



UNITED NATIONS (UN)
UPEACE - UNIVERSITY FOR PEACE - ROME



ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE (ONU)
UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE PER LA PACE - ROMA

ESG WORKING GROUP SECTION ONE

Aikaterini-Sotiria Argyriou, Elena Repman,
Elvira Ruzieva, Enea Franza,
Francesco da Riva Grechi, Marzia Coltri,
Paolo Iafrate, Paolo Patrizio

UniversItalia

**ESG
WORKING GROUP
SECTION ONE**

Aikaterini-Sotiria Argyriou, Elena Repman,
Elvira Ruzieva, Enea Franza,
Francesco da Riva Grechi, Marzia Coltri,
Paolo Iafrate, Paolo Patrizio

Universitalia

ISBN 978-88-3293-690-2

INDICE

| | |
|-----------------------------------|----------|
| PREFACE BY THE RECTOR..... | 7 |
|-----------------------------------|----------|

| | |
|----------------------|-----------|
| PREMISE | 11 |
|----------------------|-----------|

IMMIGRATION AND WELFARE: FOCUS ON THE REGULARIZATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS

| | |
|---|----|
| Introduction..... | 16 |
| 1. The integration of foreigners and naturalized people into the labor mark | 18 |
| 2. Migration flows and the effect of the pandemic | 27 |
| 2.1 The reasons for migration and the determining role of Migration Networks..... | 29 |
| 3. Benefits and Disadvantages Of Migration..... | 35 |
| 3.1 Focus: The Impact Of Migration On The Italian System | 42 |
| 3.2 Jurisprudence on the access of foreign citizens to social services..... | 43 |
| 3.3 Risks deriving from immigration policies and their application in the time of Covid-19 | 50 |
| 3.4 Regularization in Portugal..... | 53 |
| 4. Conclusions..... | 62 |

DIGITALIZZAZIONE ED ETICA: LE RACCOMANDAZIONI DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E RIPERCUSSIONI SUL MONDO DEL LAVORO

| | |
|--|----|
| L'introduzione. lo sviluppo sostenibile | 65 |
| L'economia digitale: la definizione | 66 |
| L'intelligenza artificiale | 68 |
| L'etica..... | 70 |
| L'etica dell'intelligenza artificiale e le sue sfide | 71 |
| Le organizzazioni internazionali e l'etica dell'IA nazioni unite..... | 74 |

| | |
|---|----|
| UNESCO..... | 75 |
| Inter-agency working group on artificial intelligence..... | 77 |
| I singoli paesi e l'etica dell'IA | 79 |
| Codici etici digitali come strumenti normativi vincolanti.... | 80 |
| L'UE | 81 |
| Regno Unito | 82 |
| Giappone | 82 |
| Gli Stati Uniti | 82 |
| Cina | 82 |
| Russia | 83 |
| Conclusione..... | 95 |

I NUOVI ORIZZONTI DEL WHISTLEBLOWING

| | |
|---|-----|
| 1. Introduzione | 99 |
| 2. Cenni sulla Direttiva UE 2019/1937 | 101 |
| 3. L'evoluzione della disciplina nostrana | 123 |
| 4. La normativa di recepimento | 128 |
| 5. Spunti di riflessione conclusivi | 158 |

BENESSERE SOCIALE (SOCIAL WELFARE) E STANDARDS PER LA CORRETTA DIVULGAZIONE DEI REPORTS DI SOSTENIBILITÀ ESG

| | |
|--|-----|
| Premessa..... | 169 |
| 1. In principio sono le funzioni | 170 |
| 2. Sistema economico, sostenibilità e benessere sociale: la Dir. (UE) 2022/2464 (CSRD) | 186 |
| 3. ESG, Reporting di sostenibilità (Social Welfare) e proposta di direttiva 2022/0051(COD) del 23 febbraio 2022 (CSDD) | 192 |

I 'THE BENEFITS AND COSTS OF IMMIGRATION'

| | |
|-------------------|-----|
| Introduction..... | 233 |
|-------------------|-----|

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Chapter 1 Immigration..... | 233 |
| 1.1 The concept of Immigration..... | 233 |
| 1.2 The causes of Immigration..... | 243 |
| 1.3 The Benefits of Immigration..... | 244 |
| 1.4 The Costs of Immigration | 247 |
| Conclusions..... | 248 |
| References..... | 249 |

**ALTRUISM, GENDER EQUALITY
AND WELLBEING IN THE WORKPLACE**

| | |
|---|-----|
| Abstract..... | 251 |
| Introduction: Gender Equality and Well-Being in the UN-SDGs..... | 251 |
| Equality, Equity, Inclusion and Diversity..... | 255 |
| Altruism: from theory to practice..... | 257 |
| Conclusion | 261 |
| References..... | 261 |

PREFACE BY THE RECTOR,

As is known, the United Nations General Assembly, with resolution 35/55 of December 5, 1980, established the International University for Peace with the following mission: 'To provide humanity with an international institution of higher education for Peace with the aim of promoting the spirit of understanding, tolerance and peaceful coexistence among all human beings, to stimulate cooperation between peoples and to help reduce obstacles and threats to peace and progress in the world, in line with the noble aspirations proclaimed in the Charter of the United Nations'.

The university's task is to educate for peace, engaging in teaching, research, post-graduate training and dissemination of fundamental knowledge for the full development of the human person and society through the interdisciplinary study of all issues relating to peace. The challenge that all nations and that all men and women must face is education for peace, which is the best way to save humans, threatened by war.

The United Nations - with resolution 35/55 of 5 December 1980 – “*wanting to provide humanity with an International Institution of higher education for Peace and in order to promote the spirit of understanding, tolerance and peaceful coexistence among all human beings*” have created the International University for Peace for almost 39 years, establishing its headquarters in Costa Rica, thus rewarding this country for having abolished its armed forces, unique in the world and unilaterally, and allocating budget funds to education spared.

Currently the rector is dr. Francisco Rojas Aravena. This important university, of which the Secretary General of the United Nations, Antonio Guterres, is now Honorary President, which has been expressly authorized to issue - with validity and effectiveness extended to all UN Member

States - masters and doctorates, has among its objectives are to establish at the peripheral level a series of structures (with organizational and financial autonomy) that allow them to reach the widest possible catchment areas in the different parts of the planet (to promote the pursuit of their institutional goals).

If education is the main tool of science and technology, it must be all the more so to realize that primary right of the human person which is Peace. As regards Italy, on 6 November 2015 the governing bodies of University for Peace (UPEACE) signed with me - already responsible for Europe of the 'World Organization for Peace' - the memorandum of understanding with which the establishment of a delegated office in Italy was made official, destined to join the others already operating for some time, according to customary and treaty law, in the Netherlands, Japan, the Philippines, Chile and Ethiopia.

The International University for Peace - Rome was therefore identified by University for Peace Costa Rica as the body in charge of establishing the university headquarters in Rome. The Italian University was also born with the aim of providing a highly qualified and advanced training offer, such as to extend, with the related study and research activities, to Eastern and Southern Europe, the Mediterranean area, the Middle East and Equatorial and Sub-Saharan Africa.

In execution of the assignment received, a special body was set up, appropriately named "International University for Peace - Rome"; in addition, 2 offices have been established - a central office in Rome and a peripheral operating office in Naples (in the Altamira Complex), in a very innovative area, which is a real business accelerator.

That said, as countries around the world falter under the onslaught of the COVID-19 pandemic, several countries are

considering huge fiscal stimulus and money printing packages, to mitigate the ongoing concomitant crises: economic depression. Experts believe that while these plans are essential, they are not entirely strategic. It would therefore seem that the time has come to introduce a new element in the policy packages implemented by governments: the universal basic income.

To investigate the matter and verify its feasibility and limits, as a Delegation of Rome, I entrusted my teaching staff to contribute to the analysis.

The working group thus constituted, under the coordination of the Department of Political Sciences, has produced the following work which I hope will help not only to clarify the doubts and perplexities about universal income, but will help to make the truth about the central question, that is, about the "effectiveness or otherwise of a policy that provides for the provision of income also to those who, being able to do so, do not offer the company any contribution in the form of a job or willingness to work and, on the further question of whether to extend the provision of benefits to the whole community (according to a universal option) or to address it only to specific subjects, based on their economic condition (according to a selective option).

Moreover, the proposed work investigates whether universal income is better than a guaranteed work plan, which is considered impossible to implement on a large scale since, as known, it would collide with the alternative of providing meaningless and useless jobs cope with the enormous costs of training, supervision, equipment and bureaucracy.

In addition, the work addresses the issue of whether universal income fulfills the purpose of "raising the bar" and thus freeing people from the blackmail of poor and almost servile work. In this sense, the question arises of the possible optimal minimum level of universal income and its combination (total or partial) with another earned income;

evidently, if a part of the individual income is covered by basic income, one cannot fail to ask the question of what the repercussions will be on the remaining part of wages from work such as, for example, on the system of contractual wages. If the minimum wage by law already worries about the temptation of the employer to apply only that, plus a little individual tip, which could happen with a good chunk of the remuneration paid directly by the State?

For all the above, we believe that the question we face in this difficult and complex work is a topic that no University should avoid addressing. Therefore, our contribution, in our opinion, discuss it calmly and on the merits!

Ing. Prof. Gianni Cara

PREMISE

The International University for Peace, Rome delegation of UniPeace-N. U., established a working group composed of representatives of different jurisdictions drawn from representatives of interest groups, academics, and professionals from around the world to establish greater compatibility between the published exposure drafts, i.e., open to comment, and ongoing initiatives on the dissemination of sustainability.

As you know, the definition of standards in the field of sustainability-related financial disclosures is developing simultaneously in different parts of the world, and from our point of view, represents an opportunity to align, where possible, the requirements at the jurisdictional and international level to provide the global standard welcomed by public authorities and market participants. Of course, other subtopic groups can be opened.

The aim is to help provide a high-quality global science base of sustainability information, including an initial focus on detailed climate, social and governance (including global) requirements. This framework addresses the needs of capital market participants worldwide and can be used directly by market players on a voluntary basis or incorporated into mandatory requirements of jurisdictions.

The purpose of the Study Group is to encourage the use of theories and methodologies, even frontier ones, consistent with the Economic-Business tradition, to address the topics under investigation.

ESG issues can be framed within the scope of studies, among others, of corporate governance, management accounting and control, performance measurement, internal control, risk management. The group is divided into the following subgroups: respect for the environment, social welfare, optimal business management processes, geopolitics and geo economy of rare earths, social policies and innovative systems for poverty reduction.

The Study Group will promote the following activities:

- organize meetings, also involving national and international experts, aimed at comparing participants;
- promote seminars and conferences, also addressed to institutions and market operators;
- create volumes and scientific articles.

This volume represents the first contribution of the group on the subject.

That said, given the opportunity to integrate the various contributions, we take the opportunity to make some minimal considerations on the women's question, in particular regarding the current state of the regulation on participation in corporate governance.

In recent years, the push of the various governments to adopt policies aimed at reducing the gender gap has been particularly strong. In the economic and financial field, the innovative impetus came mainly from the decisions adopted at European level, which gave the possibility to intervene directly also in the boards of directors of banks, which for a long time remained the exclusive prerogative of the male sex.

In particular, and without any claim to completeness, it should be remembered that, for example, precisely in banking matters the 60th Recital of Directive 2013/36 / EU of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and on the prudential supervision of credit institutions and investment firms (the so-called CRD IV) expressly recognizes that « *In order to promote independence of opinion and critical thinking, the composition of the management bodies of institutions should be sufficiently diversified as regards age, gender, geographical origin and educational and professional background, so as to represent a variety of points of view and experience.* »

In turn, and more specifically, the 16th Recital of Directive 2022/2381/EU (known as the Women on Boards Di-

rective) states that "the presence of women *on boards improves corporate governance, as team results and the quality of decision-making are reinforced by a more diverse and more collective mindset, which absorbs a wider range of perspectives. Numerous studies have shown that diversity leads to a more proactive business model, more balanced decisions and better professional standards on boards that better reflect social realities and consumer needs, as well as encouraging innovation. Numerous studies have also shown that there is a positive relationship between gender diversity at senior management level and a company's financial performance and profitability, leading to considerable long-term sustainable growth. Achieving gender balance on boards is therefore vital to ensure the Union's competitiveness in a globalised economy and would offer a comparative advantage over third countries.*"

Starting from this Directive, the European Parliament, ten years after the first proposal, has identified *gender balance* objectives to which all Member States must prioritize in the regulation of *diversity* in the boards of directors of listed companies.

Some research has been done in the field to show how women's participation in corporate life decisions even improves budget results. The data on the benefits of representation of both genders in the administrative bodies on the *performance* of companies are for example supported in Consob notebooks no. 87 of 2018, where positive effects of gender diversity in companies are highlighted. on the main ROA, ROE, ROIC and ROS indicators when the share of women on the board exceeds 17%-20% (so-called critical mass). Even the Bank of Italy, in its *Regulatory Impact Analysis concerning the introduction of gender quotas in the provisions on corporate governance of banks and banking groups*, indicated the gender share at 33%, from « *Understand it as optimal as it is believed that it can give a*

greater internal dialectic by creating a 'critical mass' of female presence that is able to really influence all decision-making processes (from the development of strategies to risk management policies). [...] ». Similar data emerge from the Report of 8 March 2021 of the Interinstitutional Observatory on women's participation in the administrative and control bodies of the Italian companies of the Bank of Italy, Consob and the Equal Opportunities Department.

Not dissimilar ideas are offered in the field of insurance by the recent IVASS Notebook no. 22 of January 2022, where we read that "*Increasing the diversity of the leadership of insurance companies promotes more effective corporate governance mechanisms, can improve the financial performance of companies and contribute to reducing the protection gap of Italian companies and families*", With the invitation addressed to regulators and supervisors to take "*a proactive role, adopting concrete measures - within their respective competences and prerogatives - to support the diversity and inclusion of women for insurance companies, thus equating them with other regulated companies in the financial sector*".

At the international level, the *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)* has provided as industry *best practice* to pay attention "*to respective duties allocated to individual members to ensure appropriate diversity of qualities and to the effective functioning of the Board as a whole*". This is on the assumption that diversity "*can help move us away from groupthink, poor risk assessment and insufficient challenge*". DI recently, in November 2021, the same IAIS published the *Statement on the importance of Diversity, Equity and Inclusion (DE&I) - considerations in insurance supervision, on the importance of the principles of diversity, equity and inclusion for supervisory objectives along three dimensions: a) improvement of corporate governance and risk management; (b) greater innovation and products that are more responsive to consumer needs; c)*

achieving better results in terms of ESG (*Environmental, Social and Governance*) objectives through greater inclusiveness of the insurance offer.

Therefore, there is a large literature that would strengthen the choice of shareholders to implement the presence of subjects of both sexes within the boards of directors of companies and in top management roles. But if in our country, this represents an obligation for companies listed on the stock exchange, it would not seem to be so for other subjects that securities traded on regulated markets do not have. But that's not exactly true either.

In fact, let us remember how Objective No. 5 of the UN 2030 Sustainability Agenda, point 5.5 explicitly provides for "*Ensuring full and effective participation of women and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in the political, economic and public spheres*" and, therefore, in a certain sense directs behaviour and free *governance* choices towards a choice that imposes diversity, or rather a gender balance in the top management.

In fact, the *imprimatur* imposed by the UN designation leaves no room for doubt and imposes a company that respects equality and equality in the composition of the board of directors and, in general, in top roles on the assumption that they are a structure respectful of gender equality, more importantly also in this respect offer decisive elements in terms of adequacy of the structures and give the outside a positive, modern image of great responsibility and reliability, thanks to the wealth of perspectives produced by *diversity*. In other words, and definitively, *gender diversity* in top management is one of the pillars of ESG factors and, therefore, must be understood, like it or not, not negotiable for the purpose of pursuing sustainability objectives.

Prof. Enea Franza

IMMIGRATION AND WELFARE: FOCUS ON THE REGULARIZATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS

Paolo Iafrate - Adjunct Professor in National and European immigration regulations, University of Rome "Tor Vergata"

Abstract

The employment of foreign workers is increasing and constitutes an important social and economic resource day by day. Migration flows are different from some time ago. In fact, demographic growth, economic and social dynamics have determined a new composition of the borders of Europe, with a change in the possible occupations of foreign workers and the introduction of new forms of social protection. This paper examines the issues surrounding the integration of foreigners into the labour market, with a reference to migration flows and the effect of the pandemic. The study will examine the advantages and disadvantages of migration, with a reference to constitutional jurisprudence concerning foreign citizens' access to social services. Next, the risks of migration policies during the pandemic will be examined with a brief focus on the regularization of foreign workers in Portugal. Finally, conclusions are drawn highlighting how important migratory flows are for the receiving country with mutual benefits.

Introduction

Migration represents the movement of a person which involves the transfer from his main domicile of the place of origin to a new and different destination, the effects of migration are multiple from a social, cultural and economic point of view ¹.

¹ Accorinti M, Immigration and the need to transform the welfare state,

It is a phenomenon that directly or indirectly involves millions of individuals today but also has deep roots in the past.

"The ease of movement of the world population, determined in particular by the phenomenon of globalization, has favored the development of intense migratory flows, such as to contribute to the transformation of Italian society in a multiethnic and multicultural sense"². ³It is estimated that to date, according to ISTAT data, foreigners who have left their country to reach Italy since 2010 have increased from 3.65 to 5.26 million, representing approximately 8.7% of the population.

What we wanted to explore in this study is whether or not migration has a positive or negative impact in the host country, therefore analyzing whether there is a positive cause-effect relationship between migration and economic growth in the third country with a focus on the impact that it is produced in the Italian system.

First of all, the objective was to analyse, with particular attention, the various difficulties that immigrants have to face in order to integrate into the host country from a social, cultural and employment point of view and the motivations that drive individuals to leave their native country by making a small reference to the theories of migration⁴.

It was also analyzed how migratory flows have changed

in "Local autonomies and social services, Quarterly study and research on welfare" 1/2021, pp. 87-93, doi: 10.1447/100476

² Lacerenza A. (2021). Immigration and the integration process as an intercultural practice

³"Difficoltà ed opportunità d'inclusione degli stranieri in azienda" Ipsos study were presented for the first time within the sixth edition of the Italian Business & SDGs Annual Forum, (19 October 2021), Report Ipsos_01_Def20102021.pdf (globalcompactnetwork.org)

⁴ Perino M., Allasino E. (2014), Immigrant families interactions with schools. Some evidence from an Italian research, in "Italian Journal of Sociology of Education", 6(2), pp. 256-279

over the years and the fact that there was a turnaround for Italians abroad in 2020/2021 due to the current pandemic situation, while as regards incoming migrations, these too have slowed down but instead a bizarre situation has been detected, a significant gap between the constant albeit lower number of arrivals in the country (migratory flows and landings by sea) in recent years and a disproportionate decrease of guests in reception centres.

1. The integration of foreigners and naturalized people into the labor market

The theme of integration with reference to foreign immigration since the 1980s represents one of the broadest and most discussed socio-cultural debates⁵.

The word integration "refers to reciprocity, to the complementarity between different, to give life to a whole that is transformed by the action of all" "Also adding that integration always consists in a process that requires time and which is not acquired once and for all, but must be pursued constantly. Furthermore, it is declined at an economic, cultural, social and political level. And precisely because of its multidimensional nature, we cannot limit ourselves to just one area: each dimension is configured as essential and gives rise to different degrees of integration" ⁶

One of the most important areas when it comes to the integration of immigrant citizens is certainly the employment sector, in fact most of the immigrants arrive in Italy at an already working age, encountering many differences from their country of origin, there is a widespread risk of social exclusion.

Despite a substantial ease in job search and in most cases

⁵ Borjas G. (1987), "Self selection and the earnings of immigrants." *American Economic Review* 77, pp. 531—553.

⁶ TIMES OF DAILY LIFE Work, work-life balance, gender equality and well-being, Istat 2019, Life-and-journeys.pdf (istat.it)

a higher income emerges, however due to the differences in the cost of living between the country of origin and destination, it is probable that the job is less qualified than the skills possessed or the jobs previously carried out in foreign countries, a phenomenon known as occupational downgrading which is high for immigrants and very high for immigrant women⁷.

The change often does not refer only to less qualified positions but also to the possibility of access to a few specific occupations which mark a clear gap between Italians from birth and foreign immigrants⁸.

"The arrival of immigrants takes place in a socio-economic context marked by their exploitation... precarious work, low-wage work, undeclared work make up the working life of the migrant"⁹

¹⁰Comparing the period From 2017 to 2021, the employment rate contracted in sectors with a large presence of foreign labor (personal services, tourism, catering) as a result of the effects of the pandemic and the related restrictions, what emerges it is the different protection received with reference to the different types of contract, in fact precarious or undeclared contracts, which are characteristic and widely spread among immigrants, have suffered the most from the pandemic.

⁷Bonifazi C., *L'Italia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁸ Bascherin G I, Ciervo A., *L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del welfare State*, in *Gli Stranieri. Rassegna di studi e giurisprudenza*, 2011, n. 3, 42.

⁹ Bordogna, MT (2007). *Getting there is not enough: the complexity and effort of migration*. Franco Angeli

¹⁰ Osservatorio Sull'inclusione Socio – Economica E Finanziaria Delle Imprese Gestite da Migranti, Rapporto 2021, by CeSPI e Deloitte Consulting,

<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Ministero-del-Lavoro-e-Unioncamere-nuovi-strumenti-per-conoscere-l-imprenditoria-migrante.aspx>

Migrant businesses have suffered the impact of the pandemic in the same way as territorial businesses, with the exception of a more significant impact for all those migrant businesses operating in the trade, especially in the itinerant sector which has suffered significant losses.

In other cases, however, it appears that migrant businesses have suffered less (6.8%)¹¹ due to their greater ability to adapt and resilience to adversity and to any support found in family networks and aid tools. “Non-EU companies, born in 2020, were 39,698 and 25,435 ceased operations, a growth rate of 4.5% can be observed.”¹²

It is possible to analyze the strengths and weaknesses that characterize migrant enterprises compared to Italian territorial enterprises; The most relevant advantage is represented by the high frequency of irregular practices and the consequent greater competitiveness and flexibility that distinguishes them from Italian companies, these could represent one of the elements that has allowed migrant companies not to suffer high losses during the pandemic.

Among the weaknesses appear "low experience, preparation and entrepreneurial culture and lack of familiarity with the Italian regulatory impact, lack of training and knowledge of the tax, accounting and administrative fields (72.1%)"¹³

¹¹ Rapporto dell'Osservatorio sull'inclusione socio-economica e finanziaria e una dashboard interattiva sulle imprese dei migranti <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Ministero-del-Lavoro-e-Unioncamere-nuovi-strumenti-per-conoscere-l-imprenditoria-migrante.aspx>

¹² Osservatorio Sull'inclusione Socio – Economica E Finanziaria Delle Imprese Gestite da Migranti, Rapporto 2021, by CeSPI e Deloitte Consulting, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Ministero-del-Lavoro-e-Unioncamere-nuovi-strumenti-per-conoscere-l-imprenditoria-migrante.aspx>

¹³ Ministero del Lavoro e Unioncamere: nuovi strumenti per conoscere l'imprenditoria migrante, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Ministero-del-Lavoro-e-Unioncamere-nuovi-strumenti-per-conoscere-l-imprenditoria-migrante.aspx>

Chinese companies make up the largest concentration of non-EU companies in the country and represent those that, despite the difficulties of the pandemic, seem to have coped better and suffered a less worrying decrease than the rest of the companies in the market.

ISTAT data (2017) it was in fact possible to identify the nationality of non-EU companies, highlighting a clear prevalence of Chinese, Albanian and Romanian in our country."¹⁴

Entrepreneurship of foreign origins is a structural¹⁵ datum of our production system. At the end of 2022, companies with a prevalence of partners and/or directors born outside the national borders amounted to around 650 thousand units, just over 10% of the entire business base of the country (just over 6 million units). In particular, from the Business Register of the Chambers of Commerce referring to the period 2018-2022 elaborated by Unioncamere-InfoCamere on the basis of Movimprese, the statistical analysis on the demographic trend of Italian companies.

In the last five years, immigrant entrepreneurship underlines a cumulative growth of 7.6% against a decrease of 2.3% for Italian companies. "In other words, these dynamics fail to compensate for the disappearance of Italian businesses: from 2018 to today, businesses made up of foreign citizens have increased by 45,617 units while non-foreigners have decreased by 126,013 units, so that the overall total of the entrepreneurial base of the country shrank by 80,396 businesses¹⁶.

¹⁴ Non-EU Citizens: presence, new inflows and acquisition of citizenship Years 2016-2017, https://www.istat.it/it/files//2017/10/EN_Non-EU-citizens_2017.pdf

¹⁵ Entrepreneurship 2020 Action Plan, INT/679-EESC-2013-941, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/entrepreneurship-2020-action-plan>

¹⁶ Rapporto Union Camere 2021, <https://www.unioncamere.gov.it/comunicazione/comunicati-stampa/impresedi-stranieri-cinque-anni-sono-46mila-piu>

In 2021, according to the 2022 Immigration and Entrepreneurship Report¹⁷, edited by IDOS and CNA, there are 642,638 "immigrant" companies registered with the Chambers of Commerce, equal to 10.6% of the total active companies in the country, with an increase of 1.8% compared to the previous year and by 4.3% compared to the end of 2019 (on the contrary, companies run by workers born in Italy decreased by -0.4% and -0.9% respectively). The first data available for 2022 still show growth, albeit at a slower pace: 648,083 at the end of September 2022, with an incidence on the entire entrepreneurial fabric that rises to 10.7%.¹⁸

One of the phenomena that young Italians have in common with young foreigners from the employment point of view is the delay in entering the labor market mainly due to the lengthening of school and university training courses.

Regardless of age, the occupational advantage of foreigners over Italians from birth is limited to a few profiles: individuals with a medium-low level of education, those who live alone or in couples without children and residents of central and southern regions.

On the other hand, in the presence of higher educational qualifications and greater family burdens, the employment rates of Italians exceed those of foreigners: for example, Italians with a degree from birth have a very high employment rate.

Despite the increase of foreigners in the labor market, the majority of these affirm that they carry out a low-skilled job and not in line with the skills acquired, an indication of the greater difficulty of migrants in accessing qualified jobs

¹⁷ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/entrepreneurship-2020-action-plan>

¹⁸ Rapporto Immigrazione e Imprenditoria 2022, Idos, <https://www.dossierimmigrazione.it/quando-leconomia-e-a-trazione-immigrata-limprenditoria-straniera-in-italia-tra-espansione-e-nuove-generazioni/>

despite having a education, especially among foreigners, with lower levels among naturalized and Italians.

In fact, it appears that slightly more than one out of two employed foreigners with a degree carries out work in line with the studies carried out and with professional knowledge, the phenomenon in question is overqualification, present and accentuated even more in women, especially foreigners, which are also characterized by non-voluntary part-time occupations and above all affecting Filipino, Peruvian, Moroccan and Romanian women¹⁹.

The occupations that are more widespread among foreigners mainly concern the tertiary sector in which they are more penalized in greater reference to household services, cleaning and commerce.

In terms of difficulties, linguistic ones are the main ones for entering the labor market,²⁰ followed by organizational difficulties, absence of economic/fiscal incentives and cultural prejudices which however hinder integration in a less important way than the first ones.

What is certain is that being a foreigner in a country other than one's own already represents an obstacle in the search for suitable employment, a search which becomes more acute and difficult in the event of a lack of knowledge of the language and poor communication skills.

In fact, the lack of knowledge of the Italian language represents the greatest difficulty of integration for about 33.8%, followed by the non-recognition of the qualification obtained in the country of origin and socio-cultural reasons.

Over the years of residence, the problem of not being

¹⁹ Bazarli R., Campomori F. Further to the bottom of the hierarchy: the stratification of forced migrants' welfare rights amid the COVID-19 pandemic in Italy, *Citizenship Studies*, 2022, DOI: 10.1080/13621025.2022.2131073

²⁰ Difficoltà ed opportunità d'inclusione degli stranieri in azienda" Ipsos study were presented for the first time within the sixth edition of the Italian Business & SDGs Annual Forum, (19 October 2021), Report Ipsos_01_Def20102021.pdf (globalcompactnetwork.org)

Italian for a foreigner progressively decreases, the barriers perceived by foreigners for entering the job market are perceived paradoxically lower in the absence of educational qualifications, and go on to increase increase of the educational qualification, in fact those with a low educational qualification have a lower perception than a foreign graduate, mainly due to the probable non-recognition of the qualification obtained abroad²¹.

According to the 2023 Istat Report, Foreigners and naturalized in the Italian labor market - year 2021, foreigners are on average less educated: 54.1% have at most a middle school diploma, compared to 40.2% of naturalized and 42, 6% of Italians from birth. Italians from birth show the highest share of graduates (17.3% compared to 15.8% of naturalized and 10.1% of foreigners). In general, naturalized people show a distribution by educational qualification more similar to natives than to foreigners, especially for the male population; for all three groups, women are better educated than men, but the difference is particularly evident among foreigners: males have a degree in 6.9% of cases, against 12.8% of foreign women, 12.9% of % of naturalized males and 15.1% of native males²².

“Linguistic difficulties²³, which represent the main obstacle for six of the ten citizenships considered, are felt above all by the Chinese, Indian, Filipino and Moroccan

²¹ Ambrosini M., Il futuro in mezzo a noi. Le seconde generazioni scaturite dall’immigrazione nella società italiana dei prossimi anni, in Ambrosini M., Molina S. (a cura di), *Seconde generazioni. Un’introduzione al futuro dell’immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2004, 5, Rumbaut R. G., *Assimilation and its discontents. Ironies and paradoxes*, in *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Russell Sage Foundation, New York, 1999, 172 ss.

²² Focus Istat, 3 febbraio 2023, *Stranieri e naturalizzati nel Mercato del lavoro italiano 2021*, https://www.istat.it/it/files//2023/02/Focus_stranieri-e-naturalizzati-nel-mondo-del-lavoro.pdf

²³ https://www.istat.it/it/files//2015/12/Lavoro_stranieri.pdf

communities, while the non-recognition of the qualification obtained abroad is mainly reported by the Moldovan, Ukrainian and Peruvian, especially by women”

First of all, among the main causes of perception of discrimination for a foreigner is the way of speaking and/or the color of the skin, the religious reason is included but marginally compared to the first mentioned.

Over the course of his life, a foreign man perceives himself more discriminated against than a woman, it is not a big difference but a significant one.

It is important to consider that the distribution of cases of discrimination is linked to the age variable, in fact the individuals who feel discriminated against vary with age, but in a non-progressive and non-linear way.

A further element beyond age is the age of arrival in Italy which “²⁴ is associated with strong differences in perceived discrimination: those born in Italy and immigrants arriving in pre -school age perceive the lowest level of discrimination (3, 75 per cent) and contrast sharply with those who arrived between the ages of 16 and 34 (over 17 per cent); the percentages of discriminated against then go back down in the following classes.”

The time spent in Italy also plays a significant role in the different perception of discrimination, which appears high in the first years of arrival in Italy and then decreases over the 30 years of stay, there could be a connection with the age of arrival in the country but this the decreasing trend actually occurs more or less markedly in all age groups.

The religions are connected in a different way with respect to the creed in question in the presence of different levels of prejudices, the one with the highest values is for the Islamic religion and the lowest values for the oriental religions, the religion of belonging is correlated with the area geographical area of origin.

²⁴ Vita-e-percorsi.pdf (istat.it)

Statistically significant differences can also be found on the basis of the economic development of the country of origin, in fact the perception of being discriminated against decreases as the average income of the country-of-origin increases.

The 2030 Agenda places among the 17 goals for the country's sustainable development the priority of reducing inequalities and the theme of decent work, precisely because decent work creates advantages for the individual but also more inclusive economic growth²⁵.

²⁶“Inequalities based on income, gender, age, disability, sexual orientation, race, class, ethnicity, and religion continue to persist around the world and within countries. Inequality threatens social and economic development and fuels crime, disease and environmental degradation.”

The economic and social integration of migrants is primarily a moral objective, guaranteeing equal opportunities is undoubtedly reflected in an increase in production for the country itself.

Among the various opportunities for the inclusion of foreigners who arrived in Italy for reasons dictated by non-forced choices and the search for greater economic security, the following appear above all: improve productivity, reduce discrimination and harassment, recruit and maintain a diversified workforce and push towards internationalization²⁷.

In the spring of 2021, a survey was carried out on the issue of the inclusion of foreigners within companies. Among the various measures for the inclusion of migrants appear: Multicultural training programs in the workplace;

²⁵ The 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by all United Nations Member States in 2015, <https://sdgs.un.org/2030agenda>

²⁶ 17 OBIETTIVI PER IL NOSTRO SVILUPPO SOSTENIBILE, Università Ca' Foscari Venezia, https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/comunicazione/sostenibile/doc/Agenda_2030/opuscolo_obiettivi_sostenibilita_v2.pdf

²⁷ OECD (2020). “What Is the Impact of the COVID-19 Pandemic on Immigrants and Their Children?”. <http://www.oecd.org/coronavirus/en>

initiatives to sensitize its employees to issues relating to the immigration situation in Italy.

Among the various measures to improve the well-being of foreign workers, the translation of information into multiple languages is one of the essential measures regardless of the presence of a specific need; holidays based on particular religious holidays; Multi-ethnic canteens and places in the company used for religious practice²⁸.

2. Migration flows and the effect of the pandemic

One of the most common thoughts when it comes to immigration is to make the mistake of thinking that it is a recent phenomenon, but in reality migration has deep roots in the past and has grown exponentially since the 1970s.

It certainly represents one of the most debated topics, a phenomenon that manages to divide individuals with different opinions and thoughts on the matter²⁹.

³⁰In 2021 there were 5,171,94 foreigners residing in Italy and they represent 8.7% of the resident population, the prevailing foreign community is that coming from Romania with 20.8% of all foreigners present in the area, to which followed by countries such as: Albania (8.4%) and Morocco (8.3%).

²⁸ Pelizza, A., S. Milan, and Y. Lausberg. 2021. "The Dilemma Of Undocumented Migrants Invisible To Covid-19 Counting." In COVID-19 from the Margins. Pandemic Invisibilities, Policies and Resistance in the Datafied Society, edited by S. Milan, E. Treré, and S. Masiero, 70–78. Amsterdam: Institute of Network Cultures

²⁹ Zupi M., Focus Flussi migratori n. 43, a cura del Centro Studi di Politica internazionale, 23 february 2022, <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/focus/PI0043FocusCeSPI.pdf>

³⁰ Statistiche Demografiche Cittadini stranieri in Italia – 2021, <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2021/>

Countries of origin of resident foreign citizens divided by continent of origin

The distribution of the foreign immigrant population in Italy to date is very varied but in terms of percentage, the region that welcomes the largest number of immigrants is Lombardy with about 11.46% and with an annual change compared to 2019 of +1.6 %, followed by Lazio with 10.93%, Emilia Romagna with 12.04% and Veneto with 9.96%.

To date, the effects of the restrictions on internal and international mobility due to the pandemic have drastically affected and influenced incoming migratory flows, instead increasing the migratory flows of Italians returning to the country³¹.

The incoming migration flow was minimal in April, the month in which the pandemic began, but then stabilized at pre-pandemic levels with the easing of restrictions starting in October, the opposite situation³² as regards flows into exit³³.

However, the pandemic was not the only reason for the decrease in migratory flows of non-EU citizens in the country, in addition to the blockade of borders, one reason was also the slowdown in the management of administrative procedures in reference to the issue of new permits³⁴

However, the closure of the borders has almost completely eliminated travel for temporary work reasons, leading to an important shortage of manpower for sectors with a high concentration of immigrant work, this has led to an

³¹ Migration data relevant for the COVID-19 pandemic, Last updated on 1 April 2022, <https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>

³² Arias Cubas, M., Paul, A.M., Ramírez, J. *et al.* Comparative perspectives on migration, diversities and the pandemic. *CMS* **10**, 38 (2022). <https://doi.org/10.1186/s40878-022-00306-z>

³³ ISTAT-2021_EMIGRATIONS.pdf (emigrazione-news.org)

³⁴ Chiamonte W. Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1), Comparing Access to Welfare Entitlements (pp.241-256), October 2020, DOI:10.1007/978-3-030-51241-5_16

accelerated adoption of regularization measures for foreign citizens especially for those jobs and specific sectors widely occupied by immigrant workers such as: agriculture, breeding, fishing and personal assistance and domestic work³⁵.

2.1 The reasons for migration and the determining role of Migration Networks

Analyzing what are the reasons that push and have pushed individuals to migrate from their country of origin, they have certainly changed over the years and differ according to the reference population: citizenship, gender.

The underlying principle of migratory systems is that:” each movement of migrants can be a consequence of micro-macro-structures and meso- structures that interact with each other; for macro-structures we refer to all the institutional factors, especially the relationships between the states and the laws of the country of origin and the country of destination to supervise the migratory process; instead by microstructures we mean the *informal social networks*, bonds that are created by the migrants themselves and that in a certain way facilitate and represent an important input in travel decisions³⁶.

By mesostructures³⁷ we mean the presence of individuals who take on the task of acting as an intermediary between migrants and political institutions; thus a real migration industry is created made up of people who find human

³⁵ Sommarribas A, The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries EMN OECD UMBRELLA INFORM April 2021, <https://www.oecd.org/migration/mig/00-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>

³⁶ Rainer, H. and Siedler, T. (2009), The role of social networks in determining migration and labour market outcomes. *Economics of Transition*, 17: 739-767. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0351.2009.00365.x>

³⁷ Afonso, A., Negash, S., & Wolff, E. (2020). Closure, equality or organisation: Trade union responses to EU labour migration. *Journal of European Social Policy*, 30(5), 528–542. <https://doi.org/10.1177/0958928720950607>

resources, lawyers, agencies, traffickers these individuals however can be an important help element but also give rise to irregular migration or of an oversupply of migrants which then leads to exploitation³⁸.

“Macro, meso and microstructures intertwine in the migratory process without a clear boundary; a single cause is never enough to explain why people leave their own country and settle in another”

In practice, the main motivations that lead to migration are of an economic and family nature, more precisely for family reunification, the desire to improve the quality of one's life and a difficulty in finding a job in the country of origin, with greater relevance among emigrants in adulthood rather than at a young age.

The movement to search for a job prevails among men, while for women the reason for family reunification prevails; it also differs according to citizenship; in fact, work represents the main reason for men with Romanian citizenship³⁹.

There is a greater imbalance between men and women with regard to individuals with citizenship: Indian, Albanian and Moroccan.

Over time there have been several theoretical approaches that have followed one another with the aim of explaining what are the reasons for which migrations begin and why they represent one of the greatest phenomena of the last centuries⁴⁰.

Neoclassical theory is the dominant model of economics

³⁸ Harris, E. And Römer, F. (2023), Contextual Welfare Chauvinism: Left-Wing Governments And Immigrant Welfare Rights In Western Europe. *European Journal Of Political Research*. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12556>

³⁹ Abou-Chadi, T. (2016). Political And Institutional Determinants Of Immigration Policies. *Journal Of Ethnic And Migration Studies*, 42(13), 2087–2110.

⁴⁰ Eve M., «I figli degli immigrati come categoria sociologica», *Quaderni di Sociologia*, 63 | 2013, 35-61.

on migration, which places emphasis “on the tendency of people to move from densely populated to sparsely populated areas migrating to countries in pursuit of maximizing their income and well-being⁴¹.

At the basis of the causes of international migrations we can also mention what is the theory of Cumulative Causation which sees the presence of push factors and pull factors at the base of migratory flows, this theory has origins from the neoclassical interpretation which argues that: ⁴² “international migration of workers occurs due to differences in wages between countries; the elimination of these differences will lead to worker mobility given that migrations would not exist if there were no such differences; international flows of skilled workers respond to differences in the “return rate of human capital”, which is the percentage of workers returning to their country of origin.” The push-pull theory take this name because: ⁴³ “*they perceive the causes of migration as a combination of “expulsion factors” (demographic growth, poor living conditions, political repression, scarce job opportunities) which push people to leave their area of origin and factors of attraction (demand for manpower, good job opportunities) that attract migrants to a particular destination country.*

Among the various principles underlying neoclassical theories is the assumption that migrants have full access to information on various possibilities, a principle that has cast shadows on this theory by stating that instead migrants have

⁴¹ Bale, T., Green-Pedersen, C., Krouwel, A., Luther, K. R., & Sitter, N. (2010). If you can't beat them, join them? Explaining social democratic responses to the challenge from the populist radical right in western Europe. *Political Studies*, 58(3), 410–426.

⁴² Scalera D., Sunday (2009). MEETING BETWEEN CULTURES. THE MIGRATION NETWORKS. REMHU - Magazine Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 17(32),117-132.

⁴³ Castles, S., & Miller, MJ (2012). The era of migrations. Peoples on the move in the contemporary world.

limited access in addition to the fact that they are subject to a set of social and political constraints⁴⁴.

Another approach is The new economic migration that finds the substantial difference in the different decision input; in fact in neoclassical theories the choice to migrate was attributed to a mainly individual decision aimed at increasing one's income; The new economic migration on the contrary is based on the assumption that decisions are never exclusively individual but are characterized by wider groups, individuals always act collectively in line with the decisions of related people with the aim also in this case of maximizing income and minimize costs.⁴⁵ “Migratory systems theory suggests that movements arise because there are typically prior links between countries of origin and destination, based on political influence, trade, investment or

⁴⁴ European Court of Human Rights, sentence 8 April 2014, case Dhahbi c. Italy (Case No. 17120/09) (in French), With the ruling Dhahbi v. Italy of 8 April 2014, the European Court of Human Rights sanctioned two important principles. The first is that national judges must justify the failure to refer for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union since otherwise there will be a violation of Article 6 of the European Convention on Human Rights which ensures the right to a fair trial. The second is that the exclusion of legally residing foreign citizens with a non-short-term permit from a family social benefit solely on the basis of their condition as foreigners is incompatible with the principle of non-discrimination pursuant to art. 14 of the European Convention, [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_61&facetNode_4=1_2\(201404\)&facetNode_3=1_2\(2014\)&facetNode_2=0_8_1_11&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU1009869](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_61&facetNode_4=1_2(201404)&facetNode_3=1_2(2014)&facetNode_2=0_8_1_11&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU1009869)

⁴⁵ Cfr.. Bascherini G, Ciervo A., *L'integrazione difficile*, cit., 42; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*. Atti del XXIV Convegno annuale A.I.C. Cagliari 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli, 2010, 192.

cultural ties. ⁴⁶”

In the context of migrations, one of the most relevant elements are the migratory networks, they are microstructures made up of the migrants themselves, more specifically they represent interpersonal ties that connect migrants and probable migrants ⁴⁷through relationships of kinship, friendship and common origin.

⁴⁸“A survey conducted in Asian migration has shown that migration decisions are usually made by families and not by individuals.”

Among the various strengths, migratory networks allow you to direct information; provide a point of reference for potential new migrants; they represent an aid in finding a new job and place of residence; they create meeting and socialization points, representing an important resource that increases the hopes of new migrants upon entry⁴⁹.

Networks in particular are extremely significant in finding employment.

Without a doubt, personal contacts are among the fastest and most effective ways to find a job and to enter the job market, an entry that is more difficult for an immigrant, especially in the Italian context.

Ethnic networks take on particular importance among immigrants both due to a lack of knowledge of the foreign labor market and the absence of direct relationships with the native inhabitants of the destination, but even if they represent an aid in finding a job, personal relationships

⁴⁶ Nwabuzo O. e Schaefer L. (2017), Racism and discrimination in the context of migration in Europe, Brussels, ENAR Shadow Report 2015-2016.

⁴⁷ <https://sociologicamente.it/il-doppio-volto-delle-reti-migratorie/>

⁴⁸ Rivista “Mondi Migranti”, 1/2013 numero monografico su “Immigrazione e crisi economica” by Fullin G. and Reyneri E.), pp.151-171.

⁴⁹ Vitiello M., Le dinamiche dell’integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano nell’ultimo decennio, in RPS, 2015, n. 2-3, p. 45 ss

with relatives, co-ethnic friends, ⁵⁰on the other hand, they offer opportunities limited to the poorest and least skilled jobs in which immigrants tend to be over-represented, reproducing, in a vicious circle, the mechanisms of occupational segregation."

The presence of close relatives in the place of destination considerably increases the probability of the arrival of new migrants even in irregular forms, and although there are control policies, it is often the immigrant populations themselves who initiate migratory processes, sometimes triggering relationships that are not disinterested, of the boss-customer type, a situation that also leads to far more serious phenomena such as trafficking in human beings.

A further aspect is ⁵¹immigrant entrepreneurship and ethnic economies, in fact it often happens that employer and employees share the same national origin given that both belong to a migratory network, therefore: " ⁵²the same linguistic commonality favors the formation of interior work; alliances are created between employers and employees and internal career paths; it becomes easier to find reliable workers, determined by knowledge."

In conclusion, immigration is a social and collective phenomenon: ⁵³family, friendships, community ties, the existence of networks are the basis of many migratory movements throughout history.

⁵⁰ <https://www.istat.it/it/archivio/230556>

⁵¹ Rossi, M. C. and A. Romiti (2011). "Should We Retire Earlier in Order to Look after Our Parents?, The Role of Immigrants." Netspar Discussion Paper.

⁵² Sunday S., (2009). MEETING BETWEEN CULTURES. THE MIGRATION NETWORKS. REMHU - Magazine Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 17(32),117-132.

⁵³ Putnam R.D. (2004), Capitale sociale e individualismo: crisi e rinascita della cultura civica in America, Bologna, Il Mulino.

3. Benefits and Disadvantages Of Migration

The effect produced by international migration is a positive effect on wages and labor markets, in fact there is an increase in aggregate income ⁵⁴(GDP) in high-income host countries in the long term.

International migration can increase capital accumulation for migrants and natives and employment through increased foreign investment, international trade and entrepreneurship, and an increase in the employment-to-population ratio in host countries, a phenomenon particularly important for countries with old population. Given their impact on the working-age population and economic activity, migrants may generate additional tax revenues and social contributions, although for some there may be a delay in contributing taxes.

migrants' skills complement those of existing workers; if instead the skills of migrants are similar to those of existing workers in the country this could negatively affect employment and wages. The economic impact of migration mainly refers to regular migration, as most data and statistics are available for these immigrants (including refugees).

The influx of low-skilled migrants encouraged natives to improve their skills, stimulating and increasing specialization in more complex jobs where natives became more productive.

Good integration occurs when the host country has a flexible market that can adapt to changes and offer migrants options to integrate into the labor market faster.

⁵⁴ GDP (Gross Domestic Product): “*the most reliable measure of the progress of an economic system, it represents the total income of all those who participate in the economic system and the total expenditure for the purchase of goods and services. The term Domestic underlines the fact that this indicator takes into consideration all the economic activities carried out within the country, also including the activities carried out by foreign subjects and instead excludes those developed abroad even if by national citizens.* Mankiw, NG & Taylor MP (2011), Macroeconomics.

In summary, the economic impact of migration has implications from an economic point of view, wages, employment, external investments and innovation.

The impact is also positive even if refugees do not participate in the labor force in the first few years after arrival as tax expenditures increase and the impact of demand on the economy is positive, resulting in an increase in GDP.

Migrants are more likely to start their own businesses, however when faced with a choice, they often prefer wage employment to self-employment, but are forced to choose the former due to lack of access to wage employment⁵⁵.

There is much less evidence on the effect of migrant women on the economy, the economic impact depends on their skills and education, if poorly educated they participate in housework and childcare; poor macroeconomic or labor market conditions upon arrival tend to slow down integration especially for migrant women.

Thus, the challenges for women migrants, low-skilled migrants from low- and middle-income countries and refugees appear to be particularly acute; their economic results are less advanced in the short term⁵⁶.

In principle, migrants with similar skills to existing workers would compete with them in the labor market and affect employment and wages, especially in the short term, if migrants' skills were complementary to those of existing workers, the impact could be positive. Rush and Vargas explained that it is necessary to distinguish between the impact of immigration on the average wage of all workers in the economy or on the wages of different groups of workers

⁵⁵ Calafà L., *Migrazione economica e contratto di lavoro con gli stranieri*, Bologna 2012, 158 ss., Chiaromonte W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino 2013.

⁵⁶ Salis, E. (2012). "Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy." Turin, FIERI, <http://www.labmig.gov.eu>

across the distribution, in fact it is possible to highlight an increase in the wage average of all workers at the expense of a decline in the wages of some short-term workers. Overall, the IFM (2016) showed that migrants could contribute to labor markets through complementarities, which allow:⁵⁷ Existing workers to move into different segments of the labor market, often performing more complex tasks through upgrading skills.

- An increase in female participation in the labor market;
- More efficient functioning of the market, with migrants filling professions for which workers are in short supply;
- Contributions of highly skilled migrants to technological progress;
- An increase in the demand for labor, as migrants expand consumer demand in the short term and investment in the medium term.”

Workers in low-skill occupations are expected to face increased competition from migrants because the skills needed for those jobs are easier to acquire and are less specialized.

Hence, more immigration leads to more job creation and more demand for people further down the career ladder.

Furthermore, they showed “that less educated existing workers have experienced particularly high wage and employment gains in countries whose immigration systems favor educated immigrants, such as Australia and Canada.

In other countries such as Luxembourg, Ireland, the UK and Switzerland, the least educated natives earned between 2% and 5% of their wages.”⁵⁸

⁵⁷ The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries, Evert-jan Quak Institute of Development Studies (IDS) 5 April, 2019,

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d41b51e40f0b60a85e75468/571_Economic_Impacts_International_Migration_Host_Countries.pdf

⁵⁸ The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries, Evert-jan Quak Institute of Development Studies (IDS) 5 April, 2019,

Immigration of skilled workers can encourage innovation and the adoption of skill-intensive technologies, which influence labor demand⁵⁹.

The speed of labor integration varies substantially among migrants of different genders and countries of origin, as well as among host countries (depending on skills, language, networks, etc.). As mentioned above, one of the reasons why the labor market impacts of migrant influxes vary from place to place is due to whether or not a country has flexible labor markets that allow them to adapt. In particular, countries with the tightest labor market institutions -- rules that make it more expensive to hire and fire workers -- have seen the largest rise in the ⁶⁰unemployment rate and lower wages than natives in advanced economies.

The pay and employment gaps are pronounced in the early years but decrease as migrants acquire language skills and gain more relevant work experience.

Thus, migrants from advanced economies or with better initial language skills often perform better than other groups.

However, some studies look at the impact of refugee waves during specific times of crisis, a negative impact has not been highlighted, there is also evidence that the arrival of large groups of international migrants creates informal markets, which provide low wages and jobs precarious. Mayda in 2017 conducted a study in the USA on the impact

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d41b51e40f0b60a85e75468/571_Economic_Impacts_International_Migration_Host_Countries.pdf

⁵⁹ Todaro, M. P. "A Model for Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries." *The American Economic Review* 59(1), pp. 138 – 148, 1969.

⁶⁰ Unemployment rate: "*which represents the statistic that detects the percentage of individuals who, despite wanting to work, do not have a job.*" Mankiw, NG & Taylor MP (2011), *Macroeconomics*

that refugees have had ⁶¹on FDI (foreign direct investment, i.e. a form of business internationalization). Concluding that ⁶²"a 10% increase in the number of refugees corresponds to a 0.19% increase in FDI in the country of origin, this is because refugees often maintain close contact with their family and friends by providing information on business opportunities of the host country". But more importantly, refugees bring financial resources with them, investing them in the host country, confirmed by a report by the US Small Business Administration according to which the most common source of start-up capital for migrant companies is own and family savings.

The stimulus to trade is certainly greater when the host country and the one of origin have totally different customs and traditions, this thanks to the fact that the migrant himself manages to break down these cultural barriers and those relating to negotiation costs, thanks to the use of their trusted contacts in the country of origin, thus reducing opportunistic behaviors, typical in environments with a weak institution, creating what are defined as networks of migrants or co-ethnic networks (the most efficient are: African and Middle Orient). Ottaviano and others from a study conducted in 2015 in the United Kingdom it was highlighted that: "an increase of one percentage point of immigrants from a given country leads the companies of the host country to

⁶¹ Refugee: *"Anyone with a well-founded fear of being persecuted for his race, religion, citizenship or belonging to a particular social group is outside the state of which he is a citizen and cannot or, due to this fear, does not want to ask the protection of said State"* (art. 1, Geneva Convention 1951; Art. 2 Dir. 2004/83/EC; art. 2, paragraph 1, letter e), Legislative Decree 251/2007)

⁶² The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries Evert-jan Quak
Institute of Development Studies (IDS), 5 April 2019
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d41b51e40f0b60a85e75468/571_Economic_Impacts_International_Migration_Host_Countries.pdf

increase exports from 6% to 10%, giving life to the phenomenon of the bilateral effect’; the latter mainly occurs for companies already existing on the market and is greater in those companies that provide services where the fundamental element is knowledge of the language and legal skills compared to companies that provide a technical service.

Without a doubt, immigrants are a fundamental factor for companies in which the cultural role is indispensable for the creation of services and commerce.

According to the literature on migrants and entrepreneurship; the latter appear to be less risk averse, more prepared in identifying new opportunities, have greater access to additional sources of support, funding and training (an example are the four projects launched by the Commission in 2017 to strengthen the capacity of migrant entrepreneurs) In fact, thanks to an analysis conducted by the OECD in 2010, it appears that entrepreneurship by migrants is more common than that of non-migrants in only 13 of the 25 OECD countries.

Furthermore, in countries with larger immigrant populations (Germany, Italy, Spain, Switzerland and the Netherlands), migrants are less likely to be self-employed than natives.

What appears to be relevant is the phenomenon of the increase in xenophobia and discrimination which pushes migrants to prefer self-employment to paid work; in support of this there is a study carried out in Germany, according to which it would be precisely the less educated migrants who prefer self-employment, however this makes them more vulnerable to external shocks, the results therefore translate into underperforming companies, compared to the others, as the entrepreneur has to face greater difficulties, with the exception of migrant businesses entering the export world.

From a macroeconomic point of view, migration is measured as the change in per capita production in host countries.

Manhole himself, migration translates for the host countries into an increase in productivity thanks to factors such as innovation and complementarity; the results of a study he conducted would lead to the conclusion that “an increase in the number of migrants of 100,000 would correspond to an increase in the host country's GDP of 0.84%.”⁶³

Migrants also play a key role with regard to innovation, as they can encourage the trade of services to all destinations by increasing the productivity of the company itself, which very often translates into higher earnings; this result is given by the fusion of two effects: the "diversity" one, the migrants promote creativity and help to generate new ideas, and the "specialization" one, the migrants have an advantage in carrying out certain production tasks and allow a greater division among inside the company. The ⁶⁴OECD in 2013 conducted a study on the tax impact of migrants; this appears to be minor for the countries belonging to the OECD; this depends on a number of assumptions, in particular the many elements that determine the employment prospects of migrants, their age profile and the way in which the analytical approach takes into account the dynamic macroeconomic effects of migration. In the long run, migration has the potential to reduce the tax burden associated with population aging in beneficiary countries. This effect will be greater, the greater the impact of migration on GDP growth.

⁶³ The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries, Evert-jan Quak Institute of Development Studies (IDS) 5 April, 2019,

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d41b51e40f0b60a85e75468/571_Economic_Impacts_International_Migration_Host_Countries.pdf

⁶⁴ OECD: International Organization for Economic Studies for member countries, developed countries sharing a democratic type of government and a market economy; (36 member countries).

3.1 Focus: The Impact Of Migration On The Italian System

The latest data under analysis regarding the economic impact of migration in Italy refer to the year 2019, the following years: 2020/2021 have particular characteristics due to the exceptional nature of the pandemic situation, therefore the last year that can have normal requirements to allow an analysis not affected by extraordinary effects is 2019.

In the Italian state, foreigners mainly participate in the mandatory social security contributions which amount to ⁶⁵15.4 billion euros, which correspond to 6.5 percent of the total social contributions collected by INPS in 2019.

As far as direct taxes are concerned, IRPEF has a revenue of 5 billion (source Ministry of Economy).⁶⁶

The VAT paid by foreigners is worth 4.5 billion, the excise duties 2.3 billion, while the Tasi and Tari paid by families with a foreign reference person have a total value of 0.84 billion.

More specifically, they concern expenses paid by the foreign citizen for payments for the procedures for issuing and renewing residence permits and for the acquisition of Italian citizenship, the latter being estimated to have an average cost of 200 euros.

The revenues are certainly significant for the Italian state from foreigners but it is also important to analyze what are the expenses that the Italian state faces for the maintenance of foreigners in the country in the face of services that are offered such as assistance, health, education, social interventions and justice⁶⁷.

⁶⁵ <https://www.lavoce.info/archives/90553/il-contributo-degli-immigrati-al-bilancio-pubblico/>

⁶⁶ Diop-Christensen A., L.E. Diop, What Do Asylum Seekers Prioritise—Safety or Welfare Benefits? The Influence of Policies on Asylum Flows to the EU15 Countries, *Journal of Refugee Studies*, Volume 35, Issue 2, June 2022, Pages 849–873, <https://doi.org/10.1093/jrs/feab077>

⁶⁷ Ambrosetti E, Paparusso A., « Migrants or Refugees? The Evolving

Below is a list of some costs incurred in 2019: Public health cost 115.4 billion, public spending on education amounted to a total of 58.2 billion, approximately 2.2 billion as regards the costs of social integration policies for immigrants, protection seekers and unaccompanied minors; income support through social safety nets around 2.5 billion. The following table shows all the various items of income and expenditure for immigration, the ⁶⁸state budget is positive⁶⁹, " Overall, the millions of foreign citizens residing in Italy now contribute substantially to maintaining not only the productive fabric of the country, but also of its social protection system." ⁷⁰.

3.2 Jurisprudence on the access of foreign citizens to social services

In Italy, the employment of foreign workers is increasing and constitutes an important social and economic resource day after day. Migration flows are different from some time ago. In fact, demographic growth, economic and social dynamics have determined a new composition of Europe's

Governance of Migration Flows in Italy during the "Refugee Crisis" », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 34 - n°1 | 2018, 151-171.

⁶⁸ *State budget: legal accounting document in which all the assets and liabilities are represented in the form of forecasts or as a result of operations that will be carried out or have already occurred in a country. "the Italian state budget is made up of a series of budget titles, large aggregations of revenues and expenditures" Paesani, P. (2020). Economic Policy Manual*

⁶⁹ Paparusso A., Fokkema T. and Ambrosetti E., Immigration Policies in Italy: Their Impact on the Lives of First-Generation Moroccan and Egyptian Migrants, *Journal of International Migration and Integration*, 18 (2), pp. 499-546, 2017.

⁷⁰ Source: For income items, estimates by the authors on various sources. For expenditure items, "The State Budget for the three-year period 2019-2021" (MEF); Istat; Eurostat

borders, with a change in the possible occupations of foreign workers and the introduction of new forms of social protection.

The financial balance is the condition factor for social rights: it has determined divergent national, local and regional policies for immigrants residing in the country. We have alternatively witnessed measures aimed at guaranteeing the full integration of foreigners into our society, and others aimed at protecting the characteristics and preference system of the national, regional or local community in accessing the welfare system, for example by choosing the recipients of benefits on the basis of citizenship status or prolonged residence in the territory.

Immigration and welfare are thus closely connected, for demographic, economic and social reasons. The role of the immigrant is important, as he or she actively participates in the life of the country both as a user and a contributor to the social protection system.

Particular attention will be paid to constitutional and substantive jurisprudence that has recently sanctioned multiple arbitrary disciplines aimed at undermining the interests and prerogatives of non-citizens

Two recent rulings of the Constitutional Court, n. 19⁷¹ and the no. 54 of 2022⁷², the first on the citizen's income, the second on the birth allowance expected in 2014, enriched the jurisprudence of this court on the constraints imposed by the principle of equality on any limitations on the access of immigrants to social services developed in starting from the decision n. 432 of 2005.

⁷¹ Sentenza 19/2022 (ECLI:IT:COST:2022:19), <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2022&numero=19>

⁷² Sentenza 54/2022 (ECLI:IT:COST:2022:54), https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2022:54

Judgment no. 19/2022 of the Constitutional Court declared partly inadmissible and partly unfounded the question of constitutional legitimacy of art. 2 co. 1 lit. a) no. 1) Legislative Decree 4/19 conv. in Law 26/19 “in the part in which it excludes holders of a single work permit or residence permit for at least one year pursuant to art. 41 Legislative Decree 286/98.”

The Consulta with the sentence n. 54/2022 declared the unconstitutionality of the rules also in the light of the pre-eminent purpose of protecting the minor of the services: "in introducing stringent income conditions for the recognition of support measures for the most needy families - writes the Court - the contested provisions establish for third-country nationals only, an unreasonably more onerous system, which goes beyond the legitimate purpose of granting welfare benefits to those who enjoy a regular and non-episodic stay on the territory of the nation.”

Finally, as regards the problem of the «application of the right to equal treatment enshrined in art. 12 of directive 2011/98/EU» in the enjoyment of social security benefits pursuant to regulation (EC) no. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004, relating to the coordination of social security systems, the referring court observes that the possibility or not of linking the citizen's income to the "unemployment benefits" pursuant to art. 3, paragraph 1, letter h) of the aforementioned regulation "does not condition the proposition of the question of constitutional legitimacy" (on this point, it refers to the arguments used by the Court of Cassation in the aforementioned order no. 16164 of 2019)⁷³.

The considerations of the sentence n. 50 of 2019⁷⁴ would

⁷³ Cassazione civile sez. lav., 17/06/2019, (ud. 02/04/2019, dep. 17/06/2019), n.16164

⁷⁴ Sentenza 50/2019

not be applicable to basic income. If the long-term permit proves a stable and active integration into society, then it would be symptomatic of a condition that does not justify access to the Rdc, so that it would be unreasonable to jointly request stable and active integration and the marginalization situation. The integration of foreigners would be a fundamental objective of the European Union, for the purposes of social cohesion and economic growth, and the process of integration would begin at an earlier stage than the long-term permit and should already be supported at that stage⁷⁵.

Already in the sentence n. 7 of 2021⁷⁶, moreover, the Court had declared the constitutional illegitimacy of a law of the Autonomous Region of Friuli-Venezia Giulia, where it limited interventions to combat poverty in favor of families with at least one member residing in the region for at least five continuous years, since the resources in question "must be used for the granting of generic interventions to combat poverty", "unlike what can be found in the regulations that established the fund for the year 2019, which instead, as also that relating to the active income support measure that preceded it, expressly provided for two components, one of an economic nature and one of social inclusion; the latter, in particular, structured through the signing of an agreement to which the adult members of the family

(ECLI:IT:COST:2019:50), <https://www.cortecostituzionale.it/action-SchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=50>

⁷⁵ Koch L. Impact of the reversal of the migration situation on the social structures of certain countries: the case of Italy. *Int Migr.* 1989 Jun;27(2):191-201. doi: 10.1111/j.1468-2435.1989.tb00249.x. PMID: 12315891.

⁷⁶ Sentenza della Corte di giustizia (grande sezione) del 2 settembre 2021, causa C-350/20 INPS (Allocations de naissance et de maternité pour les titulaires de permis unique), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=245541&text=&dir=&do-clang=IT&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=1&cid=4681833>

unit were obliged (under penalty of forfeiture of the economic benefit). The ruling goes on to point out that "a solution of continuity emerges from the content of the contested provision with respect to the particular model of the interventions that preceded it and the purpose of allocating the identified resources [...] to satisfy a basic and immediate need of the selected beneficiaries is clear, generically related to their situation of poverty, without the provision of an inclusion project"⁷⁷.

The long-term residence permit is granted if a series of conditions are met which testify to the relative stability of the presence on the territory, and its regime is placed in the logic of a reasonable perspective of integration of the recipient in the host community. More precisely, according to the art. 9, paragraphs 1 and 2-bis, of the legislative decree 25 July 1998, n. 286 (Consolidated text of the provisions concerning the regulation of immigration and rules on the condition of foreigners), it can be requested in the presence of four requisites: a) "possession, for at least five years, of a valid residence permit"; "availability of an income not less than the annual amount of the social allowance"; c) "suitable accommodation"; d) «passing, by the applicant, a test of knowledge of the Italian language». The permit is for an indefinite period (art. 9, paragraph 2, of the immigration law) and the reasons for its revocation do not include the

⁷⁷ The jurisprudence of the European Court of Human Rights on this matter is analysed by CINELLI, 'I 'diritti sociali' nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo', available at: http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/CINELLI_testo.pdf [last accessed 31 March 2011]. On the violation of the first paragraph of Article 117 of the Constitution, in connection with the provisions of the Protocol n. 1 and with the provisions of Article 14 ECHR, please read the recent sentence on admissibility of the Italian Constitutional Court n. 187 of 2010, in the light of the sentences of the same Court n. 348 and n. 349 of 2007

loss of the above requisites (i.e., income and suitable accommodation).

The time horizon⁷⁸ of the measure is therefore not short-term, considering both the duration of the benefit and the result sought. The objectives of the intervention in fact imply a complex operation of social and work inclusion, which the legislator, in the exercise of its discretion, has not unreasonably intended for foreigners residing in Italy for an indefinite period. In this long or medium-term perspective of the citizen's income, the entitlement to the right to reside permanently in Italy does not appear as a requirement unrelated to the rationale of the measure granted, so that the choice to exclude legally residing foreigners, but always devoid of consolidated roots in the territory, it cannot be judged as exorbitant with respect to the boundaries of reasonableness.

The judgment of the grand section of 2 September 2021 ascertained that it is not compatible with European Union law and, in particular, with the right to equal treatment set forth in art. 12, paragraph 1, letter e), of Directive 2011/98/EU⁷⁹, a national legislation which grants birth and maternity allowances only to holders of an EU residence

⁷⁸ Di Pascale A. 'Italy and Unauthorized Migration: Between State Sovereignty and Human Rights Obligations', in Ruth Rubio-Marín (ed.), *Human Rights and Immigration*, Collected Courses of the Academy of European Law (Oxford, 2014; online edn, Oxford Academic, 16 Apr. 2014), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198701170.003.0009>, accessed 7 Apr. 2023.

⁷⁹ DIRECTIVE 2011/98/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on a single application procedure for the issuance of a single permit allowing i third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and a whole common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=HU>

permit for long-term residents. With regard to the use of the services mentioned, European Union law requires equal treatment to be granted to third-country nationals who have been admitted to a Member State for work purposes pursuant to Union or national law and to nationals of Third countries which have been admitted to a Member State for purposes other than work under Union or national law, which are allowed to work and which hold a residence permit under Regulation (EC) No. 1030/2002⁸⁰ of the Council of 13 June 2002, which establishes a uniform model for residence permits issued to citizens of third countries.

The Constitutional Court is constant in affirming that the task of identifying the beneficiaries of social services falls within the discretion of the legislator, taking into account the limit of available resources. This identification, however, is bound to respect the canon of reasonableness. The introduction of selective requirements is therefore permitted, provided that they obey an adequate normative cause and are supported by a rational and transparent justification (judgment n. 222 of 2013)⁸¹.

The protection of the primary values of motherhood and childhood, which are inextricably linked to each other (Article 31 of the Constitution), does not tolerate arbitrary and unreasonable distinctions.

⁸⁰ Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals Official Journal L 157, 15/06/2002 P. 0001 - 0007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R1030&from=it> (OJ L 157, 15.6.2002, p. 1)

⁸¹ Sentenza 222/2013 (ECLI:IT:COST:2013:222)

3.3 Risks deriving from immigration policies and their application in the time of Covid-19

According to the Pew Research of November 2019 ⁸², which focuses the study between 2014 and 2017, the number of illegal immigrants present in the member countries of the European Union, plus the countries belonging to EFTA (Iceland, Norway, Switzerland and Liechtenstein) has not undergone any growth.

The irregular foreign citizens section includes those who entered irregularly, who did not return to their country of origin when their visa expired, who in the past held a residence permit, including asylum seekers, awaiting recognition of a of the forms of international protection therefore 60% (represents the quota in Europe to which the status of refugee is not recognized).

The estimate of irregular migrants is between 3 and 3.7 million in 2014, in 2015 3.3/4.9, (increase determined by the entry of Syrian refugees, mostly regularized in Germany) 4.1/5, 3 in 2016, while in 2017 it drops to 3.9/4.8 million in 2017.

Well, if asylum seekers are excluded, the presumed figure for illegal immigrants is equal to 0.7% of the population of the 31 countries considered, considerably lower than the figure for illegal immigrants estimated in the United States to be above 3% - between 10 and 11 million.

At the end of 2017, over two-thirds of irregular migrants lived in Germany (0.8/1.2 million), Great Britain (0.8/1.0), Italy (0.5/0.7) and France (0,3/0,4), countries which, moreover, contain just over half of the population considered. On the basis of the same survey there is a prevalence of men (54%) over women and a relatively short stay in Europe (less than 5 years) for 56%. 30% comes from Asia, 23% from non-EU European countries, 21% from North Africa

⁸² <https://www.pewresearch.org/global/2019/11/13/europes-unauthorized-immigrant-population-peaks-in-2016-then-levels-off/>

and the Middle East, 17% from Sub-Saharan Africa and 8% from America ⁸³.

Between 2013 and 2014, the migratory flows amounted to 1.8 million in 2015, the year of the great exodus from Syria. In 2016 they dropped to 0.5 million in 2016, reaching 142 thousand in 2019.

On the basis of the study conducted in the PEW, the number of asylum requests in the three-year period 2017-19 revolves around 600,000 per year, a significant decrease compared to 2015-16.

A further criterion used concerns the identification of illegal immigrants on the national territories of the 28 countries; of migrants who have been forced to return to their country of origin; of expulsions; of entry denials. It is a heterogeneous set of interconnected interventions, strongly dependent on the degree of control exercised by the various countries and unstable due to changes in national legislation. The trend of these indicators reveals over time – excluding the usual peaks of 2015 and 2016 – a certain stability, linked to the decline in irregularity. Indeed, the number remains relatively constant despite the fact that all countries have tightened controls over the period ⁸⁴.

Global migratory flows

According to the IOM Report, in some countries, migrants are still required to comply with administrative requirements for status determination, visa application and renewal. However, adhering to procedures and schedules become challenging as offices and service providers close or

⁸³ <https://www.limesonline.com/rubrica/data-migrants-irregular-europe-union-europea>

⁸⁴ <https://www.pewresearch.org/global/fact-sheet/unauthorized-immigrants-in-italy/>

limit their operation hours and movements are limited. Office closures and rescheduling of appointments result in delayed procedures and prolonged uncertainty and risks of continued detention in centres. Arrests, including for curfew violations and social distancing measures, whether or not they wear protective masks, lead to the detention of more migrants and increase the risk of losing their regular status⁸⁵. Against a backdrop of potentially increasing irregularities due to border closures and visa gluts, immigration enforcement could hamper efforts to control the outbreak. Increased social contacts for migrants and government personnel and reduced willingness, migrants they come forward for assistance, especially in countries where there are no firewalls between health and immigration authorities and arrest in health⁸⁶ care facilities is possible²⁰²⁰⁸⁷.

However, several countries have granted flexibility on immigration requirements (e.g. automatic or simplified procedures for renewing or converting visas, waiving fees) to prevent the spread of irregularities following job losses and border closures⁸⁸.

Suspension or reduction of immigration

Law enforcement can encourage migrants to come forward for healthcare that can also be obtained through initiatives at the local level, including applying and extending

⁸⁵ Jones Jr., R. 2020 Johnson warns immigration permits at stake for breach of COVID-19 orders, Eyewitness News, 31 March.

⁸⁶ Gomez, A. 2020 Undocumented immigrants, fearful of Trump administration, could be hit hard by coronavirus. USA Today, 23 March.

⁸⁷ Chishti, M. and S. Pierce, 2020 Crisis within a crisis: Immigration in the United States in a time of COVID-19, Migration Information Source, The Online Journal of the Migration Policy Institute, 26 March

⁸⁸ Collins, F.L. 2020 Caring for 300,000 temporary migrants in New Zealand is a crucial missing link in our coronavirus response. The Conversation, 26 March.

Sanctuary City approaches to pandemic management⁸⁹.

Ultimately, granting migrants regular status can dramatically improve their access to health care and social security⁹⁰.

3.4 Regularization in Portugal

Portugal has temporarily regularized all migrants, including asylum seekers, who had applied for a residence permit before declaring a state of emergency on 18 March. This temporary regularization aims to guarantee the rights of migrants, including access to health care and social security. In Italy, the government, trade unions and migrant rights associations have discussed a regularization program for irregular migrant workers.

Furthermore, some countries are still voluntarily expelling or returning migrants, despite the explicit opposition of several⁹¹ countries of origin 2020 ⁹² and the growing number of travel restrictions that hinder them. Due to the trajectories of the spread of the pandemic, this creates an additional risk of further spread of the disease in settings that have so far been only marginally affected (Abbott, 2020) ⁹³.

On 27 March 2020, the Interministerial Ordinance n. 3863-B/2020 to determine the management of reservations and appointments for the issue or renewal of residence permits, in order to unequivocally guarantee the rights of all foreign citizens with pending procedures at the Foreigners and Borders Service - SEF, in the context of COVID-19.

The provision cited provides is in reality a derogation

⁸⁹ Hudson, G. 2020 We need sanctuary cities and resilience during the COVID-19 pandemic OpenDemocracy, 14 April

⁹⁰ Guigla G., The opportunities of the European Social Charter (in Italy), http://www.europeanrights.eu/public/commentary/The_opportunities_of_the_ESC_in_Italy_-_Giovanni_Guiglia.pdf

⁹¹ Ernst, J. 2020 US migrant deportation Guardian, 12 March

⁹² Carretero, L. 2020 France expelled of the immigrants despite THE control measures _ against the coronavirus. InfoMigrants, 20 March.

⁹³ <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-60.pdf>

from the validity of the residence authorization title with regard to renewals and an extension of the right of access to those who had submitted an application for residence by 18 March and received the receipt. The latter allows access to all services, from healthcare to all other public services, as well as for signing an employment contract or opening a bank account. This derogation and not amnesty, is temporary, valid only until 30 June.

The provision extends, as required by a law approved in 2019, to those who, even if they entered Portugal illegally, and have at least 12 months of registration, with regular contributions. Those who have a more recent contributory position, even if they meet part of the requirements, remain outside the provision, as well as migrants considered "irregular" who do not have the possibility of proceeding with regularization mainly because they live in precarious working and housing conditions.

In the case of foreign nationals who have submitted applications under the Immigration Law (No. 23/2007, of June 4, in its current version) or who have submitted applications under the Asylum Law (No. 27/2008, of June 30, amended by Law No. 26/2014, of May 5), the stay in Portuguese territory is considered regular, provided that the SEF has received the request for the issue or renewal of the residence permit before March 18 inclusive, when a national state of emergency was declared.

The receipt of the application presented to the SEF or the reservation to deliver the application thus constitute documents that certify the legality of the foreign citizen in the national territory. These documents are considered valid in all public services, specifically in order to: obtain the user number to access public services, have access to national health service or other health care rights, access social assistance benefits, sign contracts of rent and work, open bank

current accounts and activate essential public services⁹⁴.

In this regard, it should be noted that all the branches of the SEF were closed from 30 March to 30 June and that direct assistance was provided (subject to authorization by the competent regional director) only for cases considered urgent. According to the Ordinance, the situations that can be considered urgent are those of those who need to travel or demonstrate the urgent and undeferrable need to be absent from the national territory for imponderable and unavoidable reasons and of those who have suffered theft, robbery or loss of documents. The SEF has proceeded with the rescheduling of the appointments scheduled starting from 1 July, in chronological order and thus ensuring equal treatment of foreign citizens (<https://imigrante.sef.pt/covid-19/>).

Finally, article 16 of Decree-Law no. 10-A/2020, of 13 March, provides that visas and residence permits expired after 24 February 2020 are valid until 30 June of the same year and must be accepted by the public authorities for the purposes established by law⁹⁵.

The Interministerial Ordinance in question is a useful initiative in the context of COVID-19, given that it concerns the need to reduce public health risks in the branches, both for SEF workers and for migrants. Its importance for health

⁹⁴ Pedroso J, Guia M.J., Branco P, Casaleiro P., Migrants without rights: the limited citizenship of migrants in illegality and their access to Law and Justice in the European Union and Portugal, p. 55-70, <https://books.openedition.org/ledizioni/2469?lang=it>; Pedroso (2011) Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em des (construção). O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças. *Dissertação de Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração*. Universidade de Coimbra. Available at [https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/22583/1/Tese_Joao Pedroso.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/22583/1/Tese_Joao%20Pedroso.pdf) [8 June 2023].

⁹⁵ Decree-Law 10-A/2020 of 13 March 2020, available in Portuguese at: <https://bit.ly/3fLex13>. An English translation of the amended Decree-Law is available at: <https://bit.ly/3kUSqG0> [last updated on 15 January 2021].

also concerns access to the national health system for migrants who are equivalent to Portuguese citizens.

Under normal conditions, foreigners who do not have a residence permit must bear the cost of all health care costs (as if they had used the private health service). Exceptions are the cases of communicable diseases (e.g. HIV or tuberculosis) which represent a danger or threat to public health.⁹⁶The irregular foreigner who finds himself in this situation should present the residence certificate issued by the Municipality certifying his residence in Portuguese territory for at least ninety days. However, given the closure of the municipal offices since the proclamation of the state of emergency (March 18), it would not have been possible for irregular migrants to easily access the health service. Therefore, it was issued with the Ordinance in the context of COVID-19 to facilitate access to the health system also for irregular foreign citizens.

The Ordinance is even more relevant for access to social benefits (social assistance). Normally, even if an irregular migrant manages to enroll in the Social Security system and contributes with taxes, he is not covered by the social protection system, since to access the benefits he must have a residence permit in Portugal. With the provisional regularization in the context of COVID-19, migrants with procedures pending as of 18 March have the possibility to apply for social assistance, including that created during the pandemic: for example the benefit for prophylactic isolation, sickness, unemployment, assistance to sick minor children or at home due to school closures⁹⁷.

The Ordinance also provides that migrants with pending procedures can sign rental contracts. The importance of this provision not only allows you to have accommodation, but

⁹⁶ <https://www.dgs.pt/ficheiros-de-upload-2013/manual-de-acolhimento-no-acesso-ao-sistema-de-saude-de-cidadaos-estrangeiros-pdf.aspx>.

⁹⁷ <https://covid19estamoson.gov.pt/medidas-excepcionais/#trabalhadores>

also ensures the other rental rights provided for in the contracts. Furthermore, the Decree-Law n. 10-A/2020 banned evictions during the period of the state of emergency and currently the Parliament has sent for promulgation by the President of the Republic a bill to suspend the payment of rents and the prescription of contracts for up to 30 days when the state of emergency is over. This means that the possibility of signing a rental contract guarantees greater protection for these foreigners.

Limitation and effects of the Interministerial Ordinance

The interministerial ordinance extends access to healthcare and welfare measures to those who, before March 18, had submitted a request for a residence permit to the Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), the Portuguese border police ⁹⁸.

The beneficiaries of the provision were above all Brazilians, Romanians and Ukrainians who represent the communities that normally have access to less demanding jobs than the majority of migrant citizens. The decree, although not an amnesty, responds to the request of many associations of migrant citizens who expressed concern once the Covid-19 emergency began in the country, fearing that migrant citizens would not even be able to enjoy health coverage. However, it is not yet clear whether the aid aimed at Portuguese citizens, in addition to the same unemployment benefit, has also been extended to regular foreigners ⁹⁹.

Conversely, only those who had a pending request to the

⁹⁸"At times like these, we must guarantee the rights of the most fragile, such as immigrants," said Interior Minister Eduardo Cabrita, immediately after the ordinance was published. Nine days earlier, on March 18, the government had declared a state of emergency and adopted a series of restrictions, with the aim of anticipating the spread of the virus, which had so far claimed only one victim in the country.

⁹⁹ <https://www.lasciatecienrare.it/il-portogallo-ha-davvero-regolaizzato-i-migranti/>

SEF up to 18 March (inclusive) were taken into consideration by this provisional regularization. Migrants who could not book or have appointments before the declaration of a state of emergency waited until 1 July to start their procedures, leaving them vulnerable during the fight against COVID-19. Furthermore, migrants who fall under the situations envisaged by the Ordinance do not have total access to the rights as if they were truly regularised, given that they cannot access services not envisaged in the measure, for example the issuance of a driving licence.

It should also be noted that, being a provisional measure, applications for the issue or renewal of residence permits were evaluated after 1 July. This means that some temporarily regularized migrants have returned to the status of irregular, in the event of a negative decision by the SEF.

Finally, it is important to remember that in 2019 the SEF, due to a lack of human resources, found it difficult to secure the bookings of foreigners requesting the issue or renewal of residence permits¹⁰⁰. After 1 July the situation became more complicated after the rescheduling, provided for by the Interministerial Ordinance, of the renewals of documents expired after 30 June (as a result of the provisions of article 16 of Decree-Law n. 10-A/2020), which will be added to the cases that should normally arrive.

The regularization mechanisms in Portugal have been present in the legislation since long before the Ordinance. However, the issue of law enforcement has always been the Portuguese 'weak spot', where bureaucracy and lack of human resources always find a way to limit or hinder full access to rights, both permanent and temporary. If the COVID-19 situation leads to unequivocally guaranteeing the rights of all foreign citizens, it should also be assessed how these rights will be protected and accessible after the

¹⁰⁰ <https://tvi24.iol.pt/sociedade/17-08-2019/sef-nao-aceita-mais-marcaoes-para-atendimento-de-imigrantes-ate-ao-final-do-ano>

state of emergency ¹⁰¹.

*The uncertainties and criticalities of the Portuguese model
Critical issues*

According to some associations, an estimated 20-30 thousand people have benefited from the ordinance”, according to which at least another 80-100,000 foreigners have been excluded from the measure.

In particular, regarding according to these humanitarian organizations invisible workers, unrelated to the authorities and often victims of exploitation, very important for the Portuguese economy such as construction - which employs Ukrainians and citizens of Eastern Europe - agriculture and tourism, in which mainly citizens of Nepal, Bangladesh, Pakistan and India work.¹⁰²

Foreign nationals are employed in the sector of home deliveries, transport, food supply, cleaning and domestic care for which it is considered insufficient.

¹⁰¹ <https://openmigration.org/analisi/le-ombre-del-modello-portoghese-sulle-migrazioni/>
<https://www.publico.pt/2020/03/28/sociedade/noticia/governo-regulariza-imigrantes-pedidos-pendientes-sef-1909791>
<https://volerelaluna.it/mondo/2020/04/08/portogallo-il-covid-19-fa-regularizzare-i-migranti/?print=pdf>

¹⁰² "Labourer work, under corporal, is a great taboo in Portugal, starting with those who collect olives and clams, important resources for national production, and are relegated to rural areas, away from the eye and the news", he tells us Emellina De Oliveira. While the contribution of foreigners to the economy and society has been recognized in recent years more than in other European countries – so much so that according to the Eurobarometer, in 2018, 77 percent of Portuguese people had a positive perception of the integration of immigrant citizens, a compared to a European average of 54 per cent - a large number of foreign workers remain excluded from any emergency measure, because they do not have employment contracts or because, when they have any, they last less than 12 months.

Bureaucratic process slowed down

The provision of 27 March poses some structural aspects of the Portuguese 'model'.

Since 2015, the presence of foreign citizens has grown significantly. To attract them, a growing economy and the possibility of regularization if employment is found on the spot, in fact absent in many EU countries.

In the country 580 thousand foreigners at the beginning of 2020 reside regularly according to figures released by the SEF. An increase of 90 thousand people compared to the previous year. Well, through these new entries, in 2018 the demographic balance of Portugal returned to being positive, for the first time since 2010.

The growth of a defined economic migration, in which Brazilian and Romanian migrants, active in domestic work, services and construction, are joined by Italian, French and British pensioners who take advantage of a low cost of living and citizens of the former Guinean colonies Bissau, Mozambique and Angola, then the increase in asylum requests was added, with figures still among the lowest in Europe.

About 200 in 2007, asylum seekers became 1750 in 2017, with a slight decrease in the following years. Figures divided equally, in recent years, between refugees relocated from Greece, Italy, Turkey and other countries, and the so-called 'spontaneous arrivals', mostly young people from Afghanistan and Pakistan whose requests had been rejected in other EU countries.

It should be remembered that Portugal today welcomes around 580,000 regular migrants out of a total population of just over 10 million. On the other hand, it is difficult to obtain certain data regarding the irregular migrants mostly from the African continent and from countries such as Pakistan or Bangladesh, the latter mainly employed in agricultural work in the south of the country ¹⁰³.

¹⁰³ "The crisis in the Mediterranean has led to a wave of solidarity and

Provision 3863-B/2020 extends to all asylum seekers and refugees who will be able, despite the partial closure of the designated services, to submit a request for legalisation. This latest data derives from the policy desired by Prime Minister Costa who in recent years has encouraged, also offering incentives, the arrival of refugees in the country to

prompted the authorities to welcome Syrians, Iraqis and Eritreans who have landed in Italy or Greece". In the first place there is detention: asylum seekers, including minors, are held in various centres, reception conditions are sometimes found to be insufficient, in overcrowded centres. This is precisely the second problem raised by the emergency measures: tens of thousands of people, who apply for asylum or the issuance of a residence permit for work, wait months or years to get an appointment at the SEF, thus finding themselves in a situation of semi-regularity - not expelled but not yet regular - and risking losing in the meantime the same requirements underlying the request for regularization.

"Once the application has been submitted, the wait for the appointment at the SEF lasts up to two years, despite the law speaking of a limit of 90 days: during all this time, one is not normally entitled to free treatment and assistance social", explains Emellin De Oliveira. The ordinance therefore guaranteed rights to those who had already submitted a request to the SEF, but the closure of its offices to the public froze and further delayed all appointments. According to the researcher, "if the government does not immediately increase human resources, we will risk catastrophe when we reopen".

Once the SEF agenda is released, scheduled for July 1, thousands of people will in fact risk having lost the essential requirement for regularisation, i.e. work. "It is already evident for those who work in restaurants and hotels, like many Asian citizens, who have been left at home in recent weeks," explains De Oliveira. Those of them who have temporarily benefited from family subsidies or unemployment benefits thanks to the measures envisaged by the ordinance, "will then be rejected into total precariousness, even in a situation of economic crisis due precisely to the effects of the pandemic".

According to De Oliveira "while the ordinance re-established a principle of justice, everything ended in June. In 2018, confirming a growing trend, the balance between the social security payments of foreign citizens and their use of public services was in fact 651 million euros. In short, foreign workers pay much more than they get. Among them are the many awaiting the fateful appointment.

repopulate the internal areas emptied by a process of urbanization towards Lisbon and partly in Porto¹⁰⁴.

Some countries have blocked the processes of expelling irregular migrants, given the impossibility of carrying it out logistically and physically due to the many travel restrictions passed by countries around the world. Irregular migrants are often detained until these expulsions, so several countries, including Belgium, Spain, the Netherlands and the United Kingdom, have decided to release some of these migrants. Indeed, according to international human rights law, their deprivation of liberty pending deportation is permitted “as long as deportation proceedings are ongoing or as long as they are real and tangible and there is a prospect of removal” (IOM, 2016, p. 4). The goal of preventing outbreaks of immigration detention facilities, recalls the principles of the United Nations agencies which calls on states to adopt alternatives to detention for irregular migrants during the pandemic.

4. Conclusions

In conclusion, the migratory phenomenon represents one of the most relevant phenomena from a historical point of view, having had increases and decreases in flows throughout history; in fact, in recent years there has been a drastic drop in arrivals due to the restrictions given by the pandemic situation that is unfortunately being experienced.

Among the most complicated aspects for immigrants, integration in the host country from a social, cultural and economic point of view is certainly the most acute, which is greater if one settles in a country with totally different habits and customs.

¹⁰⁴ Portugal: More than 356 000 immigrants provisionally legalised during COVID-19 pandemic, https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/portugal-more-356-000-immigrants-provisionally-legalised-during-covid-19-pandemic_en

The main motivations that lead to migration are economic and family reunification, in this context the migratory networks are particularly important because they manage to convey information and to be a sort of social bridge that crosses and surpasses borders.

From an economic point of view, the evidence suggests that migration has a positive impact on per capita output in host countries, both from a macroeconomic point of view (increase in GDP) and from a fiscal point of view since in the long run it reduces the tax burden and the aging of the population; in the labor market it is positive if the skills of the immigrants complete the skills of the natives in a certain sense, also increasing technological progress and the updating of new knowledge and professional roles¹⁰⁵.

In prospective terms there are various scenarios on what is expected in the future in Europe but it is certainly important to make a special commitment to the new generations and children of immigrants. “To ensure good integration it is necessary to pay particular attention to the new generations, because they can represent a precious resource”¹⁰⁶.

It is also necessary to coordinate migration through a structured action to counter stereotypes and prejudices, which if exacerbated can give rise to racist behaviour.

Both strands of residence law reform have been widely embraced by social partners, welfare organizations and NGOs. However, refugee advocates remain critical of the

¹⁰⁵ Prati S, Conti C. L'influenza della pandemia di COVID-19 sui flussi migratori verso l'Italia e sui percorsi di integrazione degli immigrati [The influence of COVID-19 pandemic on migratory flows towards Italy and on integration paths of immigrants]. *Epidemiol Prev.* 2022 Jul-Aug;46(4):15-23. Italian. doi: 10.19191/EP22.4S1.052. PMID: 35862556, See K. Bodnár and D. O'Brien, “The role of migration in weak labour force developments during the COVID-19 pandemic”, *Economic Bulletin*, 1/2022, ECB

¹⁰⁶ Ismu, F. (2019). *Twenty-fifth Migration Report 2019*. FrancoAngeli

restrictive measures under the related Orderly Return Act¹⁰⁷. The surprising success measure of the last few years is the Western Balkans Regulation. Empirical evidence demonstrates that the system has developed into a real recruitment option that has been perceived very positively by companies, even if its introduction was not based on any consideration of economic policy or even market policy¹⁰⁸.

Migration is the oldest action against poverty, they select those who most wish to redeem themselves, they are useful for the receiving country, they help to break the balance of poverty in the country of origin: what perversion of the human soul prevent us from recognising such an obvious benefit?

John Kenneth Galbraith (1908-2006)

¹⁰⁷ ECRE comment (<https://www.ecre.org/germany-parliament-pass-orderly-return-law/>) or the written opinion for the hearing of the experts in the Bundestag by D. Thym (<https://www.bundestag.de/resource/blob/645276/42c22c67b7ac69a279c34540bf2cf00e/A-Drs-19-4-286-B-data.pdf>)

¹⁰⁸ Vedi J. Bither, A. Ziebarth,, Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What We Can Learn from Germany's "Western Balkan Regulation", Berlino, 2018, p. 19-23.

DIGITALIZZAZIONE ED ETICA: LE RACCOMANDAZIONI DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E RIPERCUSSIONI SUL MONDO DEL LAVORO

Prof.ssa Elena Repman, prof.ssa Elvira Ruzieva

L'introduzione. lo sviluppo sostenibile

La necessità di una crescita economica rispettosa dell'ambiente risale agli anni Settanta, con la presa di coscienza che il tradizionale modello di sviluppo avrebbe causato nel lungo termine la distruzione dell'ecosistema del nostro pianeta. Così nasce il nuovo modello di sviluppo, basato sul rispetto per il futuro, sia del Pianeta, che delle generazioni prossime.

Il concetto di sviluppo sostenibile è un concetto complesso, soggetto a numerose interpretazioni, ma la definizione riconosciuta risale al 1987 e si trova nel cosiddetto Rapporto Brundtland dal titolo "Our Common Future"¹⁰⁹: "Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri".

Lungo e complesso è stato il percorso, queste sono solo le alcune tappe:

- Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), 1972
- Rapporto Brundtland (conosciuto anche come Our Common Future), 1987
- Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, 2000

¹⁰⁹ Nazioni Unite, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundland report), <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

- Accordo di Parigi sul clima, 2015
- "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", 2016
- Patto sul clima di Glasgow, 2021

La visione integrata delle tre dimensioni dello sviluppo (Environmental, social, and corporate governance) abbracciata anche dalla responsabilità istituzionale, si afferma e arriva nel 2015¹¹⁰, anno in cui si conclude il lungo processo negoziale sullo sviluppo sostenibile dell'Onu, che ha portato alla nascita dell'Agenda 2030¹¹¹ per lo sviluppo sostenibile, impegno comune dei Paesi di portare il mondo verso la sostenibilità.

Nell'economia moderna, sono le imprese un'importante fonte di innovazione e sviluppo economico sostenibile, che viviamo nel quadro della quarta rivoluzione industriale, strettamente correlata alla digitalizzazione.

L'economia digitale: la definizione

Parliamo quindi della "quarta rivoluzione industriale".

La rivoluzione industriale è un processo di evoluzione economica e di industrializzazione di società, favorito da una forte componente di innovazione tecnologica e accompagnato da fenomeni di crescita, sviluppo economico e profonde modificazioni socioculturali e politiche. La prima, la seconda e la terza rivoluzione industriale furono caratterizzate, rispettivamente, dall'uso dell'acqua e del vapore nella meccanizzazione della produzione (circa 1750-1820), dall'uso dell'elettricità per alimentare la produzione di massa (circa 1870-1920), e l'uso dell'elettronica e delle tecnologie dell'informazione nell'automazione di massa della produzione e della lavorazione (circa 1950–). La quarta è

¹¹⁰ L'Agenzia Italiana per lo Sviluppo Sostenibile <https://asvis.it/sviluppo-sostenibile>

¹¹¹ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, <https://unric.org/it/agenda-2030/>

uno sviluppo della terza (circa 1990–), ed è caratterizzata da una fusione di tecnologie che confondono le sfere digitale, fisica e biologica (ad esempio, cyber-spazio, realtà virtuale e aumentata, interfaccia corpo-macchina e robotica).

È difficile dare una definizione generalmente accettata di "economia digitale", poiché la digitalizzazione è penetrata in quasi tutte le sue industrie. Si ritiene che l'economia digitale comprenda un'ampia gamma di nuovi modi di incorporare i dati e Internet nei processi di produzione e nei modelli di business.

In senso stretto, l'economia digitale può essere definita come piattaforme e attività online che devono la loro esistenza a tali piattaforme. Parlando delle piattaforme non possiamo non parlare della Sharing Economy. Il termine "sharing economy" viene fatto risalire al 1978 e in particolare all'articolo "Community Structure and Collaborative Consumption" di Marcus Felson e Joe. L. Spaeth¹¹² pubblicato nel *American Behavioral Scientist*. La condivisione economica è sempre esistita, ma la diffusione delle nuove piattaforme tecnologiche l'ha reso possibile a livelli prima non immaginabili. Vediamo la definizione della sharing economy più moderna che appartiene a Daniel Schlagwein, Detlef Schoder e Kai Spindeldreher¹¹³: "L'economia collaborativa è un modello peer-to-peer facilitato dall'IT per la condivisione commerciale o non commerciale di beni sottoutilizzati e capacità di servizio attraverso un intermediario senza trasferimento di proprietà". L'idea di base è sempre quella di restituire valore a prodotti e servizi altrimenti "sprecati" promuovendo condivisione sociale (comunità)

¹¹² Felson, M. and Spaeth, J. L. (1978) Community Structure and Collaborative Consumption: A Routine Activity Approach. *American Behavioral Scientist*, 21, 23. <https://doi.org/10.1177/000276427802100411>

¹¹³ Schlagwein, D.; Schoder, D.; Spindeldreher, K. (2019). "Consolidated, systemic conceptualization, and definition of the "sharing economy". *Journal of the Association for Information Science and Technology*. 71 (7): 817–838. doi:10.1002/asi.24300

ed efficienza. L'esempio più tipico è quello della "sharing mobility", ossia di servizi come il car sharing, il bike sharing. Altro esempio universale di sharing economy è Airbnb, un portale mondiale per gli affitti brevi. Anche le Comunità Energetiche Rinnovabili (REC) applicano i principi della sharing economy allo scambio di energia rinnovabile tra i membri di una comunità. Dato il rapido sviluppo dell'economia digitale e il ritmo dell'innovazione, una definizione stretta di economia digitale può rapidamente diventare obsoleta.

In senso ampio, tutte le attività che utilizzano dati digitali possono essere considerate parte dell'economia digitale. Se l'economia digitale è definita dall'uso di dati digitali, coprirà una vasta gamma di attività economiche dall'agricoltura alla ricerca e sviluppo. Si può affermare che l'economia digitale "comprende tutte le attività economiche che dipendono dall'uso delle risorse digitali o ne sono notevolmente potenziate, comprese le tecnologie digitali, le infrastrutture digitali, i servizi digitali e i dati". La digitalizzazione del mercato del lavoro può coprire tutto, dall'introduzione di determinati software nei posti di lavoro esistenti alla creazione di nuovi tipi di posti di lavoro completamente digitali.

L'intelligenza artificiale

La centralità della trasformazione digitale senza dubbio appartiene all'intelligenza artificiale. Come diceva Joseph Alois Schumpeter, un economista austriaco, tra i maggiori del XX secolo, tra l'invenzione e l'innovazione. La prima, generalmente risultato di una persona intellettualmente brillante, non si traduce necessariamente nella seconda, l'applicazione di un'invenzione ad una determinata attività con diffusione ad un intero settore. Nel caso dell'intelligenza artificiale possiamo essere sicuri che siamo presenti davanti ad una disruptive innovation (innovazione dirompente), davanti ad una sorta di big-bang.

Dal portale dell'Unione Europea prendiamo la definizione attuale: “L’intelligenza artificiale (IA) è l’abilità di una macchina di mostrare capacità umane quali il ragionamento, l’apprendimento, la pianificazione e la creatività. L’intelligenza artificiale permette ai sistemi di capire il proprio ambiente, mettersi in relazione con quello che percepisce e risolvere problemi, e agire verso un obiettivo specifico.”¹¹⁴

Alcuni tipi di intelligenza artificiale esistono da più di 50 anni, ma i progressi nella potenza dei computer, la disponibilità di enormi quantità di dati e lo sviluppo di nuovi algoritmi hanno portato a grandi balzi in avanti nella tecnologia negli ultimi anni.

Nel 2016 dalla ricerca *The Future of the Jobs*¹¹⁵ presentata al World Economic Forum è emerso che i fattori tecnologici e demografici influenzeranno profondamente l’evoluzione del lavoro. Secondo lo studio l’effetto sarà la creazione di 2 milioni di nuovi posti di lavoro, ma contemporaneamente ne spariranno 7, con un saldo netto negativo di oltre 5 milioni di posti di lavoro. Nel 2023, gli esperti già affermano che l’intelligenza artificiale può sostituire fino a 300 milioni di posti di lavoro nei paesi sviluppati. Lo sviluppo dell’intelligenza artificiale può portare a giganteschi sconvolgimenti sociali ed economici.

Sebbene si ritenga che la maggior parte dell’automazione digitale riguardi la produzione industriale e l’agricoltura, anche i leader aziendali nei settori della logistica, della vendita al dettaglio, della finanza e della contabilità sono pienamente consapevoli del potenziale impatto della digitalizzazione.

¹¹⁴ L’Ufficio Stampa dell’UE, Che cos’è l’intelligenza artificiale e come viene usata? <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200827STO85804/che-cos-e-l-intelligenza-artificiale-e-come-viene-usata>

¹¹⁵ The World Economic Forum, *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, January 2016, https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

L'etica

L'etica è un'ampia disciplina con notevole portata e pluralità di comprensione. Parlando in questa chiave l'ambito dell'etica filosofica è vasto, con diverse scuole e tradizioni scolastiche, ciascuna con la propria comunità e una notevole pluralità interna (es. esistenzialismo, utilitarismo, naturalismo, egoismo/edonismo, deontologico/etica dei diritti, ecc.). gli approcci dominanti, che possono essere letti come alla base del common law e del continental law, sono l'”utilitarismo” (spesso indicato come consequenzialismo) e l'etica basata sui diritti. Un'aggiunta a queste, e meno riflessa nel contesto del diritto contemporaneo, è l'etica della virtù. Queste sono le tre teorie etiche dominanti nella filosofia accademica dell'etica.

Questi tre sono lì esplorati di seguito e propongo le spiegazioni evidenziate dagli studiosi Kazim e Koshiyama.¹¹⁶

1. Utilitarismo: formulazione di principi considerando le conseguenze delle azioni che deriverebbero da quelle regole, dove si cerca la massimizzazione del piacere/minimizzazione del dispiacere. Esistono numerose interpretazioni dell'utilitarismo (ad esempio, utilitarismo "atto" e "regola"), nonché domande su come i termini "piacere" e "dispiacere" debbano essere compresi e quantificati. Mettendo da parte queste preoccupazioni scolastiche, il concetto operativo è che l'etica riguarda il soppesare le conseguenze delle azioni. Un dominio in cui domina questo approccio all'etica è quello della giustificazione della politica del governo e del processo decisionale (ad esempio, la politica relativa all'assistenza sanitaria è spesso giustificata dall'appello alla massimizzazione dei risultati di salute per i cittadini (a livello di popolazione), un'affermazione che compete con l'etica

¹¹⁶ Kazim E., Koshiyama A.S., A high-level overview of AI ethics. https://www.researchgate.net/publication/354513501_A_high-level_overview_of_AI_ethics

dignitaria della sanità); la politica economica è spesso giustificata dalla massimizzazione del prodotto interno lordo, ecc.

2. Diritti: diritti in virtù dell'appartenenza a una classe. Qui, il quadro etico è tale che una serie di "diritti", cioè ciò che è indicato come diritti nella definizione di cui sopra, sono conferiti a una persona semplicemente appartenendo a una classe. Dove la classe è intesa come categoria generica di identità. Due esempi centrali di diritti sono i diritti umani e civili. I diritti umani sono diritti spettanti a chiunque appartenga alla classe "umani" e i diritti civili sono diritti spettanti/conferiti a qualsiasi cittadino di una particolare giurisdizione. Mentre i diritti umani sono considerati inviolabili e fondamentali semplicemente in quanto esseri umani, i diritti civili spettano ai membri della comunità politica.

3 Virtù: sviluppo del carattere di un individuo e azioni che risultano come conseguenza del buon carattere. L'etica della virtù (nota anche come etica naturale) è una posizione classica che affonda le sue radici nell'aristotelismo preilluminista. È un approccio all'etica che enfatizza lo sviluppo del carattere: è strettamente associato al "perfezionismo", in cui una persona si sviluppa nel tempo verso una nozione idealizzata del Sé perfetto (spesso descritto nei termini religiosi di diventare divino o essere in unione con il divino). Il buon carattere è inteso in termini di valori (lettura, virtù), come l'onestà, l'autocontrollo, l'integrità, il coraggio, la generosità e l'equità

L'etica dell'intelligenza artificiale e le sue sfide

Parliamo quindi dell'**Etica dell'Intelligenza Artificiale**. L'etica dell'intelligenza artificiale¹¹⁷ è una branca dell'etica

¹¹⁷ Kaplan A., Artificial Intelligence: Emphasis on Ethics and Education, International Journal of Swarm Intelligence and Evolutionary Computation <https://www.walshmedicalmedia.com/open-access/artificial-intelligence-emphasis-on-ethics-and-education-54298.html>

che studia le implicazioni economiche, sociali e culturali dello sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale. L'etica dell'IA è un campo emergente che è ancora nella sua fase nascente e continua ad evolversi. Tuttavia, ci sono un certo numero di discipline che hanno una lunga tradizione e letteratura da cui l'etica dell'IA attinge e può essere vista come, in vari modi, una continuazione di. I tre corpi di letteratura che riteniamo più rilevanti sono (1) l'etica dell'ingegneria, (2) filosofia della tecnologia e (3) studi scientifici e tecnologici.

Fondamenti dell'IA sono molteplici, infatti ci troviamo¹¹⁸:

- Matematica (logica, probabilità, algoritmi, ecc..)
- Psicologia (modelli cognitivi, esperimenti psicologici)
- Informatica (software, hardware)
- Linguistica (sintassi, semantica e pragmatica del linguaggio naturale, rappresentazione della conoscenza)
- Filosofia (intelligenza, conoscenza, ragionamento, apprendimento, linguaggio, ecc..)

La filosofia sulla questione IA riveste oggi un ruolo sempre più centrale nei dibattiti internazionali, che non si limitano più, come in passato, ad un'unica dimensione logico-teorica del problema, ma sono obbligati ad affrontare specifiche questioni etiche derivanti da una delle più grandi rivoluzioni industriali della storia, facciamo ancora una volta un riferimento a Industria 4.0. Diventano così fondamentali argomenti e concetti come affidabilità, legittimità, etica e responsabilità a cui la filosofia deve prestare attenzione se vuole che lo sviluppo tecnologico esponenziale sia adeguatamente regolato e controllato in futuro, non calpesta i diritti dell'individuo.

Sebbene ci siano richiami e una crescente letteratura che comprende prospettive etiche di tradizioni non occidentali

¹¹⁸ Russell e Norvig, *Intelligenza Artificiale: un Approccio Moderno*, UTET, 1998, Cap. I

nella letteratura sull'etica dell'IA (ad esempio, Ethically Aligned Design ¹¹⁹ dell'IEEE richiede l'incorporazione di sistemi non occidentali e ne evidenzia alcuni, tra cui etica originaria del Giappone e dell'Africa), il discorso predominante sull'etica dell'IA si trova nei contesti dell'Europa occidentale e nordamericana.

Parliamo adesso di uno dei punti cruciali: l'evoluzione che stiamo vivendo nell'era digitale sta prendendo una svolta inaspettata caratterizzata dall'affermarsi del “capitalismo della sorveglianza”, un sistema aggressivo di partecipazione alla vita delle persone, promosso dalle azioni convergenti delle grandi aziende digitali e dei governi”¹²⁰. Questo ecosistema si basa sulla costante raccolta e utilizzo di dati personali, spesso ottenuti senza previo consenso; la raccolta dei dati è diventata una fonte di straordinario profitto e, va sottolineato, uno strumento di controllo e gestione del pensiero e del comportamento degli individui e delle comunità, non sempre etico.

L'Organizzazione internazionale del lavoro evidenzia nel suo rapporto¹²¹ che la digitalizzazione sta potenzialmente creando una crescita senza precedenti nella sorveglianza del lavoro, con una crescita esponenziale nell'uso di smartphone e tecnologie di tracciamento come Fitbit e altri tracker indossabili. Inoltre, l'economia utilizza sistemi algoritmici per controllare aspetti fondamentali del lavoro. Il controllo dell'allocazione delle attività, la supervisione delle prestazioni e la valutazione delle prestazioni tramite

¹¹⁹ Ethically Aligned Design (2017). A Vision for Prioritizing Human Well-Being with Autonomous and Intelligent Systems (IEEE), Version 2

¹²⁰ Ricceri M., Unesco, urgente correggere il “capitalismo di sorveglianza”, <https://www.leurispes.it/unesco-urgente-correggere-il-capitalismo-di-sorveglianza/>

¹²¹ Charles L., Xia S. and Coutts A. P., Digitalization and Employment, International Labour Organization, 2022, https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_854353/lang--en/index.htm

algoritmi sono sempre più utilizzati in settori tradizionali come la logistica, la produzione o i lavori operai. Ad esempio, l'umore o la stanchezza dei dipendenti sul posto di lavoro possono essere facilmente determinati analizzando gli stati d'animo dalla voce o dalle espressioni facciali utilizzando l'intelligenza artificiale. Gli underperformer identificati secondo gli standard fissati dall'algoritmo a volte potrebbero non ricevere alcun incarico o addirittura essere licenziati. Tale monitoraggio dei dipendenti può portare a livelli elevati di stress e ansia e sollevare preoccupazioni pubbliche sul controllo del comportamento sociale. Lo studio dei principi dell'etica dell'IA si svolge a diversi livelli.

Le organizzazioni internazionali e l'etica dell'IA nazioni unite

Le Nazioni Unite, e più precisamente il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) sta aiutando i paesi a sfruttarne i benefici mitigando i rischi. C'è un forte interesse tra gli Stati membri nell'adottare tecnologie basate sull'intelligenza artificiale per migliorare la vita delle persone fornendo servizi migliori.¹²² Tuttavia, progressivamente che vengono scoperti i benefici e i rischi di queste tecnologie, la necessità di un quadro etico di governance dei dati e dell'IA, capacità e conoscenze migliorate è diventata altrettanto rilevante.

Il "Joint Facility" è un'iniziativa lanciata dall'UNDP e dall'ITU per migliorare lo sviluppo delle capacità digitali dei governi, anche sfruttando l'IA in modo responsabile. L'UNDP sta assistendo paesi come Kenya, Mauritania, Moldavia e Senegal nello sviluppo di quadri di governance dei dati per promuovere l'uso dei dati per il processo decisionale basato su prove. È in fase di sviluppo anche un "Data to Policy Navigator" creato dall'UNDP e dalla

¹²² <https://www.undp.org/blog/are-countries-ready-ai-how-they-can-ensure-ethical-and-responsible-adoption>

Data4Policy Initiative della BMZ. Il Navigator è progettato per fornire ai decisori le conoscenze di cui hanno bisogno per integrare nuove fonti di dati nei processi di sviluppo delle politiche. Non è necessaria alcuna conoscenza avanzata o precedente della scienza dei dati.

L'UNDP, insieme all'UNESCO e all'ITU, fa anche parte di un gruppo di lavoro inter-agenzia delle Nazioni Unite sull'IA, il cui obiettivo è condividere gli apprendimenti collettivi e le migliori pratiche a beneficio di altri paesi. Il gruppo si è sviluppato sugli standard etici AI, che includono aspetti chiave delle normative internazionali e sui diritti umani in merito al diritto alla privacy, all'equità e alla non discriminazione e alla responsabilità dei dati.

I paesi si trovano in fasi diverse del loro viaggio verso l'IA ed è necessaria un'attenta valutazione per determinare l'infrastruttura digitale, la governance e la comunità abilitante appropriate che potrebbero essere necessarie in base alle loro esigenze e capacità uniche. A tal fine, l'UNDP, insieme a Oxford Insights, ha progettato una valutazione della prontezza dell'IA come primo passo che può aiutare i paesi a comprendere meglio il loro attuale livello di preparazione e ciò di cui potrebbero aver bisogno per andare avanti mentre cercano di adottare sistemi di IA responsabili, etici e sostenibili. Leggere la strategia UNDP Digital Strategy è possibile online.¹²³

UNESCO

La raccomandazione ad agire senza indugio è contenuta in un importante documento dell'UNESCO, il cosiddetto Ugra Memorandum “Informazione e comunicazione

¹²³ UNDP Digital Strategy, https://digitalstrategy.undp.org/documents/Digital-Strategy-2022-2025-Full-Document_ENG_Interactive.pdf

nell'era digitale”¹²⁴. Filosofi, sociologi, antropologi, psicologi, linguisti, economisti, informatici, rappresentanti del mondo dell'educazione, dell'industria creativa hanno individuato gli aspetti più difficili della transizione verso un nuovo ordine mondiale con principi e norme di sviluppo economico e di relazioni sociali che sono drasticamente diverse da quelle tradizionali, le cui conseguenze sono difficilmente comprese dal cittadino moderno.

Gli Stati membri dovrebbero valutare e considerare l'impatto dei sistemi di IA sui mercati del lavoro e le sue implicazioni per i requisiti di istruzione in tutti i paesi, con particolare attenzione alle economie ad alta intensità di lavoro. Ciò potrebbe includere l'introduzione di una gamma più ampia di competenze "di base" e interdisciplinari a tutti i livelli di istruzione per offrire ai lavoratori attuali e alle nuove generazioni un'equa possibilità di trovare lavoro in un mercato in rapida evoluzione e garantire che siano consapevoli degli aspetti etici dell'IA. Abilità come "imparare a imparare", comunicazione, pensiero critico, lavoro di squadra, empatia e capacità di trasferire le proprie conoscenze tra campi diversi dovrebbero essere insegnate insieme a competenze tecniche specializzate. La trasparenza su quali competenze sono richieste e l'aggiornamento dei loro curricula sta diventando fondamentale.

Nel 2023, l'UNESCO ha invitato gli Stati membri ad attuare immediatamente le sue Raccomandazioni¹²⁵ sugli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, adottate da 193 Stati membri dell'Organizzazione. I consigli ti consentono di

¹²⁴ UNESCO, UGRA Memorandum: Information and Communication in the Digital Age, http://www.ifapcom.ru/files/2021_ugra/Ugra_Memorandum_2021_eng.pdf

¹²⁵ UNESCO, Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>

massimizzare i vantaggi dell'IA riducendo al contempo i rischi ad essa associati. L'UNESCO è preoccupata per le numerose questioni etiche che sorgono in relazione all'innovazione, tra cui la discriminazione e gli stereotipi, la questione della disuguaglianza di genere, nonché la lotta alla disinformazione, il diritto alla privacy, la protezione dei dati personali, i diritti umani e i diritti ambientali.

Inter-agency working group on artificial intelligence

Alla sua 40a sessione nell'ottobre 2020, l'HLCP ha deciso di creare un gruppo di lavoro inter-agenzia sull'intelligenza artificiale (IAWG-AI)¹²⁶, co-guidato dall'UNESCO e dall'ITU, per riunire le competenze del sistema delle Nazioni Unite sull'intelligenza artificiale a sostegno del CEB e flussi di lavoro HLCP sull'etica dell'IA e l'approccio strategico e la tabella di marcia per sostenere lo sviluppo delle capacità. Combina i pilastri etici e tecnologici delle Nazioni Unite per fornire una solida base per gli sforzi attuali e futuri a livello di sistema sull'intelligenza artificiale al fine di garantire il rispetto dei diritti umani e accelerare i progressi verso gli SDG.

Sotto la presidenza del segretario generale António Guterres¹²⁷, il Consiglio direttivo per il coordinamento (CEB) del sistema delle Nazioni Unite e il suo apparato sussidiario hanno preso in considerazione una selezione di "questioni di frontiera" per garantire che il sistema delle Nazioni Unite sia in grado di fornire un supporto tempestivo e informato e consulenza agli Stati membri nell'odierno contesto tecnologico in rapida evoluzione.

Nella sua sessione di novembre 2017, il CEB ha iniziato a esaminare i rischi e le opportunità per lo sviluppo sostenibile associati alle tecnologie nuove ed emergenti e ai rela-

¹²⁶ <https://unsceb.org/inter-agency-working-group-artificial-intelligence>

¹²⁷ <https://unsceb.org/topics/artificial-intelligence>

tivi sviluppi, considerando in particolare l'intelligenza artificiale (AI), il cyberspazio, la biotecnologia e le implicazioni per la pace e la sicurezza delle tecnologie emergenti. L'obiettivo era identificare aree appropriate per l'impegno del sistema delle Nazioni Unite sulle tecnologie di frontiera a sostegno degli Stati membri. Le discussioni sono state informate dalle analisi prodotte dal comitato ad alto livello per i programmi (HLCP).

Entro maggio 2019, su richiesta del CEB, HLCP aveva completato il lavoro su tre temi chiave di frontiera - intelligenza artificiale, futuro del lavoro e istruzione innovativa - presentando tre strategie interconnesse a livello di sistema per l'approvazione del consiglio.

Durante la Conferenza generale dell'UNESCO nel novembre 2019, gli Stati membri avevano incaricato l'organizzazione di sostenere il processo di elaborazione di una raccomandazione non vincolante sull'etica dell'IA. Una prima versione della Raccomandazione è stata pubblicata nel maggio 2020, preparata da un gruppo di esperti ad hoc di 24 membri nominati dal Direttore Generale dell'UNESCO a titolo personale.

In linea con la sua funzione di think tank e catalizzatore di idee, l'HLCP ha fornito una piattaforma per sviluppare, sotto la guida dell'UNESCO, un contributo congiunto del sistema delle Nazioni Unite sulla bozza di raccomandazione e per elaborare ulteriori possibili azioni a livello di sistema delle Nazioni Unite sull'etica della intelligenza artificiale. Successivamente, in una riunione intersessionale nel luglio 2020, il Comitato ha approvato il contributo a livello di sistema delle Nazioni Unite al gruppo di esperti ad hoc dell'UNESCO nella preparazione di una raccomandazione alla Conferenza generale dell'UNESCO sull'etica dell'IA. La Conferenza generale dell'UNESCO ha adottato la Raccomandazione sull'etica dell'IA nel novembre 2021.

A seguito dell'adozione della Raccomandazione sull'etica dell'intelligenza artificiale da parte della Conferenza generale dell'UNESCO nella sua 41a sessione nel novembre 2021, l'HLCP attraverso il Gruppo di lavoro inter-agenzia sull'IA ha tradotto la Raccomandazione in una serie di principi per guidare l'uso dell'IA da parte degli Stati Entità del sistema delle nazioni. I Principi per l'uso etico dell'intelligenza artificiale nel sistema delle Nazioni Unite¹²⁸ sono stati approvati dall'HLCP in una riunione intersessionale nel luglio 2022 e successivamente approvati dal CEB nel settembre 2022.

I singoli paesi e l'etica dell'IA

Unesco raccomanda ancora:

"Gli Stati membri dovrebbero sostenere accordi di collaborazione tra governi, istituzioni accademiche, istituti di istruzione e formazione professionale, industria, organizzazioni dei lavoratori e società civile per colmare il divario dei requisiti di competenze per allineare i programmi e le strategie di formazione con le implicazioni del futuro del lavoro e il esigenze dell'industria, comprese le piccole e medie imprese. Dovrebbero essere promossi approcci di insegnamento e apprendimento basati su progetti per l'IA, consentendo partenariati tra istituzioni pubbliche, aziende del settore privato, università e centri di ricerca. Gli Stati membri dovrebbero collaborare con le imprese del settore privato, le organizzazioni della società civile e altre parti interessate, compresi i lavoratori e i sindacati, per garantire una transizione equa per i dipendenti a rischio. Ciò include la messa in atto di programmi di riqualificazione e riqualifica-

¹²⁸ United Nations System Chief Executives Board for Coordination, Principles for the ethical use of artificial intelligence in the United Nations system, https://unsceb.org/sites/default/files/2023-03/CEB_2022_2_Add.1%20%28AI%20ethics%20principles%29.pdf

zione, la ricerca di meccanismi efficaci per trattenere i dipendenti durante quei periodi di transizione e l'esplorazione di programmi di "rete di sicurezza" per coloro che non possono essere riqualificati. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare e attuare programmi di ricerca e affrontare le sfide individuate che potrebbero includere il miglioramento e la riqualificazione delle competenze, una protezione sociale rafforzata, politiche e interventi industriali proattivi, benefici fiscali, nuove forme di tassazione, tra gli altri. Gli Stati membri dovrebbero garantire che vi siano finanziamenti pubblici sufficienti per sostenere questi programmi. Le normative pertinenti, come i regimi fiscali, dovrebbero essere attentamente esaminate e modificate, se necessario, per contrastare le conseguenze della disoccupazione causata dall'automazione basata sull'intelligenza artificiale."¹²⁹

Nonostante detto di cui sopra la ricerca sul lavoro digitale si concentra principalmente sui paesi occidentali dell'Europa e degli Stati Uniti. Sono necessarie ulteriori ricerche sul lavoro digitale nelle economie emergenti e in ambienti politicamente instabili.

Codici etici digitali come strumenti normativi vincolanti

La necessità di codici etici digitali come importante quadro per guidare e gestire al meglio i complessi processi della rivoluzione digitale in corso è ampiamente sentita a livello internazionale e nazionale, soprattutto per quanto riguarda l'uso dell'intelligenza artificiale (AI) e dei dati (Big Data). A questo proposito, troviamo numerosi documenti e raccomandazioni approvati dalle istituzioni pubbliche e in molti casi definiti e adottati su base volontaria dagli stessi operatori privati. Nel complesso, l'obiettivo perseguito è massi-

¹²⁹ UNESCO, Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, <https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>

mizzare i benefici dell'IA e ridurre al minimo i danni potenziali ed effettivi per gli individui e le comunità.

L'Istituto degli Studi Sociali, Politici Economici Eurispes ha condotto lo studio sulle iniziative per promuovere e far rispettare i Codici Deontologici Digitali¹³⁰, si è osservato che molto raramente tali iniziative si traducono in uno strumento giuridico e normativo vincolante per l'applicazione nella società, nell'economia e soprattutto nel mondo del lavoro. Comunque come sta al 2023: più di 10 stati hanno pubblicato principi nazionali di etica dell'IA. A partire dal 2022, solo tre paesi hanno formalmente adottato tali strumenti con forza di legge: Canada, Stati Uniti e Federazione Russa.

L'UE

Per quanto riguarda l'Unione Europea, si segnala che dopo i lavori preparatori avviati nel 2017, il 21 aprile 2021 l'Unione ha presentato una proposta di "Artificial Intelligence Act"¹³¹ (AIA) al fine di tradurla in diritto europeo. Il concetto di rischio diventerà fondamentale. La legge assegna le applicazioni dell'IA a tre categorie di rischio. In primo luogo, le applicazioni e i sistemi che creano un rischio inaccettabile, come il punteggio sociale gestito dal governo, sono vietati. In secondo luogo, le candidature ad alto rischio, come uno strumento di scansione dei CV che classifica i candidati al lavoro, sono soggette a requisiti legali specifici. Infine, le applicazioni non esplicitamente vietate o elencate come ad alto rischio sono in gran parte lasciate non regolamentate. L'approvazione finale è prevista per metà giugno 2023.

¹³⁰ EURISPES, Digital Codes Of Ethics With Legal Force An International Comparison (Canada - USA – Russia – EU), Research on the Digital Codes of Ethics, May 2022 <https://eurispes.eu/en/news/eurispes-study-on-the-impact-of-digital-ethical-codes-on-regulatory-systems-now-available-online/>

¹³¹ EU Artificial Intelligence Act, <https://artificialintelligenceact.eu>

Regno Unito

Il Regno Unito prevede di affidare la regolamentazione delle applicazioni di intelligenza artificiale a quattro organismi esistenti, vale a dire le autorità per i diritti umani, la salute, la sicurezza e la concorrenza, abbandonando l'idea di creare un nuovo organismo speciale.

Giappone

In Giappone, il ministro per la trasformazione digitale Taro Kono ha mostrato il chiaro intento di portare la spinosa questione della governance dell'IA nell'arena internazionale.

Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti l'amministrazione Biden ha già avviato consultazioni pubbliche su possibili misure di responsabilità per i sistemi di intelligenza artificiale e sui conseguenti rischi per la società, la sicurezza nazionale e l'economia.

Cina

La Cyberspace Administration of China ha pubblicato una bozza di regolamento¹³² volto a regolamentare gli algoritmi di intelligenza artificiale generativa: si tratta di un quadro normativo, attualmente composto da 21 articoli, che, parte del sistema di regolamentazione dell'IA in continua evoluzione e già esistente (che include il China Personal Information Protection Law, della Repubblica Popolare, in vigore dal 1 novembre 2021, la Cyber Security Law in vigore dal 1 giugno 2017 e la Data Security Law in vigore dal 10 giugno 2021, ecc.), definisce le restrizioni normative applicabili alla ricerca, sviluppo e utilizzo di prodotti con funzioni generative di intelligenza artificiale. Particolare attenzione è rivolta alle fasi di addestramento degli algoritmi,

¹³² China Cyberspace Administration, Regole per la regolamentazione degli algoritmi generativi di intelligenza artificiale, http://www.cac.gov.cn/2023-04/11/c_1682854275475410.htm

alla scelta dei set di dati, al rispetto della riservatezza e della proprietà intellettuale.

Russia

Dopo un lungo periodo di approfondito studio e preparazione che ha coinvolto in particolare centinaia di scienziati ed esperti del settore pubblico e privato, il Codice Etico della Federazione Russa¹³³ è stato presentato ufficialmente il 26 ottobre 2021 ed è entrato in vigore come legge vincolante il 1° novembre 2021. Il documento fa riferimento a tutti gli scenari negativi delle nuove tecnologie temuti dai principali sviluppatori di sistemi.

Il codice fa parte del Progetto Federale Intelligenza Artificiale e della Strategia per lo Sviluppo della Società dell'Informazione 2017-2030.²² Il codice stabilisce i principi etici generali e le norme di comportamento che devono essere seguite dai partecipanti al sistema di relazioni e attività promosse nel campo dell'intelligenza artificiale (o "Attori AI", come sono definiti nel documento), nonché i meccanismi di attuazione delle disposizioni del codice.

Va sottolineato che le disposizioni del codice in materia di IA sono rivolte esclusivamente a finalità civili, con esclusione della sfera militare, e mirano ad evitare i possibili abusi e gli scenari catastrofici che si stanno verificando o potrebbero verificarsi in futuro attraverso l'uso di intelligenza artificiale. Il documento è suddiviso in due sezioni, comprendenti le aree di attività relative all'incoraggiamento dello sviluppo dell'IA, la consapevolezza dell'etica nell'uso dell'IA, l'identificazione dell'IA nella comunicazione con una persona e la sicurezza delle informazioni. I vari paragrafi delle Sezioni forniscono poi un catalogo degli impatti negativi dell'IA sulla società e, per ogni possibile effetto,

¹³³ AI Alliance Russia, AI Ethics Code, https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2023/05/12/AI_ETHICS_CODE_10_01_1.pdf

forniscono una valutazione etica da applicare in fase preventiva. Anche in questo caso il codice presenta un approccio “basato sul rischio”.

The Text of the Artificial Intelligence Code of Ethics (in inglese)

The Code of Ethics for Artificial Intelligence (hereinafter referred to as the Code) establishes the general ethical principles and standards of conduct that should be followed by participants to the relationships to the field of artificial intelligence (hereinafter referred to as AI Actors) in their activities, as well as the mechanisms for the implementation of the provisions of this Code. The Code applies to relationships related to the ethical aspects of the creation (design, construction, piloting), implementation and use of AI technologies at all stages that are currently not regulated by the legislation of the Russian Federation and/or by acts of technical regulation. The recommendations of this Code are designed for artificial intelligence systems (hereinafter referred to as AI Systems-AIS) used exclusively for civil (not military) purposes. The provisions of the Code can be expanded and/or specified for individual groups of AI Actors with sectoral or local documents on ethics in the field of AI, considering the development of technologies, the specifics of the tasks to be solved, the class and purpose of the AIS and the level of possible risks, as well as the specific context and environment in which the AIS are being used.

SECTION I
PRINCIPLES OF ETHICS AND RULES OF CONDUCT

1. THE MAIN PRIORITY OF THE DEVELOPMENT OF AI TECHNOLOGIES IS PROTECTING THE INTERESTS AND RIGHTS OF HUMAN BEINGS COLLECTIVELY AND AS INDIVIDUALS

1.1. Human-centered and humanistic approach. In the development of AI technologies, the rights and freedoms of the individual should be given the greatest value. AI technologies developed by AI Actors should promote or not hinder the realization of humans' capabilities to achieve harmony in social, economic and spiritual spheres, as well as in the highest self-fulfillment of human beings. They should take into account key values such as the preservation and development of human cognitive abilities and creative potential; the preservation of moral, spiritual and cultural values; the promotion of cultural and linguistic diversity and identity; and the preservation of traditions and the foundations of nations, peoples and ethnic and social groups. A human-centered and humanistic approach is the basic ethical principle and central criterion for assessing the ethical behavior of AI Actors, which are listed in the section 2 of this Code.

1.2. Respect for human autonomy and freedom of will. AI Actors should take all necessary measures to preserve the autonomy and free will of a human's decision-making ability, the right to choose, and, in general, the intellectual abilities of a human as an intrinsic value and a system-forming factor of modern civilization. AI Actors should, during AIS creation, assess the possible negative consequences for the development of human cognitive abilities and prevent the development of AIS that intentionally cause such consequences.

1.3. Compliance with the law. AI Actors must know and

comply with the provisions of the legislation of the Russian Federation in all areas of their activities and at all stages of the creation, development and use of AI technologies, including in matters of the legal responsibility of AI Actors.

1.4. Non-discrimination. To ensure fairness and non-discrimination, AI Actors should take measures to verify that the algorithms, datasets and processing methods for machine learning that are used to group and/or classify data concerning individuals or groups do not intentionally discriminate. AI Actors are encouraged to create and apply methods and software solutions that identify and prevent discrimination based on race, nationality, gender, political views, religious beliefs, age, social and economic status, or information about private life. (At the same time, according to the new rules, it cannot be considered as a discrimination act that explicitly declared and promoted by an AI Actor for the functioning or the application of AIS to the different groups of users, when such elements are taken into account for the need/choice of the segmentation processes)

1.5. Assessment of risks and humanitarian impact. AI Actors are encouraged to assess the potential risks of using an AIS, including the social consequences for individuals, society and the state, as well as the humanitarian impact of the AIS on human rights and freedoms at different stages, including during the formation and use of datasets. AI Actors should also carry out long-term monitoring of the manifestations of such risks and take into account the complexity of the behavior of AIS during risk assessment, including the interconnection and the interdependence of processes in the AIS's life cycle. For critical applications of the AIS, in special cases, the AI Actor is encouraged to conduct of the risk assessment with the support and the involvement of a neutral third party or authorized official body, but without prejudice to the performance and information security of the AIS as well as to the protection of the intellectual property

and trade secrets of the developer.

2. NEED FOR CONSCIOUS RESPONSIBILITY WHEN CREATING AND USING AI

2.1. Risk-based approach. The level of attention to ethical issues in AI and the nature of the relevant actions of AI Actors should be proportional to the assessment of the level of risk posed by specific technologies and AISs and the interests of individuals and society. Risk-level assessment must take into account both the known and possible risks; in this case, the level of probability of threats should be taken into account as well as their possible scale in the short and long term. In the field of AI development, making decisions that are significant to society and the state should be accompanied by scientifically verified and interdisciplinary forecasting of socio-economic consequences and risks, as well as by the examination of possible changes in the value and cultural paradigm of the development of society, while taking into account national priorities. In pursuance of this Code, the development and use of an AIS risk assessment methodology is recommended.

2.2. Responsible attitude. AI Actors should be accountable for the impact of AI systems on society and its citizens at every stage of its life cycle, including the protection of privacy, the ethical, safe and responsible use of personal data, the nature, the degree and substance of the damage that can derive from the use of AI technology and systems, as well as from the selection and use of hardware and software used in the various stages of implementation of the AI Systems. At the same time, the responsibility of the AI Actors must correspond to the nature, degree and amount of damage that may occur as a result of the use of technologies and AIS; it is also necessary to take into account the role of the AI Actor in the life-cycle of AIS, as well as the degree of possible and real impact of a particular AI Actor on causing damage, as well

as its size.

2.3. Precautions. When the activities of AI Actors can lead to morally unacceptable consequences for individuals and society, the occurrence of which can reasonably be traced back to the corresponding AI Actor, the last should take reasonable measures to prevent or limit the occurrence of such consequences. To assess the category of "moral unacceptable consequences" and discuss possible measures to prevent them, Actors can use the provisions of the Code, including the mechanisms specified in Section 2.

2.4. No harm. AI Actors should not allow use of AI technologies for the purpose of causing harm to human life, the environment and/or the health or property of citizens and legal entities. Any application of an AIS capable intentionally of causing harm to the environment, human life or health or the property of citizens and legal entities during any stage, including design, development, testing, implementation or operation, is unacceptable.

2.5. Identification of AI in communication with a human. AI Actors are encouraged to ensure that users are informed of their interactions with the AIS when it affects their rights and critical areas of their lives and to ensure that such interactions can be terminated at the request of the user.

2.6. Data security. AI Actors must: comply with the legislation of the Russian Federation in the field of personal data and secrets protected by law when using an AIS. Furthermore; they must ensure the protection of personal data processed by an AIS or AI Actors with the aim to develop and improve the AIS; develop and implement innovative methods of controlling unauthorized access by third parties to personal data; to use high-quality and representative datasets from reliable sources and obtained without violating the law.

2.7. Information security. AI Actors should provide the maximum possible protection against unauthorized interference in the work of the AI by third parties by introducing

adequate information security technologies, including the use of internal mechanisms for protecting the AIS from unauthorized interventions and informing users and developers about such interventions. They must also inform users about the rules regarding information security when using the AIS.

2.8. Voluntary certification and Code compliance. AI Actors can implement voluntary certification for the compliance of the developed AI technologies with the standards established by the legislation of the Russian Federation and this Code. AI Actors can create voluntary certification and AIS labeling systems that indicate that these systems have passed voluntary certification procedures and confirm quality standards.

2.9. Control of the recursive self-improvement of AISs. AI Actors are encouraged to collaborate in the identification and verification of methods and forms of creating universal ("strong") AIS and the prevention of the possible threats that AIS carry. The use of "strong" AI technologies should be under the control of the state.

3. HUMANS ARE ALWAYS RESPONSIBLE FOR THE CONSEQUENCES OF THE APPLICATION OF AN AIS

3.1. Supervision. AI Actors should provide comprehensive human supervision of any AIS, whose extent and manner is depending from the purpose of the single AIS, including, for example, recording significant human decisions at all stages of the AIS life cycle or making provisions for the registration of the work of the AIS. They should also ensure the transparency of AIS use, including the possibility of cancellation by a person and (or) the prevention of making socially and legally significant decisions and actions by the AIS at any stage in its life cycle, where reasonably applicable.

3.2. Responsibility. AI Actors should not allow the trans-

fer of rights of responsible moral choice to the AIS or delegate responsibility for the consequences of the AIS's decision-making. A person (an individual or legal entity recognized as the subject of responsibility in accordance with the legislation in force of the Russian Federation) must always be responsible for the consequences of the work of such systems. AI Actors are encouraged to take all measures to determine the responsibilities of specific participants in the life cycle of the AIS, taking into account each participant's role and the specifics of each stage.

4. AI TECHNOLOGIES SHOULD BE APPLIED AND IMPLEMENTED WHERE IT WILL BENEFIT PEOPLE

4.1. Application of AIS in accordance with its intended purpose. AI Actors must use AIS in accordance with the stated purpose, in the prescribed subject area and for solving the prescribed problems.

4.2. Stimulating the development of AI. AI Actors should encourage and incentivize the design, implementation, and development of safe and ethical AI technologies, taking into account national priorities.

5. INTERESTS OF DEVELOPING AI TECHNOLOGIES ABOVE THE INTERESTS OF COMPETITION

5.1. Correctness of AIS comparisons. To maintain the fair competition and effective cooperation of developers, AI Actors should use the most reliable and comparable information about the capabilities of AISs in relation to a task and ensure the uniformity of the measurement methodologies.

5.2. Development of competencies. AI Actors are encouraged to follow practices adopted by the professional community, to maintain the proper level of professional competence necessary for safe and effective work with AIS and to promote the improvement of the professional competence of workers in the field of AI, including within the

framework of programs and educational disciplines on AI ethics.

5.3. Collaboration of developers. AI Actors are encouraged to develop cooperation within the AI Actor community, particularly between developers, including by informing each other of the identification of critical vulnerabilities in order to prevent their wide distribution. They should also make efforts to improve the quality and availability of resources in the field of AIS development. Moreover also for:

**to increase the availability of data (including labeled data);*

**to ensure the compatibility of the developed AIS where applicable;*

**to create conditions for the formation of a national school for the development of AI technologies that includes publicly available national repositories of libraries and network models, available national development tools, open national frameworks, etc.;*

**to share information on the best practices in the development of AI technologies;*

**to organize and hold conferences, hackathons and public competitions, as well as high-school and student Olympiads;*

**to increase the availability of knowledge and encourage the use of open knowledge databases;*

°to create conditions for attracting investments in the development of AI technologies from Russian private investors, business angels, venture funds and private equity funds while stimulating scientific and educational activities in the field of AI by participating in the projects and activities of leading Russian research centers and educational organizations.

6. IMPORTANCE OF MAXIMUM TRANSPARENCY AND RELIABILITY IN INFORMATION ON THE LEVEL OF DEVELOPMENT, CAPABILITIES AND RISKS OF AI TECHNOLOGIES

6.1. Credibility of information about AIS. AI Actors are encouraged to provide AIS users with credible information about such systems, the acceptable and most effective methods of using the AIS and about the harm, benefits, and existing limitations of their use.

6.2. Raising awareness of the ethics of AI application. AI Actors are encouraged to carry out activities aimed at increasing the level of trust and awareness of citizens who use AISs and society in general. This should include increasing awareness of the technologies being developed, the features of the ethical use of AISs and other provisions accompanying the development of AIS. This promotion could include the development of journal articles, the organization of scientific and public conferences and seminars, and the inclusion of rules of ethical behavior for users and operators in the rules of the AIS.

SECTION 2 APPLICATION OF THE CODE

1. FOUNDATION OF THE CODE ACTION

1.1. Legal basis of the Code. The Code takes into account the legislation of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation and other regulatory legal acts and strategic planning documents. These include the National Strategy for the Development of Artificial Intelligence, the National Security Strategy of the Russian Federation and the Concept for the Regulation of Artificial Intelligence and Robotics. The Code also considers international treaties and agreements ratified by the Russian Fed-

eration applicable to issues ensuring the rights and freedoms of citizens in the context of the use of information technologies.

1.2. Terminology. Terms and definitions in this Code are fixed in accordance with applicable regulatory legal acts, strategic planning documents and technical regulation in the field of AI.

1.3. AI Actors. For the purposes of this Code, AI Actors are defined as persons, including foreign ones, participating in the life cycle of an AIS during its implementation in the territory of the Russian Federation or in relation to persons who are in the territory of the Russian Federation, including those involved in the provision of goods and services. Such persons include, but are not limited to, the following:

**developers who create, train, or test AI models/systems and develop or implement such models/systems, software and/or hardware systems and take responsibility for their design;*

**customers (individuals or organizations) receiving a product; or a service;*

**data providers and persons involved in the formation of datasets for their use in AISs;*

**experts who measure and/or evaluate the parameters of the developed models/systems; *manufacturers engaged in the production of AIS;*

**AIS operators who legally own the relevant systems, use them for their intended purpose and directly implement the solution to the problems that arise from using AIS;*

**operators (individuals or organizations) carrying out the work of the AIS;*

**persons with a regulatory impact in the field of AI, including the developers of regulatory and technical documents, manuals, various regulations, requirements,*

and standards in the field of AI; and

**other persons whose actions can affect the results of the actions of an AIS or persons who make decisions on the use of AIS.*

2. MECHANISM OF ACCESSION AND IMPLEMENTATION OF THE CODE

2.1 Voluntary Accession. Joining the Code is voluntary. By joining the Code, AI Actors agree to follow its recommendations. Joining and following the provisions of this Code may be taken into account when providing support measures or other interactions with an AI Actor or between AI Actors.

2.2 Ethics officers and/or ethics commissions. To ensure the implementation of the provisions of this Code and the current legal norms when creating, applying and using an AIS, AI Actors appoint officers on AI ethics who are responsible for the implementation of the Code and who act as contacts for AI Actors on ethical issues involving AI. These officers can create collegial industry bodies in the form of internal ethics commissions in the field of AI to consider the most relevant or controversial issues in the field of AI ethics. AI Actors are encouraged to identify an AI ethics officer when ever possible upon accession to this Code or within two months from the date of accession to the Code.

2.3. Commission for the Implementation of the National Code in AI Ethics. In order to implement the Code, a commission for the implementation of the Code in the field of AI ethics (hereinafter referred to as the Commission) is established. The commission may have working bodies and groups consisting of representatives of the business community, science, government agencies and other stakeholders. The Commission considers the applications of AI Actors wishing to join the Code and follow its provisions; it also maintains a register of Code members. The activities of the Commission

and the conduct of its secretariat are carried out by the Alliance for Artificial Intelligence Association with the participation of other interested organizations.

2.4. Register of Code participants. To accede to this Code, the AI Actor sends a corresponding application to the Commission. The register of AI Actors who have joined the Code is maintained on a public website/portal.

2.5. Development of methods and guidelines. For the implementation of the Code, it is recommended to develop methods, guidelines, checklists and other methodological materials to ensure the most effective observance of the provisions of the Code by the AI Actors

2.6. Code of Practice. For the timely exchange of best practices, the useful and safe application of AIS, built on the basic principles of this Code, increasing the transparency of developers' activities, and maintaining healthy competition in the AIS market, AI Actors may create a set of best and/or worst practices for solving emerging ethical issues in the AI life cycle, selected according to the criteria established by the professional community. Public access to this code of practice should be provided.

Conclusion

Per concludere aggiungo che per il momento più di 30 dei principali sviluppatori mondiali hanno rilasciato i principi aziendali dell'etica dell'IA (es. Google, Microsoft, SAP ect.) e ci sono più di 1000 iniziative nel campo dell'etica dell'IA, che sono state create da esperti e ONG (es. OpenAI). Queste cifre ci confermano ancora una volta che la rivoluzione digitale in corso (transizione a Industria 4.0 e Impresa 4.0) non può essere misurata solo in termini di benefici economici e opportunità, ma anche in termini di impatto socio-culturale che ha sulle persone, sui lavoratori. L'UNESCO raccomanda¹³⁴: “Gli Stati membri dovrebbero

¹³⁴ UNESCO, Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence,

incoraggiare e sostenere i ricercatori nell'analisi dell'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale sull'ambiente di lavoro locale al fine di anticipare le tendenze e le sfide future. Questi studi dovrebbero avere un approccio multidisciplinare ed esplorare l'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale sui settori economico, sociale e geografico, nonché l'interazione uomo-robot e le relazioni umane, per fornire raccomandazioni sulle migliori pratiche per la riqualificazione e la redistribuzione".

L'Organizzazione internazionale del lavoro mette in evidenza le seguenti domande della ricerca futura¹³⁵:

- ▶ La ricerca sul lavoro digitale si concentra principalmente sui paesi occidentali dell'Europa e degli Stati Uniti. Sono necessarie ulteriori ricerche sul lavoro digitale nelle economie emergenti e in ambienti politicamente instabili.
- ▶ In che modo le nuove tecnologie come Web3, Metaverse, Decentralized Autonomous Organization (DAO) e blockchain influenzeranno il futuro del lavoro?
- ▶ Chi vincerà e chi perderà nella trasformazione digitale del mercato del lavoro in termini di impatto sulle competenze delle persone, sulla salute mentale e sul benessere e sulla coesione sociale della comunità?
- ▶ Come proteggiamo coloro che sono esclusi dalla trasformazione digitale del lavoro? Soprattutto donne e giovani.
- ▶ Quali cambiamenti sono necessari nei sistemi di istruzione e protezione sociale esistenti per riqualificare e aggiornare le persone in modo che possano adattarsi alle

<https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics>

¹³⁵ Lorraine Charles, Shuting Xia and Adam P. Coutts, Digitalization and Employment, International Labour Organization, 2022, https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_854353/lang--en/index.htm

esigenze attuali e future della forza lavoro?

► In che modo i datori di lavoro gestiscono le politiche e le leggi nazionali per assumere lavoratori in tutto il mondo?

► In che modo la digitalizzazione può aumentare la produttività e avvantaggiare le MPMI e coloro che lavorano nell'economia informale?

► In che modo i governi stanno modificando le loro politiche per attrarre talenti digitali globali e creare posti di lavoro più dignitosi attraverso la digitalizzazione?

L'elenco delle domande ci dimostra ancora una volta un cambiamento radicale dei valori di riferimento, la necessità di ripensare i diritti e le libertà: un compito che richiede alle organizzazioni internazionali e alla comunità scientifica e imprenditoriale di dimostrare una chiara responsabilità sociale ed etica.

I NUOVI ORIZZONTI DEL WHISTLEBLOWING

Avv. Paolo Patrizio

“È sempre il momento giusto per fare ciò che è giusto”.
(Martin Luther King)¹³⁶

1. Introduzione

“Ogni membro della società vigila l'altro ed è obbligato alla delazione. Ognuno appartiene a tutti e tutti appartengono a ognuno”. Così scriveva Fëdor Dostoevskij¹³⁷ nel suo libero “I demoni”¹³⁸, richiamando alla mente l'importanza di un modello virtuoso di delazione tra consociati in funzione preventiva, in rispolvero delle più celebri “*quaestiones extraordinariae*” di derivazione romana¹³⁹. È, però,

¹³⁶ Martin Luther King nacque ad Atlanta, in Georgia, nel 1929. Promotore delle battaglie per i diritti civili della popolazione nera degli Stati Uniti, Martin Luther King è diventato il simbolo della lotta contro la segregazione razziale. Vincitore del premio Nobel per la Pace nel 1964, fu assassinato nel 1968 nel pieno della sua battaglia <https://www.treccani.it/enciclopedia/martin-luther-king>.

¹³⁷ Fëdor Michajlovič Dostoevskij (in russo: Фёдор Михайлович Достоевский, AFI: [ˈfʲɵdər mʲɪˈxajlɔvʲɪtɕ dɔstɐˈjɛfskʲɪj][1]) in passato in italiano indicato anche come Teodoro Dostojevski[2] (Mosca, 11 novembre 1821[3] – San Pietroburgo, 9 febbraio 1881[4]) è stato uno scrittore e filosofo russo. È considerato, insieme a Tolstoj, uno dei più grandi romanzieri e pensatori russi di tutti i tempi. Fëdor Dostoevskij – Wikipedia, https://it.wikipedia.org/wiki/F%C3%ABdor_Dostoevskij.

¹³⁸ I demoni, traduzione di Alfredo Polledro, Torino, Slavia, 1927. - Einaudi, Torino, 1942-2017.

¹³⁹ Già dal primo secolo a. C., la delazione senz'essere un vero e proprio mestiere, appare praticata con profitto mediante le denunce alle *quaestiones extraordinariae* per varî crimini. La denuncia di malversazione dei magistrati romani delegati all'amministrazione delle provincie (*crimen repetundarum*) dava al delatore, in caso di successo, il diritto di cittadinanza romana, o, se questo diritto non era gradito, particolari concessioni. Anche per l'uso illecito dei diritti del cittadino romano, per l'ambito e altri delitti, era ammessa, dinnanzi all'apposita *quaestio*. Da

da una più recente immagine iconografica che si è preso spunto per declinare il fenomeno del *whistleblowing*, mediante il rimando ad un gesto antico, quasi familiare a livello finanche inconscio, che ci richiama alla mente l'archetipo acustico del poliziotto londinese intento nel “*To blow the whistle*” (letteralmente soffiare nel fischiello), per sollecitare l'attenzione collettiva su di un determinato evento e sancirne l'importanza in chiave di pericolosità o di emergenza subitanea dell'azione di riferimento, segnalandone la realizzazione o la necessità di intervento.

Nasce così la parabola fenomenica del “*whistleblowing*”, fondamentale strumento di *compliance* nel mondo del lavoro, introdotto nel nostro Paese da più di un decennio e, recentemente, tornato prepotentemente alla ribalta, grazie al nuovo impulso di conformazione dato dalla Direttiva UE 2019/1937 e dal necessitato intervento di adeguamento normativo interno, in recepimento dello spunto precettivo di conio comunitario.

La *ratio* di tale spinta propulsiva di derivazione sovranazionale si attesta sulla considerazione di fondo per cui le segnalazioni provenienti dall'interno dell'ambiente lavorativo possono, invero, facilitare l'emersione di comportamenti illeciti e scorretti, frapponendosi in chiave preventiva e repressiva a fenomeni corruttivi, criminosi e finanche di *malpractice*, considerando che 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 interesse sorti in tale ambito.

In siffatto contesto operativo, dunque, l'indubbia rilevanza di una simil condotta virtuosa, tesa al rafforzamento

La delazione Bibl.: Th. Mommsen, *Droit pénal romain*, II, p. 52 segg.; P. F. Girard, *Histoire de l'organisation judiciaire des Romains*, I, Parigi 1901; J. L. Strachan-Davidson, *Problems of the roman criminal Law*, Oxford 1912.

dei principi di trasparenza e responsabilità, comporta la necessità di garantire una protezione equilibrata ed efficace degli informatori, il cui decisivo ruolo di salvaguardia del benessere della società, assolto mediante la funzione di preventiva denuncia di violazioni e condotte potenzialmente lesive, rischia il più delle volte di essere neutralizzato dal timore di ritorsioni ed assenza di adeguati canali di tutela e protezione.

Da tali presupposti, dunque, dipana l'intervento normativo a raggiera, foraggiato dal Legislatore europeo e lentamente recepito dai Paesi membri, se pur con diversi sistemi e derivazioni applicative.

2. Cenni sulla Direttiva UE 2019/1937

Il punto di innesco dell'intervento comunitario in materia è stato, sin *ab origine*, ancorato alla presa d'atto dell'assenza di uniformità e di armonizzazione tra gli Stati membri in merito alla disciplina di tutela della posizione degli informatori dell'Unione, in uno alla circostanza per la quale, specie in relazione alle violazioni aventi una dimensione transfrontaliera, l'assenza di un adeguato livello di protezione per tali segnalatori avrebbe potuto avere ricadute negative in termini di concreto *vulnus* al funzionamento delle politiche interne dell'Unione, oltre che stridere fortemente sotto il profilo comparatistico della normativa degli altri Stati membri.

In tale ottica, pertanto, il legislatore europeo ha inteso attribuire allo strumento del *whistleblowing* una doppia funzione, mirando al simultaneo rafforzamento dei principi di trasparenza e responsabilità, in uno all'accentuazione della logica di intervento preventivo rispetto alla commissione di determinati reati.

La direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto

dell'Unione (cd. direttiva *Whistleblowing*), pertanto, è stata pensata ed articolata come veicolo di introduzione, nell'ordinamento comunitario, di un "pacchetto" minimo di tutela in funzione unificatrice ed amalgamante delle diverse normative nazionali, con l'obiettivo, non secondario, di salvaguardare anche quel diritto alla libertà di espressione di quanti segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali.

E così l'articolo della Direttiva in menzione, ne sancisce, in apertura previsionale, lo scopo, che è quello di "rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione"¹⁴⁰, non mancando di considerare, nell'evoluzione dispositiva immediatamente successiva, l'operatività immanente del principio di sussidiarietà che regola l'azione legislativa a livello europeo, così da restringere le previsioni di regolamentazione a specifiche violazioni della normativa comunitaria in determinati settori, la cui elencazione è espressamente contenuta nel testo della Direttiva ed immancabilmente ancorata a comparti di interesse comunitario (quali appalti pubblici, servizi finanziari, sicurezza dei prodotti e dei trasporti, ambiente, alimenti, salute pubblica, privacy, sicurezza della rete e dei sistemi informatici, concorrenza ecc.)¹⁴¹.

¹⁴⁰ L'Articolo 1 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 dispone "*Lo scopo della presente direttiva è rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*" (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁴¹ L'Articolo 2 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguarda l'ambito di applicazione

Va, inoltre, immediatamente evidenziato come la direttiva non pregiudichi il potere degli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati dalla stessa, rimanendo, peraltro, espressamente esclusa dall'ambito applicativo della direttiva le materie della sicurezza nazionale, della protezione delle informazioni classificate, del segreto professionale forense e medico e delle deliberazioni degli organi giudiziari, nonché le norme di procedura penale, che restano, invece, di esclusiva competenza del legislatore nazionale dei singoli Stati membri¹⁴².

materiale e prevede che: “1. La presente direttiva stabilisce norme minime comuni di protezione delle persone che segnalano le seguenti violazioni del diritto dell’Unione: a) violazioni che rientrano nell’ambito di applicazione degli atti dell’Unione di cui all’allegato relativamente ai seguenti settori: i) appalti pubblici; ii) servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; iii) sicurezza e conformità dei prodotti; iv) sicurezza dei trasporti; v) tutela dell’ambiente; vi) radioprotezione e sicurezza nucleare; vii) sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; viii) salute pubblica; ix) protezione dei consumatori; x) tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi b) violazioni che ledono gli interessi finanziari dell’Unione di cui all’articolo 325 TFUE e ulteriormente specificate nelle pertinenti misure dell’Unione; c) violazioni riguardanti il mercato interno, di cui all’articolo 26, paragrafo 2, TFUE, comprese violazioni delle norme dell’Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi di cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l’oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società. 2. La presente direttiva non pregiudica il potere degli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati dal paragrafo 1”. (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁴² L’articolo 3 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, dedicato al profilo della “Relazione con altri atti dell’Unione e con le disposizioni nazionali”, dispone infatti testualmente che “1. Laddove siano previste norme specifiche sulla

In tale delineata cornice d'insieme, dai confini ben tracciati ed immutabili, quindi, il legislatore europeo inizia il tratteggio delle direttrici di base della tutela del soggetto segnalante (o *whistleblower*), mostrando innanzitutto l'assenza di una sostanziale differenziazione tra settore pubblico e settore privato, e propendendo per una definizione oltremodo ampia e versatile della figura del *whistleblower*, estesa a tutti i soggetti in qualche modo collegati all'organizzazione nella quale si è verificata la violazione (pensiamo ai dipendenti, ai lavoratori autonomi, ai collaboratori esterni, ai tirocinanti, ai volontari, a coloro il cui rapporto di lavoro è terminato o non è ancora incominciato e tutti i soggetti che lavorano sotto la supervisione e direzione di appaltatori, sub-appaltatori e fornitori), che potrebbero te-

segnalazione delle violazioni negli atti settoriali dell'Unione elencati nella parte II dell'allegato, si applicano tali norme. Le disposizioni della presente direttiva si applicano nella misura in cui una materia non sia obbligatoriamente disciplinata da tali atti settoriali dell'Unione. 2. La presente direttiva non pregiudica la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza. In particolare, non si applica alle segnalazioni di violazioni delle norme in materia di appalti concernenti aspetti di difesa o di sicurezza, a meno che tali aspetti non rientrino negli atti pertinenti dell'Unione. 3. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione del diritto dell'Unione o nazionale concernente una delle seguenti: a) la protezione delle informazioni classificate; b) la protezione del segreto professionale forense e medico; c) la segretezza delle deliberazioni degli organi giudiziari; d) norme di procedura penale. 4. La presente direttiva lascia impregiudicate le norme nazionali relative all'esercizio da parte dei lavoratori dei loro diritti di consultare i propri rappresentanti o sindacati, alla protezione contro eventuali misure lesive ingiustificate determinate da tali consultazioni, nonché all'autonomia delle parti sociali e al loro diritto di stipulare accordi collettivi. Questo non pregiudica il livello di protezione offerto dalla presente direttiva" (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

mere ritorsioni in considerazione della situazione di vulnerabilità economica in cui si trovano ¹⁴³.

Ma vi è di più.

Il legislatore comunitario, infatti, estende molto oltre le misure di protezione previste in seno alla direttiva, ricomprendendo sotto “l'ombrello protettivo” normativo anche i c.d. facilitatori (ossia coloro che prestano assistenza al lavoratore nel processo di segnalazione), i colleghi e persino i parenti dei *whistleblowers*, così da decretare, in maniera plastica, l'obiettivo di tutela vasta insito nelle previsioni garantiste di matrice europea.

¹⁴³ L'articolo 4 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 dedicato alla delimitazione dell'ambito di applicazione personale, dispone infatti che “1. La presente direttiva si applica alle persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico che hanno acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo, compresi almeno: a) le persone aventi la qualità di lavoratore ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE, compresi i dipendenti pubblici; b) le persone aventi la qualità di lavoratore autonomo ai sensi dell'articolo 49 TFUE; c) gli azionisti e i membri dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa, compresi i membri senza incarichi esecutivi, i volontari e i tirocinanti retribuiti e non retribuiti; d) qualsiasi persona che lavora sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori. 2. La presente direttiva si applica altresì alle persone segnalanti qualora segnalino o divulghino informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito di un rapporto di lavoro nel frattempo terminato. 26.11.2019 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/35 3. La presente direttiva si applica inoltre alle persone segnalanti il cui rapporto di lavoro non è ancora iniziato nei casi in cui le informazioni riguardanti una violazione sono state acquisite durante il processo di selezione o altre fasi delle trattative precontrattuali. 4. Le misure intese a proteggere le persone segnalanti di cui al capo VI si applicano altresì, ove opportuno: a) ai facilitatori; b) a terzi connessi con le persone segnalanti e che potrebbero rischiare ritorsioni in un contesto lavorativo, quali colleghi o parenti delle persone segnalanti; e c) ai soggetti giuridici di cui le persone segnalanti sono proprietarie, per cui lavorano o a cui sono altrimenti connesse in un contesto lavorativo” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

Ora, al di là dell'importanza del dato definitorio, come sancito all'articolo 5 della Direttiva ¹⁴⁴, è forse più interes-

¹⁴⁴ L'articolo 5 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 dedicato all'enunciazione delle definizioni, dispone infatti che "1. Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni: 1) «violazioni»: atti od omissioni che: i) sono illeciti e che sono relativi agli atti dell'Unione e ai settori che rientrano nell'ambito di applicazione materiale di cui all'articolo 2; oppure ii) vanificano l'oggetto o la finalità delle norme previste negli atti dell'Unione e nei settori che rientrano nell'ambito di applicazione materiale di cui all'articolo 2; 2) «informazioni sulle violazioni»: informazioni, compresi fondati sospetti, riguardanti effettive o potenziali violazioni che si sono verificate o che molto verosimilmente potrebbero verificarsi nell'organizzazione presso cui la persona segnalante lavora o ha lavorato, o in altra organizzazione con la quale la persona segnalante è o è stata in contatto nell'ambito della sua attività professionale, nonché tentativi di occultare tali violazioni; 3) «segnalazione» o «segnalare»: a eccezione dei fini di cui all'articolo 27, la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni; 4) «segnalazione interna»: la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni all'interno di un soggetto giuridico del settore pubblico o del settore privato; 5) «segnalazione esterna»: la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni alle autorità competenti; 6) «divulgazione pubblica» o «divulgare pubblicamente»: il fatto di rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni; 7) «persona segnalante»: la persona fisica che segnala o divulga informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito delle sue attività professionali; 8) «facilitatore»: una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere riservata; 9) «contesto lavorativo»: le attività lavorative presenti o passate svolte nel settore pubblico o privato attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione; 10) «persona coinvolta»: la persona fisica o giuridica menzionata nella segnalazione o divulgazione come persona alla quale la violazione è attribuita o con la quale tale persona è associata; 11) «ritorsione»: qualsiasi omissione o atto, diretto o indiretto, che si verifica in un contesto lavorativo in conseguenza della segnalazione interna o esterna o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare danni ingiustificati alla persona

sante notare come il legislatore europeo abbia esteso la tutela del segnalatore anche a divulgazioni rivelatisi poi infondate, qualora il segnalante abbia avuto “fondati motivi di ritenere che le violazioni fossero vere”¹⁴⁵, non mancando

segnalante; 12) «seguito»: l'azione intrapresa dal destinatario di una segnalazione o da un'autorità competente, allo scopo di valutare la sussistenza dei fatti segnalati e, se del caso, porre rimedio alla violazione segnalata, anche attraverso azioni come un'inchiesta interna, indagini, l'azione penale, un'azione per il recupero dei fondi o l'archiviazione della procedura; 13) «riscontro»: una comunicazione alla persona segnalante di informazioni sull'azione prevista o adottata per dar seguito alla loro segnalazione e sui motivi del seguito dato; 14) «autorità competente»: l'autorità nazionale designata a ricevere le segnalazioni conformemente al capo III e a dare un riscontro alla persona segnalante e/o designata per svolgere le funzioni previste dalla presente direttiva, in particolare per quanto riguarda il seguito dato alle segnalazioni. (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁴⁵ L'articolo 6 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina delle Condizioni per la protezione delle persone segnalanti e prevede che “ *Le persone segnalanti beneficiano di protezione a norma della presente direttiva, a condizione che: a) abbiano avuto fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che tali informazioni rientrassero nell'ambito di applicazione della presente direttiva; e b) abbiano effettuato una segnalazione internamente a norma dell'articolo 7 o esternamente a norma dell'articolo 10, ovvero abbiano effettuato una divulgazione pubblica a norma dell'articolo 15. 2. Fatti salvi gli obblighi vigenti di prevedere la segnalazione anonima in forza del diritto dell'Unione, la presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del settore privato e le autorità competenti debbano accettare le segnalazioni anonime di violazioni e darvi seguito. 3. Le persone che hanno segnalato o divulgato pubblicamente informazioni su violazioni in forma anonima, ma che successivamente sono state identificate e hanno subito ritorsioni, possono nondimeno beneficiare della protezione prevista ai sensi del capo VI, a condizione che soddisfino le condizioni di cui al paragrafo 1. 4. Le persone che hanno segnalato alle istituzioni, agli organi o agli organismi competenti dell'Unione violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva possono beneficiare della protezione da*

in ogni caso di imporre agli Stati membri la previsione e l'adozione di adeguate sanzioni ed estesi obblighi risarcitori, per le ipotesi di effettuazione di segnalazioni scientemente false, lasciando peraltro liberi gli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del settore privato e le autorità competenti debbano accettare le segnalazioni anonime di violazioni e darvi seguito.

Segue, quindi, il passaggio sulla previsione dei canali di segnalazione interna ed esterna, con espresso invito, per gli Stati membri, di incoraggiare “le segnalazioni mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare segnalazioni mediante canali di segnalazione esterni, laddove la violazione possa essere affrontata efficacemente a livello interno e la persona segnalante ritenga che non sussista il rischio di ritorsioni”.¹⁴⁶

questa prevista alle stesse condizioni di persone che hanno effettuato una segnalazione esterna.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁴⁶ L'articolo 7 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina della Segnalazione attraverso canali di segnalazione interni e prevede che “1. *In linea generale e fatti salvi gli articoli 10 e 15, le informazioni sulle violazioni possono essere segnalate attraverso i canali di segnalazione e le procedure interni di cui al presente capo. 2. Gli Stati membri incoraggiano le segnalazioni mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare segnalazioni mediante canali di segnalazione esterni, laddove la violazione possa essere affrontata efficacemente a livello interno e la persona segnalante ritenga che non sussista il rischio di ritorsioni. 3. Nel contesto delle informazioni comunicate dai soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera g), e dalle autorità competenti ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), e dell'articolo 13, sono fornite adeguate informazioni relativamente all'uso dei canali di segnalazione interni di cui al paragrafo 2.”* (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

Nel capo II della direttiva (ed, in particolare, agli articoli 7, 8 e 9) ^{147 148} si prevede che tutti gli enti pubblici, con possibilità di esonero per gli enti con meno di 50 dipendenti e per i comuni con meno di 10.000 abitanti, debbano dotarsi di canali di segnalazione interni.

Medesimo obbligo vale per gli enti privati con più di 50 dipendenti (i quali, però, se ricompresi nella soglia fino a 249 dipendenti, possono impostare un sistema di condivisione delle risorse per il ricevimento delle segnalazioni e per le eventuali indagini da svolgere), nonché per gli enti privati che operano in determinati e specifici settori (parte IB e II dell'allegato), indipendentemente dal numero i dipendenti. I capo III della direttiva (articoli 10-14) ^{149 150 151 152 153}, invece, è dedicato agli obblighi di istituzione di canali di segnalazione esterna, per ambo i settori pubblico e privato, per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni, con affidamento della relativa gestione ad Autorità, che diano tempestivo riscontro tanto della ricezione della segnalazione ¹⁵⁴ quanto del corretto seguito dato alla stessa, comunicando alla persona segnalante l'esito finale delle indagini avviate dalla segnalazione e trasmettendo, se del caso ed a tempo debito, le informazioni contenute nella segnalazione alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione, per ulteriori indagini ove previsto dal diritto dell'Unione o nazionale ¹⁵⁵.

La direttiva, inoltre, estende la protezione del segnala-

¹⁴⁷ L'articolo 8 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato all'obbligo di istituire canali di segnalazione interni e prevede che "1. Gli Stati membri assicurano che i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico istituiscano canali e procedure per le segnalazioni interne e per il seguito, previa consultazione e in accordo con le parti sociali se previsto dal diritto nazionale. 2. I canali e procedure di cui al paragrafo 1 del presente articolo devono consentire ai lavoratori del soggetto di effet-

tuare segnalazioni sulle violazioni. Essi possono consentire che la segnalazione sia effettuata anche da altre persone, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), c) e d), e all'articolo 4, paragrafo 2, che sono in contatto con il soggetto nell'ambito della loro attività professionale 3. Il paragrafo 1 si applica ai soggetti giuridici del settore privato con almeno 50 lavoratori. 4. La soglia di cui al paragrafo 3 non si applica ai soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato. 5. I canali di segnalazione possono essere gestiti internamente da una persona o da un servizio designato a tal fine o essere messi a disposizione esternamente da terzi. Le garanzie e i requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, devono applicarsi anche ai terzi cui è affidato il compito di gestire il canale di segnalazione per conto di un soggetto giuridico del settore privato. 6. I soggetti giuridici del settore privato che hanno da 50 a 249 lavoratori possono condividere le risorse per il ricevimento delle segnalazioni e delle eventuali indagini da svolgere. Ciò non pregiudica l'obbligo imposto a tali soggetti dalla presente direttiva di mantenere la riservatezza, di fornire un riscontro e di affrontare la violazione segnalata. 7. In seguito a un'adeguata valutazione dei rischi e tenuto conto della natura delle attività dei soggetti e del conseguente livello di rischio, in particolare per l'ambiente e la salute pubblica, gli Stati membri possono chiedere ai soggetti giuridici del settore privato con meno di 50 lavoratori di stabilire canali e procedure di segnalazione interna a norma del capo II. 8. Gli Stati membri notificano alla Commissione le decisioni che adottano per richiedere ai soggetti giuridici del settore privato di stabilire canali di segnalazione interna ai sensi del paragrafo 7. Tale notifica comprende i motivi della decisione e i criteri utilizzati nella valutazione dei rischi di cui al paragrafo 7. La Commissione comunica detta decisione agli altri Stati membri. 9. Il paragrafo 1 si applica a tutti i soggetti giuridici del settore pubblico, compresi i soggetti di proprietà o sotto il controllo di tali soggetti. Gli Stati membri possono esentare dall'obbligo di cui al paragrafo 1 i comuni con meno di 10 000 abitanti, o meno di 50 lavoratori, o altri soggetti di cui al primo comma del presente paragrafo con meno di 50 lavoratori. Gli Stati membri possono prevedere che i canali di segnalazione interna possano essere condivisi tra comuni o possano essere gestiti da autorità comunali congiunte in conformità del diritto nazionale, purché i canali di segnalazione interna condivisi siano distinti e autonomi rispetto ai pertinenti canali di segnalazione esterna.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁴⁸ L'articolo 9 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e

del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina delle Procedure per la segnalazione interna e relativo seguito e prevede che “1. *Le procedure per le segnalazioni interne e per il seguito di cui all’articolo 8 comprendono i seguenti elementi: a) canali per ricevere le segnalazioni che siano progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tale da garantire la riservatezza dell’identità della persona segnalante e la protezione degli eventuali terzi citati nella segnalazione e da impedire l’accesso da parte del personale non autorizzato; b) un avviso del ricevimento della segnalazione alla persona segnalante entro sette giorni a decorrere dal ricevimento; c) la designazione di una persona o di un servizio imparziale competente per dare seguito alle segnalazioni che potrebbe essere la stessa persona o lo stesso servizio che riceve le segnalazioni e che manterrà la comunicazione con la persona segnalante e, se necessario, chiederà ulteriori informazioni e fornirà un riscontro a quest’ultima; d) un seguito diligente da parte della persona designata o del servizio designato di cui alla lettera c); e) un seguito diligente, se previsto dal diritto nazionale, per quanto riguarda le segnalazioni anonime; f) un termine ragionevole per dare un riscontro, non superiore a tre mesi a far data dall’avviso di ricevimento della segnalazione, oppure, se non è stato inviato alcun avviso alla persona segnalante, tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dall’effettuazione della segnalazione; g) fornitura di informazioni chiare e facilmente accessibili sulle procedure per effettuare segnalazioni esterne alle autorità competenti a norma dell’articolo 10 e, se del caso, a istituzioni, organi e organismi dell’Unione. 2. I canali previsti al paragrafo 1, lettera a), consentono segnalazioni in forma scritta od orale. Le segnalazioni orali sono possibili attraverso linee telefoniche o attraverso altri sistemi di messaggistica vocale e, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto entro un termine ragionevole.” (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).*

¹⁴⁹ L’articolo 10 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina della Segnalazione attraverso canali di segnalazione esterni e prevede che “*Fatto salvo l’articolo 15, paragrafo 1, lettera b), le persone segnalanti forniscono informazioni sulle violazioni utilizzando i canali e le procedure di cui agli articoli 11 e 12, dopo aver utilizzato i canali interni di segnalazione, o effettuando una segnalazione direttamente attraverso i canali di segnalazione esterni.*” (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁵⁰ L’articolo 11 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato all’obbligo di istituire

canali di segnalazione esterna e di seguito alle segnalazioni e prevede che: “1. Gli Stati membri designano le autorità competenti per ricevere, fornire un riscontro e dare seguito alle segnalazioni e le dotano di risorse adeguate. 2. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti: a) stabiliscano canali di segnalazione esterna indipendenti e autonomi per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni; b) diano tempestivamente un avviso di ricevimento delle segnalazioni, in ogni caso entro sette giorni dal loro ricevimento, salvo esplicita diversa richiesta della persona segnalante o tranne se l'autorità competente ritiene ragionevolmente che confermare il ricevimento della segnalazione metta a repentaglio la protezione dell'identità della persona segnalante; c) diano diligentemente seguito alle segnalazioni; d) diano un riscontro alla persona segnalante entro un termine ragionevole non superiore a tre mesi, o sei mesi in casi debitamente giustificati; e) comunichino alla persona segnalante l'esito finale delle indagini avviate dalla segnalazione secondo le procedure di cui al diritto nazionale; f) trasmettano a tempo debito le informazioni contenute nella segnalazione alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione, se del caso, per ulteriori indagini ove previsto dal diritto dell'Unione o nazionale. 3. Gli Stati membri possono prevedere che le autorità competenti, dopo aver debitamente esaminato la questione, possano decidere che una violazione segnalata è chiaramente di lieve entità e non necessita di un ulteriore seguito ai sensi della presente direttiva. Ciò non pregiudica altri obblighi o altre procedure applicabili per affrontare la violazione segnalata né la protezione offerta dalla presente direttiva relativamente alla segnalazione interna o esterna. In tal caso, le autorità competenti comunicano alla persona segnalante la loro decisione e la relativa motivazione. 4. Gli Stati membri possono prevedere che le autorità competenti possano decidere di chiudere le procedure riguardanti le segnalazioni ripetute che non contengono nuove informazioni significative sulle violazioni rispetto a una precedente segnalazione per la quale le pertinenti procedure sono state concluse, a meno che nuove circostanze di fatto o di diritto non giustifichino che si dia loro un seguito diverso. In tal caso, tali autorità competenti notificano alla persona segnalante la loro decisione e la relativa motivazione. 5. Gli Stati membri possono prevedere che, in caso di alto afflusso di segnalazioni, le autorità competenti possano trattare in via prioritaria le segnalazioni relative a violazioni gravi o a violazioni di disposizioni essenziali che rientrano nell'ambito d'applicazione della presente direttiva, fatto salvo il termine di cui al paragrafo 2, lettera d). 6. Gli Stati membri assicurano che l'autorità che ha ricevuto una

segnalazione, ma non è competente ad affrontare la violazione segnalata, la trasmetta all'autorità competente entro un termine ragionevole e in modo sicuro, e che la persona segnalante sia informata di tale trasmissione senza indugio.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁵¹ L'articolo 12 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla Progettazione dei canali di segnalazione esterna e prevede che “ 1. I canali di segnalazione esterna sono considerati indipendenti e autonomi a condizione che siano soddisfatti tutti i seguenti criteri: a) siano progettati, stabiliti e gestiti in modo da garantire la completezza, l'integrità e la riservatezza delle informazioni e impediscano l'accesso da parte del personale non autorizzato dell'autorità competente; b) permettano la memorizzazione di informazioni su supporti durevoli, conformemente all'articolo 18, per consentire l'effettuazione di ulteriori indagini. 2. I canali di segnalazione esterna consentono che la segnalazione sia effettuata in forma scritta e orale. Le segnalazioni orali sono possibili tramite telefono o attraverso altri sistemi di messaggistica vocale e, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto entro un termine ragionevole. 3. Le autorità competenti assicurano che, qualora una segnalazione sia ricevuta attraverso canali diversi dai canali di segnalazione di cui ai paragrafi 1 e 2 o da personale diverso da quello addetto al trattamento delle segnalazioni, al personale che la riceve sia proibito divulgare qualsiasi informazione che consenta di identificare la persona segnalante o coinvolta e trasmetta la segnalazione, senza indugio e senza modifiche, al personale addetto al trattamento delle segnalazioni. 4. Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti designino di personale addetto al trattamento delle segnalazioni, e in particolare di: a) fornire a qualsiasi persona interessata informazioni sulle procedure per la segnalazione; b) ricevere le segnalazioni e dare loro seguito; c) mantenere i contatti con la persona segnalante al fine di fornire un riscontro e chiedere ulteriori informazioni, se necessario. 5. Il personale addetto di cui al paragrafo 4 riceve una formazione specifica ai fini del trattamento delle segnalazioni.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁵² L'articolo 13 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina delle informazioni sul ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito e prevede che “ Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti pubblicino sui loro siti web, in una sezione separata, facilmente identificabile e accessibile, almeno le seguenti informazioni: a) le condizioni

per beneficiare di protezione ai sensi della presente direttiva; b) i dati di contatto per i canali di segnalazione esterna di cui all'articolo 12, in particolare gli indirizzi postali ed elettronici e i numeri di telefono per tali canali, indicando se le conversazioni telefoniche sono registrate; c) le procedure applicabili alle segnalazioni di violazioni, comprese le modalità con cui l'autorità competente può chiedere alla persona segnalante di chiarire le informazioni comunicate o di fornire ulteriori informazioni, il termine per fornire un riscontro nonché il tipo e contenuto di tale riscontro; d) il regime di riservatezza applicabile alle segnalazioni, in particolare alle informazioni relative al trattamento dei dati personali conformemente all'articolo 17 della presente direttiva, agli articoli 5 e 13 del regolamento (UE) 2016/679, all'articolo 13 della direttiva (UE) 2016/680 e all'articolo 15 del regolamento (UE) 2018/1725, a seconda dei casi; e) il tipo di seguito da dare; f) i mezzi di ricorso e le procedure di protezione contro le ritorsioni e la disponibilità di una consulenza riservata per le persone che intendano effettuare una segnalazione; g) una dichiarazione che spieghi chiaramente le condizioni alle quali le persone che effettuano segnalazioni all'autorità competente siano protette dall'incorrere in responsabilità per violazione della riservatezza ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 2; e h) le informazioni di contatto del centro d'informazione o dell'autorità amministrativa indipendente unica di cui all'articolo 20, paragrafo 3, se del caso.." (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁵³ L'articolo 14 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina del Riesame delle procedure da parte delle autorità competenti e prevede che "Gli Stati membri provvedono a che le autorità competenti riesaminino regolarmente, e almeno una volta ogni tre anni, le proprie procedure per il ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito. Nell'ambito di tale riesame le autorità competenti tengono conto della propria esperienza e di quella di altre autorità competenti e adeguano le proprie procedure di conseguenza" (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁵⁴ In ogni caso entro sette giorni dal loro ricevimento, salvo esplicita diversa richiesta della persona segnalante o tranne se l'autorità competente ritiene ragionevolmente che confermare il ricevimento della segnalazione metta a repentaglio la protezione dell'identità della persona segnalante (art. 11, sub 1, lett. b) e d).

¹⁵⁵ Gli Stati membri possono prevedere che le autorità competenti, dopo

tore anche a coloro che effettuino una “divulgazione pubblica”, ancorandone, però, i presupposti al rispetto delle specifiche condizioni dettate dall'art. 15¹⁵⁶.

aver debitamente esaminato la questione, possano decidere che una violazione segnalata è chiaramente di lieve entità e non necessita di un ulteriore seguito ai sensi della presente direttiva. Ciò non pregiudica altri obblighi o altre procedure applicabili per affrontare la violazione segnalata né la protezione offerta dalla presente direttiva relativamente alla segnalazione interna o esterna. In tal caso, le autorità competenti comunicano alla persona segnalante la loro decisione e la relativa motivazione. 4. Gli Stati membri possono prevedere che le autorità competenti possano decidere di chiudere le procedure riguardanti le segnalazioni ripetute che non contengono nuove informazioni significative sulle violazioni rispetto a una precedente segnalazione per la quale le pertinenti procedure sono state concluse, a meno che nuove circostanze di fatto o di diritto non giustifichino che si dia loro un seguito diverso. In tal caso, tali autorità competenti notificano alla persona segnalante la loro decisione e la relativa motivazione (vedasi art. 11, sub 3 e 4).

¹⁵⁶ L'articolo 15 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina delle Divulgazioni pubbliche e prevede che “ *Una persona che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dalla presente direttiva se ricorre una delle seguenti condizioni: a) la persona segnalante ha prima segnalato internamente ed esternamente, o direttamente esternamente conformemente ai capi II e III, ma non è stata intrapresa un'azione appropriata in risposta alla segnalazione entro il termine di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera f), o all'articolo 11, paragrafo 2, lettera d); oppure b) la persona segnalante aveva fondati motivi di ritenere che: i) la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, come nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile; oppure ii) in caso di segnalazione esterna, sussista il rischio di ritorsioni o le prospettive che la violazione sia affrontata efficacemente siano scarse per via delle circostanze del caso di specie, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui un'autorità possa essere collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione stessa. 2. Il presente articolo non si applica a casi in cui una persona divulghi direttamente informazioni alla stampa conformemente a specifiche disposizioni nazionali che stabiliscono un sistema di protezione relativo alla libertà di espressione e d'informazione*” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

Quanto al contenuto delle tutele, l'obbligo di riservatezza in ordine all'identità del segnalante è sancito nel corpo dell'art. 16 della Direttiva, senza dimenticare, nondimeno, il rispetto della presunzione di innocenza del segnalato ed i principi di salvaguardia anche dei diritti di difesa della persona coinvolta e l'applicazione della legislazione nazionale laddove si apra un procedimento penale a seguito della segnalazione ¹⁵⁷.

Vi sono poi le previsioni dedicate al trattamento dei dati personali ¹⁵⁸ (da effettuare in conformità alla normativa comunitaria, in ossequio al regolamento (UE) 2016/679 ed

¹⁵⁷ L'articolo 16 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla tema degli obblighi di riservatezza e prevede che *"1. Gli Stati membri provvedono affinché l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito, a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Altrettanto vale per qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante. 2. In deroga al paragrafo 1, la divulgazione dell'identità della persona segnalante e di qualsiasi altra informazione di cui al paragrafo 1 è ammessa solo qualora ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta. 26.11.2019 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/41 3. La divulgazione fatta conformemente alla deroga di cui al paragrafo 2 è oggetto di adeguate garanzie ai sensi delle norme unionali e nazionali applicabili. In particolare, le persone segnalanti sono informate prima della divulgazione della loro identità, a meno che ciò non pregiudichi le relative indagini o procedimenti giudiziari. Quando informa le persone segnalanti, l'autorità competente invia loro una spiegazione scritta delle ragioni alla base della divulgazione dei dati riservati in questione. 4. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti che ricevono segnalazioni con informazioni sulle violazioni che comprendono segreti commerciali non li utilizzino o divulgino per altri fini che vadano oltre quanto necessario per dare seguito adeguato"* (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁵⁸ L'articolo 17 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo

alla direttiva (UE) 2016/680) e quelle dedicate alle modalità di conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni ¹⁵⁹, con specifico richiamo all'applicazione del principio di riservatezza di cui all'articolo 16 della direttiva.

e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla tema del trattamento dei dati personali e prevede che *“Ogni trattamento dei dati personali effettuato ai sensi della presente direttiva, compresi lo scambio e la trasmissione di dati personali da parte delle autorità competenti, deve essere effettuato a norma del regolamento (UE) 2016/679 e della direttiva (UE) 2016/680. Lo scambio e la trasmissione di informazioni da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell’Unione sono effettuati in conformità del regolamento (UE) 2018/1725. I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati senza indugio”* (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁵⁹ L'articolo 18 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina della Conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni e prevede che *“1. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti conservino la documentazione inerente a ogni segnalazione ricevuta, nel rispetto dei requisiti di riservatezza di cui all'articolo 16. Le relazioni sono conservate soltanto per il tempo ritenuto necessario e proporzionato per conformarsi all'obbligo imposto dalla presente direttiva o ad altri obblighi imposti dal diritto dell'Unione o nazionale. 2. Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica registrata o un altro sistema di messaggistica vocale registrata, subordinatamente al consenso della persona segnalante, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare la segnalazione orale: a) facendo una registrazione della conversazione su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni; o b) mediante una trascrizione completa e accurata della conversazione effettuata dal personale addetto al trattamento della segnalazione. I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti consentono alla persona segnalante di verificare, rettificare e approvare la trascrizione della chiamata mediante l'apposizione della propria firma. 3. Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica non registrata o un altro sistema di messaggistica vocale non registrata, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare*

L'art. 19 della Direttiva, invece, apre il capitolo dedicato alle misure di protezione, partendo dall'*incipit* attestante il divieto di qualsivoglia atto di ritorsione avverso i segnalatori ed in conseguenza della segnalazione, con contestuale esemplificazione di una serie di condotte stigmatizzate a livello comunitario ¹⁶⁰.

la segnalazione orale mediante un resoconto dettagliato della conversazione scritto dal personale addetto al trattamento della segnalazione. I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti offrono alla persona segnalante la possibilità di verificare, rettificare e approvare il resoconto della conversazione mediante l'apposizione della propria firma. 4. Se una persona chiede un incontro con il personale dei soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico o delle autorità competenti ai fini di una segnalazione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, e dell'articolo 12, paragrafo 2, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti assicurano, subordinatamente al consenso della persona segnalante, che sia conservata una documentazione completa e accurata di tale incontro su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni. I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare l'incontro: a) facendo una registrazione della conversazione su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni; o b) mediante un verbale dettagliato dell'incontro redatto dal personale addetto al trattamento della segnalazione. I soggetti giuridici del settore privato e pubblico e le autorità competenti offrono alla persona segnalante la possibilità di verificare, rettificare e approvare il verbale dell'incontro mediante l'apposizione della propria firma.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁶⁰ L'articolo 19 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla disciplina del divieto di ritorsione e prevede che “ *Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare qualsiasi forma di ritorsione contro le persone di cui all'articolo 4, comprese minacce e tentativi di ritorsione, inclusi in particolare: a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti; b) la retrocessione di grado o la mancata promozione; c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro; d) la sospensione della formazione; e) note di merito o referenze negative; f) l'imposizione o amministrazione di misure disciplinari, la nota di biasimo o altra sanzione,*

anche pecuniaria; g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo; h) la discriminazione, il trattamento svantaggioso o iniquo; i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro permanente, laddove il lavoratore avesse legittime aspettative di vedersi offrire un impiego permanente; j) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; k) danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o la perdita finanziaria, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di reddito; l) l'inserimento nelle liste nere sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che possono comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro; m) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto per beni o servizi; n) l'annullamento di una licenza o di un permesso; o) la sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici." (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁶¹ L'articolo 20 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla previsione delle misure di sostegno e prevede che "1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone di cui all'articolo 4 abbiano accesso, a seconda dei casi, a misure di sostegno, in particolare: a) a informazioni e consulenze esaustive e indipendenti, facilmente accessibili al pubblico e a titolo gratuito, sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili in materia di protezione dalle ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta; b) a un'assistenza efficace da parte delle autorità competenti dinanzi a qualsiasi autorità pertinente associata alla loro protezione dalle ritorsioni, compreso, ove previsto dal diritto nazionale, la certificazione del fatto che possono beneficiare della protezione prevista dalla presente direttiva; e c) al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento penale e di un procedimento civile transfrontaliero conformemente alle direttive (UE) 2016/1919 e 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (48), nonché, in conformità del diritto nazionale, al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di ulteriori procedimenti e a consulenze legali o altri tipi di assistenza legale. 2. Gli Stati membri possono prevedere misure di assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico, per le persone segnalanti nell'ambito dei procedimenti giudiziari. 3. Le misure di sostegno di cui al presente articolo possono essere fornite, a seconda dei casi, da un centro d'informazione o da un'autorità amministrativa indipendente unica e chiaramente identificata." (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del

e di protezione delle ritorsioni ¹⁶² e per la protezione delle

26.11.2019).

¹⁶² L'articolo 21 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla previsione delle misure di protezione dalle ritorsioni e prevede che *“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che le persone di cui all'articolo 4 siano protette dalle ritorsioni. Tali misure comprendono, in particolare, quelle di cui ai paragrafi da 2 a 8 del presente articolo. 2. Fatto salvo l'articolo 3, paragrafi 2 e 3, qualora le persone effettuino una segnalazione o una divulgazione pubblica conformemente alla presente direttiva non sono considerate responsabili di aver violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni né incorrono in alcun tipo di responsabilità in relazione a tale segnalazione o divulgazione pubblica, a condizione che avessero fondati motivi di ritenere che detta segnalazione o divulgazione pubblica fosse necessaria per rivelare una violazione ai sensi della presente direttiva. 3. Le persone segnalanti non incorrono in responsabilità per l'acquisizione delle informazioni segnalate o divulgate pubblicamente né per l'accesso alle stesse, purché tale acquisizione o accesso non costituisca di per sé un reato. Nel caso in cui l'acquisizione o l'accesso costituisca di per sé un reato, la responsabilità penale deve continuare a essere disciplinata dal diritto nazionale applicabile. 4. Qualsiasi altra eventuale responsabilità delle persone segnalanti derivante da atti od omissioni che non sono collegati alla segnalazione o alla divulgazione pubblica o che non sono necessari per rivelare una violazione ai sensi della presente direttiva continua a essere disciplinata dal diritto dell'Unione o nazionale applicabile. 5. Nei procedimenti dinanzi a un giudice o un'altra autorità relativi a un danno subito dalla persona segnalante, e a condizione che tale persona dimostri di aver effettuato una segnalazione oppure di aver effettuato una divulgazione pubblica e di aver subito un danno, si presume che il danno sia stato compiuto per ritorsione a seguito di tale segnalazione o divulgazione. In questi casi, spetta alla persona che ha adottato la misura lesiva dimostrare che tale misura è imputabile a motivi debitamente giustificati. 6. Le persone di cui all'articolo 4 hanno accesso a misure correttive adeguate contro le ritorsioni, compresi provvedimenti provvisori in attesa della definizione dei procedimenti giudiziari, conformemente al diritto nazionale. 7. Nei procedimenti giudiziari, compreso per diffamazione, violazione del diritto d'autore, violazione degli obblighi di segretezza, violazione delle norme in materia di protezione dei dati, divulgazione di segreti commerciali o per richieste di risarcimento fondate sul diritto privato, sul diritto pubblico o sul*

persone coinvolte ¹⁶³, ponendo il fondamentale principio dell'inversione dell'onere probatorio di cui al paragrafo 5 (per cui “si presume che il danno sia stato compiuto per ritorsione a seguito di tale segnalazione o divulgazione. In questi casi, spetta alla persona che ha adottato la misura lesiva dimostrare che tale misura è imputabile a motivi debi-

diritto del lavoro collettivo, le persone di cui all'articolo 4 non incorrono in alcun tipo di responsabilità per effetto di segnalazioni o divulgazioni pubbliche a norma della presente direttiva. Tali persone hanno il diritto di invocare tale segnalazione o divulgazione per chiedere il non luogo a procedere, a condizione che avessero fondati motivi di ritenere che la segnalazione o la divulgazione pubblica fosse necessaria per rivelare una violazione ai sensi della presente direttiva. Ove una persona segnali o divulghi pubblicamente informazioni relative a violazioni rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva e tali informazioni comprendano segreti commerciali e ove tale persona soddisfi le condizioni della presente direttiva, tale segnalazione o divulgazione pubblica è considerata lecita alle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2016/943. 8. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che vi siano, conformemente al diritto nazionale, misure correttive e un risarcimento integrale per i danni subiti dalle persone di cui all'articolo 4.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁶³ L'articolo 22 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla previsione delle misure di protezione delle persone coinvolte e prevede che “1. Gli Stati membri assicurano che, in conformità della Carta, le persone coinvolte godano pienamente del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, della presunzione di innocenza e dei diritti della difesa, compreso il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al proprio fascicolo. 2. Le autorità competenti provvedono, in conformità del diritto nazionale, affinché l'identità delle persone coinvolte sia tutelata fintanto che sono in corso indagini avviate dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica. L 305/44 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.11.2019 3. Le norme di cui agli articoli 12, 17 e 18 relative alla protezione dell'identità delle persone segnalate (ma da intendersi come segnalanti) si applicano anche alla tutela dell'identità delle persone coinvolte.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

tamente giustificati”) così da garantire il rispetto del principio di effettività della tutela, sancendo altresì l'esclusione della responsabilità del *whistleblower* (qualora vi siano fondati motivi per ritenere “necessaria la segnalazione”) per “la violazione di eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni”, nonché “per diffamazione, violazione del diritto d'autore, degli obblighi di segretezza, violazione delle norme in materia di protezione dei dati, divulgazione di segreti commerciali (...)”, con esonero non limitato solo agli illeciti connessi alla segnalazione (come, ad esempio, la diffamazione o la divulgazione di notizie coperte da segreto), ma esteso anche alle condotte realizzate per acquisire le informazioni, se pur con espressa esclusione della responsabilità penale, che continua ad essere disciplinata dalle norme di diritto interno degli Stati membri.

Approdiamo, infine, al combinato disposto degli artt. 23 della direttiva (che impone la previsione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche e giuridiche che pongono in essere le condotte descritte dalla norma¹⁶⁴) dell'art. 24 (che impone il divieto di

¹⁶⁴ L'articolo 23 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato alla previsione delle sanzioni e prevede che “1. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche che: a) ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni; b) attuano atti di ritorsione contro le persone di cui all'articolo 4; c) intentano procedimenti vessatori contro le persone di cui all'articolo 4; d) violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti di cui all'articolo 16. 2. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone segnalanti per le quali sia accertato che hanno scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false. Gli Stati membri prevedono anche misure per il risarcimento dei danni derivanti da tali segnalazioni o divulgazioni conformemente al diritto nazionale.” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

rinuncia ai diritti ed ai mezzi di ricorsi sanciti dalla Direttiva)¹⁶⁵ e dell'art. 25 (sul trattamento più favorevole e alla clausola di non regressione)¹⁶⁶, con la sequela delle norme di chiusura in termini di recepimento, periodo transitorio, relazioni, valutazione e revisione ed entrata in vigore (di cui agli artt. 26,27,28 e 29 della Direttiva).

3. L'evoluzione della disciplina nostrana

Nel nostro Paese, la regolamentazione dello strumento (o meccanismo, che dir si voglia) del *whistleblowing* è ascrivibile a più di un decennio orsono, grazie alla pubblicazione della legge n. 190 del 06 novembre 2012 in tema di “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”.

Ben prima dell'entrata in vigore della Direttiva comunitaria del 2019, dunque, il legislatore nostrano era intervenuto in materia, con l'obiettivo dichiarato di dare sviluppo agli spunti di tutela offerti da una serie di atti di matrice internazionale¹⁶⁷, per consentire l'emersione di presunti illeciti nel

¹⁶⁵ L'articolo 24 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato al Divieto di rinuncia ai diritti e ai mezzi di ricorso e prevede che “*Gli Stati membri provvedono affinché i diritti e i mezzi di ricorso previsti dalla presente direttiva non possano essere oggetto di rinuncia o limitazione in virtù di accordi, regimi, forme o condizioni di lavoro, compreso un accordo arbitrale precontenzioso.*” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁶⁶ L'articolo 25 della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 è dedicato al Trattamento più favorevole e clausola di non regressione e prevede che “*1. Gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla presente direttiva, fatti salvi l'articolo 22 e l'articolo 23, paragrafo 2. 2. L'attuazione della presente direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui si applica la presente direttiva.*” (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305/30 del 26.11.2019).

¹⁶⁷ Vedasi Convenzione ONU contro la corruzione del 2003, art. 33,

settore pubblico, tramite l'imposizione e l'adozione di un sistema interno di prevenzione e segnalazione, favorito da meccanismi di tutela del lavoratore denunciante, in funzione antirepressiva, antiritorsiva ed antidiscriminatoria.

Fulcro catalizzatore dell'assetto normativo in materia è stato, dunque, per lungo tempo, l'art. 54 bis del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, meglio noto come Testo unico sul pubblico impiego, dedicato alla "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"¹⁶⁸.

ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione, art. 9, ratificata con la legge n. 112 del 2012; le raccomandazioni del Working group on bribery, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con legge n. 300/2000); le raccomandazioni del GRECO - Groupe d'Etats contre la corruption, organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; i Guiding principles for whistleblower protection legislation, adottati dal G-20 Anti-corruption working group, costituito in ambito OCSE).

¹⁶⁸ L'art. 54 bis del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 prevedeva testualmente che: "... 1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. (...omissis..). 2. (...omissis..). 3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla

Con tale previsione, dunque, il legislatore italiano riconosceva una prima forma di tutela immediata al *whistleblower* del comparto pubblico, mediante una disposizione tesa a garantire, se pur entro gli stringenti limiti posti e con le compenetrazioni dei diversi ambiti settoriali del diritto espressamente richiamati, una sostanziale riservatezza sull'identità del segnalante.

Ferma, invero, la disciplina dell'art. 329 c.p.c. in ambito penale, si prevedeva espressamente come, in sede disciplinare, l'identità del segnalante non potesse essere rivelata senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare fosse fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione; quando, invece, la contestazione risultava fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità poteva essere rivelata ove la sua conoscenza risultasse assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. 4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. 5. (...omissis ...). 6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. (...omissis...). 7. È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli. 8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23. 9. (...omissis...)"

Di pari passo, veniva disposta la sottrazione della segnalazione al diritto di accesso proprio della normativa pubblica, con divieto espresso dell'adozione di atti datoriali (di natura sanzionatoria o organizzativa) aventi effetti negativi sul rapporto, ovvero di atti discriminatori e/o ritorsivi di varia matrice, siccome affetti da nullità insanabile e sanzionati altresì sotto il profilo pecuniario ad opera della competente Autorità anticorruzione.

Fondamentale, in ogni caso, l'espressa e granitica inversione dell'onere probatorio in materia, avendo il legislatore posto a carico dell'amministrazione pubblica l'obbligo di dimostrazione che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

E pur tuttavia, tale ampiezza di tutela propria del settore pubblico non ha trovato, per lungo tempo, specularità estensione con riferimento al settore privato, in cui le previsioni di tutela del *whistleblowing* sono state ancorate alla mera categoria dei lavoratori e collaboratori di quei soggetti che abbiano adottato il modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con riferimento ai soli illeciti rilevanti ai sensi di tale normativa.

Tale regolamentazione, grazie anche alla spinta comunitaria (in primis con la Direttiva 2004/39/CE, c.d. Mifid2 "*Markets in financial instruments Directive*" – ovvero "Direttiva sui mercati degli strumenti finanziari") è stata, quindi, progressivamente estesa anche al settore privato, con l'introduzione della Legge 30 novembre 2017, n. 179¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Così dispone, infatti, l'art. 2 della L. 179/2017, in merito alla "Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato": "... 1. All'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti: «2-bis. I modelli di cui alla lettera a) del comma 1 prevedono: a) uno o più canali che consentano ai soggetti indicati nell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di

Tale novella ha, infatti, interamente riscritto l'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater nell'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 cit. e ha previsto, all'articolo 3, l'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto di ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale.

Anche in questo caso, la tutela implica la garanzia della riservatezza del segnalante, il divieto di atti discriminatori o ritorsivi, nonché di atti organizzativi o sanzionatori aventi effetti negativi sul rapporto, siccome affetti da nullità insanabile e sanzionati altresì sotto il profilo pecuniario, in uno alla previsione di una giusta causa di rivelazione di segreti che può esonerare il lavoratore da responsabilità civile e penale.

Viene, altresì, mantenuta, anche nel settore privato, l'inversione dell'onere probatorio in materia (essendo "... *onere*

fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione; b) almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante; c) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione; d) nel sistema disciplinare adottato ai sensi del comma 2, lettera e), sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate. 2-ter. (...omissis...); 2-quater. Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. È onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.».

del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa...”), con la previsione di cessazione della tutela del lavoratore in caso di segnalazioni infondate effettuate con dolo o colpa grave.

4. La normativa di recepimento

Il contesto normativo nostrano, come appena visto, risultava, dunque, già in larga parte conforme alle indicazioni della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, essendo stata la materia del *whistleblowing* già oggetto di regolamentazione settoriale, grazie all'intervento del decreto legislativo 20 marzo 2001, n. 165 (articolo 54-bis) per il settore pubblico e del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 6, commi 2-bis e ss) per il settore privato, come novellati dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 (che ha sostituito l'articolo 54-bis cit., ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater nell'articolo 6 cit. e ha previsto, all'articolo 3, l'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto di ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale).

Eppure, l'esigenza di uniformare ulteriormente la legislazione nazionale alla direttiva europea, accompagnata dall'impulso censorio della procedura di infrazione n. 2022/0106 per mancata attuazione di tale provvedimento dell'Unione europea ¹⁷⁰, ha condotto all'adozione della legge 4 agosto 2022, n. 127, recante delega al Governo per

¹⁷⁰ Avviata con lettera di messa in mora del 27 gennaio 2022 e successiva trasmissione del parere motivato da parte della Commissione europea del 15 luglio 2022.

il recepimento delle direttive europee, tra cui la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

L'obiettivo è quello di raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante (o *whistleblower*), così da creare una regolamentazione organica ed uniforme, che si ponga quale punto di congiunzione e sintesi di riferimento tra le previsioni legislative vigenti di matrice interna ed i dettami della fonte europea.

Ecco che, pertanto, è stato adottato il Decreto Legislativo n. 31 del 10 marzo 2023, in attuazione della direttiva (UE) 2021/338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2021, che modifica la direttiva 2014/65/UE per quanto riguarda gli obblighi di informazione, la governance del prodotto e i limiti di posizione, e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/878 per quanto riguarda la loro applicazione alle imprese di investimento, per sostenere la ripresa dalla crisi COVID-19.

Il testo di nuovo conio interno, in termini attuativi della direttiva 2019/1937, è suddiviso in quattro capi: il primo contiene "Ambito di applicazione e definizioni", il secondo "Segnalazioni interne, segnalazioni esterne, obbligo di riservatezza e divulgazioni pubbliche", il terzo "Misure di protezione" e il quarto le "Disposizioni finali".

Partendo dalla previsione dell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva (UE) 2019/1937, che permette agli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati tra le violazioni del diritto dell'Unione, il legislatore nostrano ha scelto di allargare l'ambito di applicazione della tutela garantita dalla normativa, ricomprendendovi anche le segnalazioni riguardanti violazioni del diritto interno, per con-

dotte che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato ¹⁷¹.

¹⁷¹ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 1 “1. Il presente decreto disciplina la protezione delle 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. 2. Le disposizioni del presente decreto non si applicano: a) alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate; b) alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto; c) alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea. 3. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni nazionali o dell'Unione europea in materia di: a) informazioni classificate; b) segreto professionale forense e medico; c) segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali. 4. Resta altresì 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. Resta altresì 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 di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

Questa portata più ampia della previsione nostrana rispetto all'ambito oggettivo della direttiva europea, nondimeno, sconta delle espresse esclusioni applicative della nuova disciplina, non rientrando nell'alveo operativo della norma: (i) le contestazioni, le rivendicazioni o le richieste di carattere personale che attengono esclusivamente ai rapporti individuali di lavoro ovvero ai rapporti con le figure gerarchicamente sovraordinate o con i colleghi; (ii) le segnalazioni delle violazioni già disciplinate da normative specifiche in tema di segnalazioni di illeciti; (iii) la materia della sicurezza e della difesa nazionale, così come la protezione delle informazioni classificate, del segreto professionale forense e medico e delle deliberazioni degli organi giudiziari; (iv) resta, inoltre, ferma l'applicazione delle disposizioni di procedura penale¹⁷², nonché delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori contro condotte ostative alla consultazione dei propri rappresentanti o sindacati, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

L'articolo 2 del Decreto legislativo attuativo della direttiva 2019/1937 ripropone, invece, le definizioni utilizzate nella semantica del decreto, riproducendo in sostanza quelle contenute nella direttiva (UE) 2019/1937 all'articolo 5, fatta eccezione per la definizione di "autorità competente" (indicata nell'ANAC) e prevedendone di nuove (lett. p, q) e r)¹⁷³.

¹⁷² Nel caso di segnalazioni (che, trasmesse all'autorità giudiziaria, ove contenenti notizie di reato) o denunce contenente notizie di reato le disposizioni applicabili restano quelle del codice di procedura penale; in particolare, si fa riferimento alla fase delle indagini relativamente all'obbligo di segreto; nell'articolo 12 ("Obbligo di riservatezza") viene richiamata (ribadendo l'assunto dell'articolo 1) l'articolo 329 del c.p.p. Al denunciante sono applicate le disposizioni riguardanti le misure di protezione.

¹⁷³ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 2 dedicato alle

definizioni: “1. Ai fini del presente decreto, si intendono per: a) «violazioni»: comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in: 1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6); 2) condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6); 3) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al presente decreto ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'allegato al presente decreto, relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi; 4) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea; 5) atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società; 6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei numeri 3), 4) e 5); b) «informazioni sulle violazioni»: informazioni, compresi i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse nell'organizzazione con cui la persona segnalante o colui che sporge denuncia all'autorità giudiziaria o contabile intrattiene un rapporto giuridico ai sensi dell'articolo 3, comma 1 o 2, nonché gli elementi riguardanti condotte volte ad occultare tali violazioni; c) «segnalazione» o «segnalare»: la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni; d) «segnalazione interna»: la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite

il canale di segnalazione interna di cui all'articolo 4; e) «segnalazione esterna»: la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione esterna di cui all'articolo 7; f) «divulgazione pubblica» o «divulgare pubblicamente»: rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone; g) «persona segnalante»: la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo; h) «facilitatore»: una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata; i) «contesto lavorativo»: le attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti di cui all'articolo 3, commi 3 o 4, attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione o di divulgazione pubblica o di denuncia all'autorità giudiziaria o contabile; l) «persona coinvolta»: la persona fisica o giuridica menzionata nella segnalazione interna o esterna ovvero nella divulgazione pubblica come persona alla quale la violazione è attribuita o come persona comunque implicata nella violazione segnalata o divulgata pubblicamente; m) «ritorsione»: qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto; n) «seguito»: l'azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione del canale di segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti segnalati, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate; o) «riscontro»: comunicazione alla persona segnalante di informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione; p) «soggetti del settore pubblico»: le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società in house, così come definite, rispettivamente, dall'articolo 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate; q)

L'articolo 3 del Decreto legislativo attuativo della direttiva 2019/1937 individua, quindi, i lavoratori ai quali è riconosciuta la facoltà di segnalazione (tra i quali quelli indicati nell'articolo 4, paragrafi 1, 2, e 3, della direttiva), nonché i soggetti che godono delle misure di protezione (articolo 4 paragrafo 4 della direttiva) ¹⁷⁴.

«soggetti del settore privato»: soggetti, diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali: 1) hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato; 2) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1); 3) sono diversi dai soggetti di cui al numero 2), rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1)..” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁷⁴ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 3 sull'ambito di applicazione oggettivo della normativa “1. Per i soggetti del settore pubblico, le disposizioni del presente decreto si applicano alle persone di cui ai commi 3 o 4 che effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile delle informazioni sulle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a). 2. Per i soggetti del settore privato, le disposizioni del presente decreto si applicano: a) per i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), numeri 1) e 2), alle persone di cui ai commi 3 o 4, che effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile delle informazioni sulle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numeri 3), 4), 5) e 6); b) per i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), numero 3), alle persone di cui ai commi 3 o 4 che effettuano segnalazioni interne delle informazioni sulle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2, ovvero, se nell'ultimo anno hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, segnalazioni interne o esterne o divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile anche delle informazioni delle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a),

numeri 3), 4), 5) e 6). 3. Salvo quanto previsto nei commi 1 e 2, le disposizioni del presente decreto si applicano alle seguenti persone che segnalano, denunciano all'autorità giudiziaria o contabile o divulgano pubblicamente informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo: a) i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi i dipendenti di cui all'articolo 3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione; b) i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio; c) i lavoratori subordinati di soggetti del settore privato, ivi compresi i lavoratori il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, o dall'articolo 54-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; d) i lavoratori autonomi, ivi compresi quelli indicati al capo I della legge 22 maggio 2017, n. 81, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile e all'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato; e) i lavoratori o i collaboratori, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi; f) i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato; g) i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato; h) gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato. 4. La tutela delle persone segnalanti di cui al comma 3 si applica anche qualora la segnalazione, la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o la divulgazione pubblica di informazioni avvenga nei seguenti casi: a) quando il rapporto giuridico di cui al comma 3 non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali; b) durante il periodo di prova; c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso. 5. Fermo quanto previsto nell'articolo 17, commi 2 e 3, le misure

L'articolo 4 disciplina, invece, le modalità di attivazione dei canali di segnalazione, che devono garantire, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante e della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione (che può essere effettuata in forma scritta o orale) e della relativa documentazione.

L'articolo va letto necessariamente in combinato disposto con quanto previsto nelle definizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lett. p) e q), per comprendere quali siano i «soggetti del settore pubblico» ed i soggetti del settore privato» che necessariamente devono istituire i canali di segnalazione interna ¹⁷⁵.

di protezione di cui al capo III, si applicano anche: a) ai facilitatori; b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado; c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente; d) agli enti di proprietà della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone..” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁷⁵ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 4 sui canali di segnalazione interna “1. 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, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. I modelli di organizzazione e di gestione, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera

Ecco che fra i primi (settore pubblico) si annoverano le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società in house, così come definite, rispettivamente, dall'art. 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate.

a), del decreto legislativo n. 231 del 2001, prevedono i canali di segnalazione interna di cui al presente decreto. 2. La gestione del canale di segnalazione è affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato. 3. Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale. Le segnalazioni interne in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole. 4. I comuni diversi dai capoluoghi di provincia possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. I soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a duecentoquarantanove, possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. 5. I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna. 6. La segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello indicato nei commi 2, 4 e 5 è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

La categoria dei secondi (ovvero il settore privato) invece, è ricavata per esclusione, con rimando definitorio ai soggetti diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali: 1) hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato; 2) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui all'allegato, parti I.B e parte II, anche se 8 nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1); 3) rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e adottano modelli di organizzazione e gestione, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1), così da non pregiudicare le tutele in materia di *whistleblowing* per quanti scelgano, se pur non obbligati, di adottare volontariamente modelli di organizzazione e gestione.

L'articolo 4 continua poi prevedendo, anche in ambito nostrano, la possibilità di condivisione dei canali di segnalazione e delle risorse per il ricevimento delle segnalazioni interne e per l'eventuale istruttoria da svolgere, fermi restando l'obbligo di riservatezza e gli altri obblighi previsti, in capo alle persone o ai servizi interni, dal presente articolo.

L'articolo 5 disciplina, invece, l'iter procedurale successivo alla segnalazione¹⁷⁶, richiamando i termini temporali

¹⁷⁶ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 5 sulla gestione dei canali di segnalazione interna *"1. Nell'ambito della gestione del canale di segnalazione interna, la persona o l'ufficio interno ovvero il soggetto esterno, ai quali è affidata la gestione del canale di segnalazione interna svolgono le seguenti attività: a) rilasciano alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione; b) mantengono le interlocuzioni con la persona segnalante e possono richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni; c) danno diligente seguito alle segnalazioni ricevute; d) forniscono riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso*

di riscontro al segnalante del ricevimento della segnalazione e della successiva attività di verifica e analisi della stessa, in trasposizione effettiva delle previsioni contenute negli articoli 7, 8 e 9 della direttiva.

L'articolo 6 prevede, diversamente, le condizioni per effettuare le segnalazioni esterne, sia per il settore pubblico che per il settore privato, disponendone la possibilità solo ove: a) non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo del segnalante, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto nell'articolo; b) la persona segnalante abbia già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito o si è conclusa con un provvedimento finale negativo; c) la persona segnalante abbia fondati motivi 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; d) la persona segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse ¹⁷⁷.

di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione; e) mettono a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne. Le suddette informazioni sono esposte e rese facilmente visibili nei luoghi di lavoro, nonché accessibili alle persone che pur non frequentando i luoghi di lavoro intrattengono un rapporto giuridico in una delle forme di cui all'articolo 3, commi 3 o 4. Se dotati di un proprio sito internet, i soggetti del settore pubblico e del settore privato pubblicano le informazioni di cui alla presente lettera anche in una sezione dedicata del suddetto sito.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁷⁷ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 6 sulle condizioni per l'effettuazione della segnalazione esterna “1. La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua

L'articolo 7, invece, stabilisce l'indicazione dell'ANAC quale autorità competente per le segnalazioni esterne, sia per il settore pubblico che per quello privato, sancendo le modalità di presentazione delle segnalazioni ¹⁷⁸.

L'articolo 8 indica i compiti del personale, specificatamente formato e addetto a ricevere la segnalazione, dando altresì evidenza: (i) dei termini volti a dare riscontro al segnalante del ricevimento della segnalazione, nonché

presentazione, ricorre una delle seguenti condizioni: a) non è prevista, nell'ambito del suo contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4; b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito; c) la persona segnalante ha fondati motivi 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; d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse..” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁷⁸ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 7 sui canali di segnalazione esterna “1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) attiva un canale di segnalazione esterna che garantisca, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. La stessa riservatezza viene garantita anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso canali diversi da quelli indicati nel primo periodo o perviene a personale diverso da quello addetto al trattamento delle segnalazioni, al quale viene in ogni caso trasmessa senza ritardo. 2. Le segnalazioni esterne sono effettuate in forma scritta tramite la piattaforma informatica oppure in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole. 3. La segnalazione esterna presentata ad un soggetto diverso dall'ANAC è trasmessa a quest'ultima, entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

dell'attività di verifica, analisi ed esito finale della stessa; (ii) dell'invio, da parte di ANAC, delle segnalazioni aventi ad oggetto informazioni sulle violazioni che non rientrano nella propria competenza alla competente autorità amministrativa o giudiziaria, ivi comprese le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione europea; (iii) della trasmissione annuale, da parte di ANAC, delle informazioni alla Commissione europea ¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 8 sulle attività svolte dall'ANAC "1. L'ANAC designa personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione esterna e provvede a svolgere le seguenti attività: a) fornire a qualsiasi persona interessata informazioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e del canale di segnalazione interna, nonché sulle misure di protezione di cui al capo III; b) dare avviso alla persona segnalante del ricevimento della segnalazione esterna entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, salvo esplicita richiesta contraria della persona segnalante ovvero salvo il caso in cui l'ANAC ritenga che l'avviso pregiudicherebbe la protezione della riservatezza dell'identità della persona segnalante; c) mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni; d) dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute; e) svolgere l'istruttoria necessaria a dare seguito alla segnalazione, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti; f) dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento; g) comunicare alla persona segnalante l'esito finale, che può consistere anche nell'archiviazione o nella trasmissione alle autorità competenti di cui al comma 2 o in una raccomandazione o in una sanzione amministrativa. 2. L'ANAC dispone, inoltre, l'invio delle segnalazioni aventi ad oggetto informazioni sulle violazioni che non rientrano nella propria competenza alla competente autorità amministrativa o giudiziaria, ivi comprese le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione europea, e dà contestuale avviso alla persona segnalante dell'avvenuto rinvio. L'autorità amministrativa competente svolge l'attività di cui al comma 1, lettere c), d), e), f) e g) e garantisce, anche tramite ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del

L'articolo 9 disciplina la serie di informazioni relative alle procedure di segnalazione sia interna che esterna e sul relativo seguito, stabilendo che nel sito dell'ANAC venga dedicata una sezione accessibile e facilmente identificabile, nonché detta le misure di protezione che ANAC deve adottare e pubblicare ¹⁸⁰.

contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. 3. L'ANAC trasmette annualmente alla Commissione europea le seguenti informazioni: a) il numero di segnalazioni esterne ricevute; b) il numero e i tipi di procedimenti avviati a seguito delle segnalazioni esterne ricevute e relativo esito; c) se accertati, i danni finanziari conseguenza delle violazioni oggetto di segnalazione esterna, nonché gli importi recuperati a seguito dell'esito dei procedimenti di cui alla lettera b). 4. In caso di significativo afflusso di segnalazioni esterne, l'ANAC può trattare in via prioritaria le segnalazioni esterne che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione europea. 5. L'ANAC può non dare seguito alle segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità e procedere alla loro archiviazione.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁸⁰ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 9 sulle informazioni pubblicate sul sito dell'ANAC “1. L'ANAC pubblica sul proprio sito internet, in una sezione dedicata, facilmente identificabile ed accessibile, le seguenti informazioni: a) l'illustrazione delle misure di protezione di cui al capo III; b) i propri contatti, quali, in particolare, il numero di telefono, indicando se le conversazioni telefoniche sono o meno registrate, il recapito postale e l'indirizzo di posta elettronica, ordinaria e certificata; c) le istruzioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna; d) l'illustrazione del regime di riservatezza applicabile alle segnalazioni esterne e alle segnalazioni interne previsto dal presente decreto, dagli articoli 5 e 13 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, dall'articolo 10 del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, e dall'articolo 15 del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018; e) le modalità con le quali può chiedere alla persona segnalante di fornire integrazioni, i termini di scadenza per il riscontro ad una segnalazione esterna, nonché i tipi di riscontro e di seguito che l'ANAC può dare ad una segnalazione esterna; f) l'elenco degli enti del Terzo settore che hanno

L'articolo 10 è, invece, dedicato alle apposite linee guida redatte dall'ANAC per le procedure di presentazione e gestione delle segnalazioni, previa consultazione con il Garante per la protezione dei dati personali. Tali linee guida, che devono essere riesaminate periodicamente, almeno una volta ogni tre anni, prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante e il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione¹⁸¹.

L'articolo 11 è dedicato alla previsione delle disposizioni relative al personale ANAC ed alla copertura finanziaria necessaria a permettere all'ANAC di poter ottemperare alle ulteriori competenze che le vengono assegnate¹⁸².

stipulato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, convenzioni con l'ANAC, nonché i loro contatti." (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁸¹ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 10 sull'adozione delle linee guida "1. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta o menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. 2. L'ANAC riesamina periodicamente, almeno una volta ogni tre anni, le proprie procedure per il ricevimento e il trattamento delle segnalazioni e le adegua, ove necessario, alla luce della propria esperienza e di quella di altre autorità competenti per le segnalazioni esterne nell'ambito dell'Unione europea." (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁸² Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 11 sulla disposizione relativa al personale dell'ANAC ed alla piattaforma informatica "1. Al fine di avviare un'azione di rafforzamento delle strutture coinvolte e di assicurare un presidio costante delle procedure e delle attività delineate dal presente decreto, la dotazione organica dell'ANAC è integrata di complessive ventidue unità di personale, di cui diciotto unità del ruolo dei funzionari e quattro unità del ruolo degli operativi, da

L'articolo 12 disciplina il contenuto dell'obbligo di stretta limitazione di utilizzo delle segnalazioni per i fini strettamente necessari a consentirne il seguito, disponendo, altresì, l'obbligo di riservatezza in ordine all'identità del segnalante, che non può essere rivelata o divulgata, senza il suo consenso espresso, a persone diverse rispetto a quelle competenti a ricevere o a dare seguito alla segnalazione, sia per i procedimenti penali che contabili e disciplinari ¹⁸³.

inquadrare al livello iniziale delle rispettive fasce retributive secondo quanto previsto dal regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale dell'ANAC. 2. Per l'attuazione delle disposizioni del presente Capo è autorizzata la spesa quantificata come segue: a) il costo per il personale: euro 1.147.004 per l'anno 2023, euro 2.177.662 per l'anno 2024, euro 2.300.718 per l'anno 2025, euro 2.398.788 per l'anno 2026, euro 2.526.719 per l'anno 2027, euro 2.629.043 per l'anno 2028, euro 2.790.224 per l'anno 2029, euro 2.967.127 per l'anno 2030, euro 3.147.128 per l'anno 2031 ed euro 3.308.866 annui a decorrere dall'anno 2032; b) il costo per lo sviluppo della piattaforma informatica necessaria per il trattamento dei dati, nonché per i maggiori costi di funzionamento derivanti dalla gestione delle nuove competenze: euro 250.000 per l'anno 2023, euro 250.000 per l'anno 2024, euro 250.000 per l'anno 2025, euro 250.000 per l'anno 2026, euro 80.000 annui a decorrere dall'anno 2027. 3. Agli oneri di cui al comma 2 si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234. 4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁸³ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 12 sull'obbligo di riservatezza “1. Le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse. 2. L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2-quaterdecies del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n.

Vengono, qui, sostanzialmente riprodotte le previsioni di cui all'articolo 54 bis, comma 3, del D.lgs. 162/2001, in merito all'obbligo di riservatezza nei procedimenti penali, contabili e disciplinari, rimarcando l'estensione della garanzia normativa anche alla tutela dell'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione, tra cui

196. 3. *Nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.* 4. *Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.* 5. *Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità.* 6. *È dato avviso alla persona segnalante mediante comunicazione scritta delle ragioni della rivelazione dei dati riservati, nella ipotesi di cui al comma 5, secondo periodo, nonché nelle procedure di segnalazione interna ed esterna di cui al presente capo quando la rivelazione della identità della persona segnalante e delle informazioni di cui al comma 2 è indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.* 7. *I soggetti del settore pubblico e del settore privato, l'ANAC, nonché le autorità amministrative cui l'ANAC trasmette le segnalazioni esterne di loro competenza, tutelano l'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.* 8. *La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.* 9. *Ferma la previsione dei commi da 1 a 8, nelle procedure di segnalazione interna ed esterna di cui al presente capo, la persona coinvolta può essere sentita, ovvero, su sua richiesta, è sentita, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti.”* (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

il segnalato, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante. Rimarcato il diritto sostanziale alla presunzione di innocenza e l'ampiezza del diritto di difesa sulla base delle disposizioni della normativa nazionale, resta la previsione della sottrazione della segnalazione all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, nonché dagli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni.

L'articolo 13 disciplina, quindi, il trattamento dei dati personali ¹⁸⁴, mentre l'articolo 14 è dedicato alle modalità

¹⁸⁴ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 13 sul trattamento dei dati personali “1. Ogni trattamento dei dati personali, compresa la comunicazione tra le autorità competenti, previsto dal presente decreto, deve essere effettuato a norma del regolamento (UE) 2016/679, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51. La comunicazione di dati personali da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea è effettuata in conformità del regolamento (UE) 2018/1725. 2. I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente. 3. I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 4. I trattamenti di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni sono effettuati dai soggetti di cui all'articolo 4, in qualità di titolari del trattamento, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 5 e 25 del regolamento (UE) 2016/679 o agli articoli 3 e 16 del decreto legislativo n. 51 del 2018, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte ai sensi degli articoli 13 e 14 del medesimo regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 51 del 2018, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati. 5. I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato che condividono risorse per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2016/679 o

di conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni, interne ed esterne, con differenziazione di trattamento in ragione delle diverse modalità di presentazione della segnalazione (ovvero se a mezzo di linea telefonica registrata o sistema di messaggistica vocale registrato oppure mediante linea telefonica non registrata o altro sistema di messaggistica vocale non registrato o, infine, oralmente nel corso di un incontro con il personale addetto) ¹⁸⁵.

dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 51 del 2018. 6. I soggetti di cui all'articolo 4 definiscono il proprio modello di ricevimento e gestione delle segnalazioni interne, individuando misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti effettuati, sulla base di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, e disciplinando il rapporto con eventuali fornitori esterni che trattano dati personali per loro conto ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 51 del 2018.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁸⁵ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 14 sulla Conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni “1. *Le segnalazioni, interne ed esterne, e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'articolo 12 del presente decreto e del principio di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2016/679 e 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 51 del 2018. 2. Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica registrata o un altro sistema di messaggistica vocale registrato, la segnalazione, previo consenso della persona segnalante, è documentata a cura del personale addetto mediante registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto oppure mediante trascrizione integrale. In caso di trascrizione, la persona segnalante può verificare, rettificare o confermare il contenuto della trascrizione mediante la propria sottoscrizione. 3. Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica non registrata o un altro sistema di messaggistica vocale non registrato la segnalazione è documentata per iscritto mediante resoconto dettagliato della conversazione a cura del personale addetto. La persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il contenuto della trascrizione mediante la propria sottoscrizione. 4. Quando, su richiesta della*

L'articolo 15 disciplina, invece, le condizioni per le quali la persona che effettua una divulgazione pubblica può accedere ai benefici di protezione, al ricorrere di determinate condizioni (ovvero: che sia stata effettuata una precedente segnalazione interna ed esterna o direttamente esterna, alle condizioni e con le modalità previste dagli articoli 4 e 7, e non sia stato dato adeguato seguito nei termini ivi previsti; oppure che la segnalazione non sia stata effettuata poiché il segnalante ha fondati motivi di ritenere che la violazione possa rappresentare un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, ad esempio: situazione di emergenza o rischio di danno irreversibile); o ancora che la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa essere inefficace considerate le circostanze del caso concreto (ad esempio, il rischio che vengano occultate o distrutte prove; che un'autorità sia collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione). Restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia ¹⁸⁶.

persona segnalante, la segnalazione è effettuata oralmente nel corso di un incontro con il personale addetto, essa, previo consenso della persona segnalante, è documentata a cura del personale addetto mediante registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto oppure mediante verbale. In caso di verbale, la persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro mediante la propria sottoscrizione." (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁸⁶ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 15 sulle divulgazioni pubbliche "1. La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal presente decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni: a) la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna, alle condizioni e con le modalità previste dagli articoli 4 e 7 e non è stato dato riscontro nei termini previsti dagli articoli 5 e 8 in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle

Si passa, dunque, al capo III, in cui vengono disciplinate le misure di protezione che costituiscono gli strumenti a tutela dei segnalanti.

In particolare, l'articolo 16 detta le condizioni per la protezione del segnalante, ancorando l'accesso alle misure previste dalla norma, alla sussistenza di una sostanziale buona fede del segnalante (il quale doveva avere fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1) ed al rispetto delle previsioni sancite dal capo II della novella.

I motivi che hanno indotto la persona a segnalare restano irrilevanti ai fini della sua protezione, e si prevede che la tutela resti assicurata, anche nei casi di segnalazione o divulgazione pubblica anonima, se la persona segnalante sia stata successivamente identificata ed abbia subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea, in conformità alle condizioni di cui all'articolo 6.

Non va però sottaciuto come, in ogni caso, salvo quanto previsto dall'articolo 20, quando venga accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante (per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia

segnalazioni; b) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; c) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa. 2. Restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

all'autorità giudiziaria o contabile) ovvero la sua responsabilità civile (per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave), le tutele di cui al presente capo non restano garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare¹⁸⁷.

L'articolo 17 sancisce, invece, il divieto di ritorsione, posto che il segnalante non può essere sottoposto a misure che abbiano effetti negativi sul rapporto di lavoro e sulla persona e la sua reputazione, contenendo altresì la norma una esemplificazione, senza presunzione di esaustività, di alcune tra le principali condotte ritorsive.

Il legislatore rimarca, inoltre, il principio di inversione

¹⁸⁷ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 16 sulle Condizioni per la protezione della persona segnalante “1. *Le misure di protezione previste nel presente capo si applicano alle persone di cui all'articolo 3 quando ricorrono le seguenti condizioni: a) al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1; b) la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal capo II. 2. I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione. 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 20, quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, le tutele di cui al presente capo non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare. 4. La disposizione di cui al presente articolo si applica anche nei casi di segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea, in conformità alle condizioni di cui all'articolo 6.*” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

dell'onere della prova in merito alla natura ritorsiva delle misure adottate ed al danno subito, spettando al soggetto che ha posto in essere le condotte o gli atti vietati di dimostrare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione o alla divulgazione o alla denuncia ¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 17 sul divieto di ritorsione "1. *Gli enti o le persone di cui all'articolo 3 non possono subire alcuna ritorsione.* 2. *Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere.* 3. *In caso di domanda risarcitoria presentata all'autorità giudiziaria dalle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, se tali persone dimostrano di aver effettuato, ai sensi del presente decreto, una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile e di aver subito un danno, si presume, salvo prova contraria, che il danno sia conseguenza di tale segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.* 4. *Di seguito sono indicate talune fattispecie che, qualora siano riconducibili all'articolo 2, comma 1, lettera m), costituiscono ritorsioni:* a) *il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;* b) *la retrocessione di grado o la mancata promozione;* c) *il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;* d) *la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;* e) *le note di merito negative o le referenze negative;* f) *l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;* g) *la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;* h) *la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;* i) *la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;* l) *il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;* m) *i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;* n) *l'inserimento in elenchi*

L'articolo 18 prevede le misure di sostegno in favore della persona segnalante, grazie all'apporto degli enti del Terzo settore ivi indicati, impegnati a fornire, a titolo gratuito, informazioni, assistenza e consulenze sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dall'ordinamento interno e da quello dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato previsto dal diritto interno e dal diritto dell'Unione europea ¹⁸⁹.

L'articolo 19 disciplina, invece, le misure di protezione

impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro; o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; p) l'annullamento di una licenza o di un permesso; q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁸⁹ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 18 sulle misure di sostegno “1. È istituito presso l'ANAC l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. L'elenco, pubblicato dall'ANAC sul proprio sito, contiene gli enti del Terzo settore che esercitano, secondo le previsioni dei rispettivi statuti, le attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettere v) e w), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e che hanno stipulato convenzioni con ANAC. 2. Le misure di sostegno fornite dagli enti di cui al comma 1 consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato. 3. L'autorità giudiziaria ovvero l'autorità amministrativa cui la persona segnalante si è rivolta al fine di ottenere protezione dalle ritorsioni può richiedere all'ANAC informazioni e documenti in ordine alle segnalazioni eventualmente presentate. Nei procedimenti dinanzi all'autorità giudiziaria, si osservano le forme di cui agli articoli 210 e seguenti del codice di procedura civile, nonché di cui all'articolo 63, comma 2, del codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

dalle ritorsioni, prevedendo, sia nel settore pubblico che nel settore privato, la comunicazione delle misure ritorsive adottate nei confronti della sola ANAC, che mantiene la competenza esclusiva in materia, se pur con la possibilità di delegare la sola attività istruttorie ai competenti Ispettorati.

È prevista la nullità degli atti ritorsivi, permanendo la competenza del Giudice ordinario a decidere riguardo alle condotte e agli atti dettati da forme di ritorsione, con possibilità di adozione di tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela alla situazione giuridica soggettiva azionata, ivi compreso il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l'ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione dell'articolo 17 e la dichiarazione di nullità degli atti adottati in violazione del medesimo articolo ¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 19 sulla protezione dalle ritorsioni “1. *Gli enti e le persone di cui all'articolo 3 possono comunicare all'ANAC le ritorsioni che ritengono di avere subito. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'ANAC informa immediatamente il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato l'ANAC informa l'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza.* 2. *Al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, l'ANAC può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma restando l'esclusiva competenza dell'ANAC in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti e all'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 21. Al fine di regolare tale collaborazione, l'ANAC conclude specifici accordi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'Ispettorato della funzione pubblica e con l'Ispettorato nazionale del lavoro.* 3. *Gli atti assunti in violazione dell'articolo 17 sono nulli. Le persone di cui all'articolo 3 che siano state licenziate a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denun-*

L'articolo 20 è dedicato alla limitazione di responsabilità del segnalante e degli altri soggetti indicati nell'articolo 3, mediante l'introduzione di una scriminante oltremodo estesa, siccome non limitata alla violazione del segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e 2015 del codice civile, ma allargata anche alle ipotesi di violazione delle disposizioni relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali, nonché all'ipotesi in cui la stessa persona riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta.

In tal caso, viene esclusa altresì ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, ma con l'espressa condizione che: (i) i comportamenti, gli atti o le omissioni posti in essere siano strettamente collegati alla segnalazione o alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica: (ii) o che siano ritenuti strettamente necessari a rivelare la violazione¹⁹¹.

cia all'autorità giudiziaria o contabile hanno diritto a essere reintegrate nel posto di lavoro, ai sensi dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 o dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, in ragione della specifica disciplina applicabile al lavoratore. 4. L'autorità giudiziaria adita adotta tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela alla situazione giuridica soggettiva azionata, ivi compresi il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l'ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione dell'articolo 17 e la dichiarazione di nullità degli atti adottati in violazione del medesimo articolo” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁹¹ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 20 sulle limitazioni di responsabilità “1. Non è punibile l'ente o la persona di cui all'articolo 3 che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto, diverso da quello di cui all'articolo 1, comma 3, o relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali ovvero riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata, quando, al momento della rivelazione o diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e la segnalazione, la divulgazione

L'articolo 21 disciplina le sanzioni amministrative applicabili dall'ANAC a seguito dell'accertamento della natura ritorsiva degli atti o delle omissioni (sia nel settore pubblico che nel settore privato)¹⁹², con estensione operativa anche all'ipotesi di mancata istituzione di canali di segnalazione o

pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata ai sensi dell'articolo 16.2. Quando ricorrono le ipotesi di cui al comma 1, è esclusa altresì ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa. 3. Salvo che il fatto costituisca reato, l'ente o la persona di cui all'articolo 3 non incorre in alcuna responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse. 4. In ogni caso, la responsabilità penale e ogni altra responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, non è esclusa per i comportamenti, gli atti o le omissioni non collegati alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica o che non sono strettamente necessari a rivelare la violazione.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁹² Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 21 sulle sanzioni “1. Fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie: a) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che sono state commesse ritorsioni o quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolarla o che è stato violato l'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12; b) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5, nonché quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute; c) da 500 a 2.500 euro, nel caso di cui all'articolo 16, comma 3, salvo che la persona segnalante sia stata condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. 2. I soggetti del settore privato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), numero 3), prevedono nel sistema disciplinare adottato ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera e), del decreto n. 231 del 2001, sanzioni nei confronti di coloro che accertano essere responsabili degli illeciti di cui al comma 1.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

di omessa adozione delle procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni.

L'articolo 22 sancisce, invece, l'invalidità delle rinunce e delle transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previsti dal decreto, salvo che siano effettuate nelle forme e nei modi di cui all'articolo 2113, quarto comma, del codice civile¹⁹³.

L'articolo 23 prevede, dunque, l'abrogazione delle vigenti disposizioni di cui l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, all'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179 e all'articolo 6, commi 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di *whistleblowing*¹⁹⁴.

L'articolo 24 detta, quindi, la disciplina transitoria e di coordinamento, prevedendo che le disposizioni del decreto si applicano decorsi quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ad eccezione della specifica disciplina prevista per i soggetti del settore privato; fino ad allora, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, all'articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e all'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179¹⁹⁵.

¹⁹³ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 22 sulle rinunce e transazioni “*1. Le rinunce e le transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previsti dal presente decreto non sono valide, salvo che siano effettuate nelle forme e nei modi di cui all'articolo 2113, quarto comma, del codice civile.*” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁹⁴ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 23 sulle abrogazioni di norme “*1. Sono abrogate le seguenti disposizioni: a) l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; b) l'articolo 6, commi 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; c) l'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179.*” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

¹⁹⁵ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 24 sulle disposi-

zioni transitorie e di coordinamento “1. *Le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Alle segnalazioni o alle denunce all'autorità giudiziaria o contabile effettuate precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché a quelle effettuate fino al 14 luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo n. 231 del 2001 e all'articolo 3 della legge n. 179 del 2017.* 2. *Per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, fino a duecentoquarantanove, l'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna ai sensi del presente decreto ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023 e, fino ad allora, continua ad applicarsi l'articolo 6, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 231 del 2001, nella formulazione vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto.* 3. *L'articolo 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604 è sostituito dal seguente: «Art. 4. - Il licenziamento determinato da ragioni di credo politico o fede religiosa, dall'appartenenza a un sindacato, dalla partecipazione ad attività sindacali o conseguente all'esercizio di un diritto ovvero alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica effettuate ai sensi del decreto legislativo attuativo della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, è nullo.».* 4. *All'articolo 2-undecies, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, la lettera f) è sostituita dalla seguente: « f) alla riservatezza dell'identità della persona che segnala violazioni di cui sia venuta a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro o delle funzioni svolte, ai sensi del decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, ovvero che segnala violazioni ai sensi degli articoli 52-bis e 52-ter del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o degli articoli 4-undecies e 4-duodecimes del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;».* 5. *All'articolo 6, del decreto legislativo n. 231 del 2001, il comma 2-bis è sostituito dal seguente: «2-bis. I modelli di cui al comma 1, lettera a), prevedono, ai sensi del decreto legislativo attuativo della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, i canali di segnalazione interna, il divieto di ritorsione e il sistema disciplinare, adottato ai sensi del comma 2, lettera e).».*” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

L'articolo 25 conclude, quindi, con le “Disposizioni finanziarie”, prevedendo che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, eccetto quanto previsto dall'articolo 11.¹⁹⁶

5. Spunti di riflessione conclusivi

Al giorno d'oggi, le logiche di *compliance* aziendale permeano di sé la stessa impostazione strategica della *governance* organizzativa e strategica interna di ogni assetto produttivo, sia esso a trazione privata piuttosto che pubblica.

Il principio della prevenzione, infatti, può dirsi assurdo ad elemento strutturale del sistema interno e comunitario, rendendo così necessaria una riflessione di ampia portata, non solo con riferimento al perseguimento di determinati obiettivi, ma anche (e forse soprattutto) in relazione ai processi di strutturazione stessa dei *targets* finali, mediante la valorizzazione di elementi imprescindibili dell'agire quali la sostenibilità, la correttezza, la liceità e la valenza etica di determinate azioni, i cui riflessi ricadono ben al di là del semplice contesto di riferimento, riverberandosi sull'ambito collettivo, *latu senso* inteso.

La crisi finanziaria globale del 2008 ha, invero, acuito l'interesse verso i benefici della logica delatoria sottesa all'istituto del *whistleblowing*, consentendo l'emersione di corrotte e lesività comportamentali ad ampio spettro, la cui diffusa valenza sociale ha condotto ad un cambiamento profondo dello stesso paradigma interpretativo della condotta del denunciante, di punto in bianco passato "dall'infamia da spia" ad una "celebrazione semi eroica”.

¹⁹⁶ Il D.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, così dispone all'art. 25 sulle disposizioni finanziarie “1. Dall'attuazione del presente decreto, fatta eccezione per l'articolo 11, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.” (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana del 15 marzo 2023, n. 63).

Fulgidi emblemi di tale rinnovato protagonismo da prima pagina lo rinveniamo, infatti, nelle celebri campagne rivelatorie di *WikiLeaks* e *Panama Papers*, solo per citarne alcune, che hanno spalancato le porte ad una nuova concezione di delazione in chiave sociale, la cui rilevanza ed il cui ritorno, in termini di benefici economici ed informativi, hanno condotto alla pubblicazione di sentenze e maxi-risarcimenti di portata storica¹⁹⁷.

Tale mutato contesto di riferimento ha, pertanto, rappresentato l'*humus* della fertile germinazione dell'istituto del *whistleblowing* in ambito continentale europeo, nonostante l'innegabile esistenza di profonde differenze di fondo, che, di fatto, ancor oggi non consentono un pieno sviluppo dello strumento delatorio rispetto alla casistica ed articolazione propria dei sistemi di *common law*.

Lo scenario, dunque, è in profondo divenire ed il recente approdo normativo nostrano è stato, quindi, condotto con l'obiettivo di garantire l'integrità e la prevenzione di frodi e corruzione, favorendo, al contempo e quanto più possibile, il passaggio da una cultura di stigmatizzazione dei segnalanti ad una cultura di incoraggiamento e sostegno plaudente.

Partito dalla volontà di allineare l'ordinamento italiano agli *standards* comunitari, così da garantire un livello omogeneo di tutela per i soggetti segnalanti, riducendo, al contempo, l'importante *gap* differenziale di sostrato normativo tra gli Stati membri, il legislatore nostrano ha, in realtà, deciso di andare oltre e di cavalcare un'opzione estensiva del *range* di tutela, profittando della discrezionalità riconosciuta dal consesso comunitario.

¹⁹⁷ Probabilmente il più noto ed eclatante caso di *whistleblowing* è quello che ha visto coinvolta l'azienda JPMorgan e l'avvocata Alayne Fleischmann, che segnalò e fornì le prove riguardo le attività illecite del gruppo nell'ambito del commercio di titoli di credito derivati.

Prendendo, invero, le mosse dal disposto dell'art.2 paragrafo 2 della Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 (che ha sottolineato la volontà di non pregiudicare il potere degli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati dal paragrafo 1 della stessa), si è infatti optato di non circoscrivere la facoltà di segnalazione alle sole violazioni del diritto dell'Unione in determinati settori, favorendo, invece, la possibilità di delazioni aventi ad oggetto anche violazioni del diritto nazionale, in sviluppo dello schema dicotomico che, per lungo tempo, ha visto contrapposti i regimi di tutela dei *whistleblowers* nel settore pubblico (articolo 54 bis del D.lgs. 165/2001) e nel settore privato (articolo 6, comma 2 bis del D.lgs. 231/01).

Ma non solo.

Il decreto estende l'ambito operativo della normativa sul *whistleblowing* ben oltre "lo stecato" del rilievo squisitamente penalistico delle condotte, ricomprendendo nel proprio alveo anche ipotesi di *malpractice* non delittuose che incidono direttamente sugli interessi strategici comunitari (*privacy, antitrust, ambiente*), nonché azioni che si pongono in violazione diretta degli *standard* etici a cui gli enti intendono spontaneamente aderire, così assegnando allo strumento stesso del *whistleblowing* un ruolo cruciale anche per l'*enforcement* delle iniziative di responsabilità sociale, che sempre più caratterizzeranno l'incedere degli operatori economici nel contesto globale.

Altra grande novità, quantomeno per gli enti privati, è poi rappresentata proprio dalla previsione dell'obbligo, in luogo della precedente semplice facoltà, di istituire canali di segnalazione interna e di introdurre strumenti di tutela dei segnalanti, circostanza sino ad oggi ancorata alla mera scelta di adozione societaria di un Modello di organizzazione gestione e controllo, conformemente alle previsioni

del decreto legislativo 231/2001.

Il punto nodale, tuttavia, ha riguardato il principio di rafforzamento dei c.d. “canali di segnalazione”, considerando come l'analisi statistica del fenomeno¹⁹⁸ abbia evidenziato, sin da principio, una generale preferenza del ricorso all'effettuazione di una segnalazione interna all'organizzazione di riferimento, rispetto al coinvolgimento diretto dell'Autorità esterna.

Tale modalità di gestione endogena ha, invero, degli indubbi benefici a “doppia mandata”, consentendo, da un lato e per i *whistleblowers*, un utilizzo più agevole dello strumento e, dall'altro e per parte datoriale o destinataria apicale della segnalazione, la possibilità di immediata conoscenza della violazione con conseguente maggiore efficacia e tempestività dell'intervento necessitato.

Ciò rappresenta, senza dubbio, l'emblema attuativo della cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d'impresa all'interno delle organizzazioni, tanto da fare assurgere i soggetti segnalanti a veri e propri ingranaggi del complessivo meccanismo di autotutela endosistemica e di partecipazione proattiva al miglioramento dell'operatività gestionale.

Eppure, non possiamo dimenticare l'esigenza di rafforzare e tutelare anche il profilo della divulgazione pubblica e della segnalazione esterna, quali strumenti posti a baluardo e presidio di tutta una serie di principi e valori di fondamentale importanza ordinamentale, primi fra tutti il senso di responsabilità collettiva, la trasparenza e l'informazione pubblica.

La salvaguardia di tali libertà di espressione e di plurali-

¹⁹⁸ Cfr. relazione annuale ANAC 2021, Roma 23.06.2022, <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/171942/ANAC+-+Relazione+annuale+2022+su+attivit%C3%A0+2021+-+Relazione.pdf/3fa57a33-065f-dfa8-37ce32d3411b757a?t=165581413856>

simo comunicativo consente, infatti, un allargamento del sistema delle fonti di segnalazione, incoraggiando al contempo la funzione di vigilanza collettiva e, per certi versi, finanche un meccanismo virtuoso di giornalismo di inchiesta, perseguito in vista di un fine più ampio inevitabilmente ancorato alla tutela del pubblico interesse alla correttezza comportamentali in ogni contesto di base e di riferimento.

Ecco, allora, che, corollario di tale impostazione è la considerazione per cui non solo appare necessario consentire l'istituzione di una pluralità di canali di segnalazione, ma diviene altresì fondamentale foraggiarne l'utilizzo esteso, mediante l'applicazione di requisiti sempre meno prescrittivi rispetto a quelli stabiliti, con il solo limite del mantenimento indispensabile della garanzia di riservatezza e di diligente seguito della segnalazione.

Parimenti e sotto altro versante, per migliorare l'applicazione di tutela dei *whistleblowers* occorre approdare ad una definizione ampia del concetto di ritorsione, in cui rientri qualsiasi azione od omissione che si verifica nel contesto lavorativo e che arreca pregiudizio agli informatori, provvedendo, al contempo, all'allargamento dei meccanismi di protezione ad una platea quanto più estesa di soggetti e categorie di persone, così da ricomprendervi il maggior numero di soggetti che, per la loro attività, hanno accesso privilegiato o sono testimoni di violazioni rilevanti sotto il profilo del diritto interno ed unionale.

Ciò in quanto, per prevenire efficacemente le violazioni del diritto dell'Unione, è necessario riconoscere tutela e protezione certamente a quanti forniscono informazioni per violazioni già commesse, ma anche a quanti segnalano violazioni in *fieri* (ma che, molto verosimilmente potrebbero essere portate a compimento), così come ad atti od omissioni che la persona segnalante abbia fondati motivi di ritenere violazioni, anche nella forma embrionale del tentativo.

Tale retrocessione del livello di guardia e di intervento

preventivo, però, non è senza conseguenze, in quanto il rischio concreto è quello di anticipare così tanto la tutela da ricondurne l'azionabilità al mero dato di opinione o di sospetto, certamente in contrasto con la *ratio* della normativa e con l'ambito di Stato di diritto nella quale la stessa è destinata ad operare.

Ecco allora che, per beneficiare della protezione sancita dall'ordinamento interno e comunitario, devono esserci ragionevoli indizi di veridicità dei fatti segnalati, in considerazione delle circostanze e delle informazioni di cui dispongono i segnalatori al momento della segnalazione.

Questo requisito di base rappresenta, infatti, la garanzia minima ed irrinunciabile, necessaria ad arginare il proliferare di segnalazioni dolose, futili o infondate, in modo da garantire che le persone che, al momento della segnalazione, hanno fornito deliberatamente e scientemente informazioni errate o fuorvianti, restino escluse dalla protezione.

Al contempo, tuttavia, tale requisito assicura che la persona segnalante continui a beneficiare della protezione laddove abbia effettuato una segnalazione imprecisa in buona fede, così da non frustrarne l'intento virtuoso ed esporlo alle conseguenze del caso.

Vi è poi la questione cardine concernente le esigenze di estensione e delimitazione della platea dei soggetti beneficiari della normativa, siccome in qualche modo coinvolti o anche solo collegati all'organizzazione lavorativa nella quale si è verificata la violazione e che potrebbero temere ritorsioni in considerazione della situazione di vulnerabilità in cui si trovano.

Viene così in rilievo la necessità che l'argine di protezione in materia venga individuato tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti e non solo della natura della relazione, così da coprire l'insieme delle persone collegate in senso ampio al contesto in cui si è verificata la violazione.

Ecco che, in tal senso, l'impianto normativo di tutela

deve certamente applicarsi, in primo luogo, alle persone aventi la qualifica di «lavoratore», siccome di fatto esposte al rischio di ritorsioni in caso di violazione dell'obbligo di lealtà e riservatezza, considerando anche la loro posizione di vulnerabilità economica nei confronti della persona, ente o azienda datrice di lavoro da cui dipendono.

In tale ampio *genus* categoriale vanno, dunque, ricompresi anche i dipendenti pubblici, gli impiegati di servizio pubblico, nonché qualsiasi altra persona che lavori nel settore pubblico, dovendo inoltre essere concessa, la protezione *de qua*, a qualsiasi tipo di lavoratore e, dunque, anche ai lavoratori a tempo determinato, a quelli con contratti atipici, ai lavoratori part time, ai lavoratori interinali, ai tirocinanti e, più in generale, ad ogni rapporto di lavoro precario, cui è spesso difficile applicare forme standard di protezione contro il trattamento iniquo.

Ma non solo.

Nel novero dei beneficiari della normativa di settore vanno ricompresi anche i lavoratori autonomi, i collaboratori esterni, i volontari, i dipendenti di appaltatori, sub-appaltatori e fornitori, sino ad arrivare finanche alla sfera dei c.d. facilitatori, da identificare in coloro che prestano assistenza al lavoratore nel processo di segnalazione, ai colleghi e persino ai parenti dei *whistleblowers*, potendo questi svolgere un ruolo chiave nella esposizione di violazioni del diritto dell'Unione ed interno e dovendo, pertanto, poter beneficiare del sistema di protezione articolato dall'ordinamento, se pur con le necessarie differenziazioni applicative.

Infine, ma non certo per importanza, lo sguardo volge ai soggetti esterni all'organizzazione di riferimento, la cui posizione privilegiata rispetto all'osservazione di determinate condotte ne cristallizza l'importanza strategica in ottica informativa.

Pensiamo al contributo che potrebbero dare i fornitori

in tema di illegittime condotte di fabbricazione o distribuzione di prodotti pericolosi, così come all'apporto dei consulenti strategici, dei subappaltatori e finanche degli azionisti di determinate compagini, la cui segnalazione risulterebbe certamente fondamentale per innescare il meccanismo di disinnesco cui la disciplina tende e la cui delazione certamente comporterebbe il concreto rischio di condotte ritorsive, in termini economici, finanziari, vessatori od anche reputazionali.

Ma se la *ratio* sottesa alla previsione dell'istituto del *whistleblowing* è quella di favorire l'emersione di illeciti e criticità comportamentali nell'attività degli enti, tanto pubblici che privati, garantendo al segnalante tutta una serie di tutele antiritorsive, antirepressive, antidiscriminatorie e di riservatezza, è specularmente innegabile come la normativa *de qua* si presti ad una interpretazione in chiaroscuro, in considerazione del sostanziale vuoto di protezione riservato, invece, al soggetto segnalato.

A ben vedere, infatti, le sostanziali forme di deterrenza rispetto all'utilizzo di segnalazioni infondate o, peggio ancora, *ab origine* false o prettamente strumentali (siccome dettate da logiche di rivalsa, rivalità, invidia, mera antipatia, avanzamenti di carriera e similari) resterebbero confinate nell'ambito della sanzionabilità disciplinare della condotta, qualora posta in essere con dolo o colpa grave, in disparte ogni considerazione in merito all'integrazione dei reati di calunnia o diffamazione qualora la condotta ne integri i rispettivi presupposti.

Senonché, un ragionamento di bilanciamento si è aperto in merito alla doverosità o anche mera opportunità di prevedere la successiva comunicazione, al segnalato, della segnalazione rivelatasi infondata e dolosa, così da garantire al soggetto ingiustamente incolpato di rivalersi, nei confronti del segnalante, nelle opportune sedi, civili e penali.

La negazione di contromisure di informativa del soggetto segnalato, invero, comporterebbe una “zona grigia” di impunità del segnalatore in mala fede, il quale si vedrebbe garantito un sostanziale “anonimato di copertura”, in spreghio ad ogni valenza positiva e finalistica della disciplina del *whistleblowing*.

Al contrario, la previsione espressa di un contro diritto conoscitivo del segnalato, per le ipotesi anzidette, consentirebbe allo stesso di valutare l’adozione delle più opportune azioni a tutela della propria reputazione, diritti e posizioni, con conseguente recupero, se pur *ex post*, di una efficacia deterrente inversa per le strumentalizzazioni dolose dell’istituto in menzione.

Più spinosa la discussione in merito alla segnalazione colposa non grave, siccome sottratta anche al mero ambito applicativo di matrice disciplinare, la cui rivelazione al segnalante potrebbe potenzialmente mettere in discussione la valenza stessa della struttura garantista della disciplina sul *whistleblowing*, perché, di fatto ridurrebbe di molto il diritto all’anonimato, in relazione alla moltitudine di condotte “dubbe” che possono verificarsi nel contesto lavorativo, svilendo la funzione virtuosa dell’istituto in applicazione preventiva e precauzionale.

Queste considerazioni di richiamo ci conducono, quindi, al vero dato di sintesi, ovvero che l’istituto del *whistleblowing* rappresenta, in conclusione, un fondamentale strumento di innovazione normativa, che impone una rivisitazione stessa del concetto di delazione in chiave sociale e cultural preventiva.

Le segnalazioni provenienti dall’interno dell’ambiente lavorativo possono, invero, facilitare l’emersione di comportamenti illeciti e scorretti, frapponendosi in ottica preventiva e repressiva a fenomeni corruttivi, criminosi e finanche di *malpractice*, in uno iato temporale di fondamentale pre-criticità.

La previsione di meccanismi e misure di protezione, garanzia e tutela a carico del segnalante rappresentano, pertanto, non solo un indice di civiltà giuridica e di incentivazione alla cooperazione multilivello, ma un grimaldello stesso per consentire una forte implementazione dell'istituto del *whistleblowing*.

Ciò consente, dunque, non solo l'innalzamento del sistema di *compliance* aziendale, con i connessi, evidenti benefici operativi e scalari, ma determina al contempo la diffusione di una cultura di legalità e di etica comportamentale all'interno dei diversi contesti lavorativi, in un rapporto biunivoco, in ultima istanza, tra le stesse persone (fisiche e giuridiche) e l'autorità, in senso lato.

La sfida sottesa all'espansione del *whistleblowing*, allora, si traduce in una scommessa connessa alla richiesta di un profondo cambio di paradigma culturale ed operativo, volto all'abbandono dell'*habitus* omertoso che troppo spesso connota gli ambiti pubblici e privati, in nome di un rilancio dei doveri di correttezza e cooperazione a tutto tondo, tra cui spicca la delazione virtuosa, favorita e tutelata dal legislatore nostrano e comunitario.

BENESSERE SOCIALE (SOCIAL WELFARE) E STANDARDS PER LA CORRETTA DIVULGAZIONE DEI REPORTS DI SOSTENIBILITÀ ESG

Avv. Francesco da Riva Grechi

Premessa

Queste brevi note per l'Università della pace, istituita presso la sede romana delle Nazioni Unite, sono state elaborate nell'ambito del gruppo di lavoro sul tema Environmental, Social and Governance (ESG) e del sottogruppo "Benessere sociale".

Dal punto di vista dell'economia, il tema della sostenibilità e del benessere sociale sono oggetto di analisi e studio in tutto il mondo.

Di recente traduzione è il libro di Ronald Cohen "Impact. La rivoluzione che sta cambiando il capitalismo" che analizza il cambiamento possibile grazie all'*impact revolution*, ossia il superamento della finanza tradizionale in favore di una finanza equa, sostenibile e inclusiva. Ritiene l'autore che l'economia mondiale abbia bisogno di un cambiamento radicale per garantire una riduzione delle disuguaglianze globali, una rigenerazione delle risorse naturali e uno scenario in cui le persone possano beneficiare di una prosperità condivisa.

La transizione ecologica dovrebbe quindi segnare il cambiamento del paradigma del diritto d'impresa dal "*rischio*" per l'azienda, all'"*impatto*" sull'ambiente, il benessere sociale, il territorio e le comunità interessate.

L'argomento concordato da chi scrive è intitolato con buona ampiezza al "Social Welfare" e sarà analizzato sotto il profilo giuridico, con particolare attenzione alla cura degli interessi di quei particolari stakeholders che sono i lavoratori nell'impresa e con riferimento agli standards per la

corretta divulgazione dei reports di sostenibilità ESG.

La narrazione seguirà un triplice ordine di considerazioni.

Anzitutto un'indagine sui caratteri funzionali di una tale, per molti versi, inedita ed inconsueta, disciplina, di quella che potremmo definire la funzione di benessere dell'impresa secondo il nuovo ruolo che ad essa si assegna nel mercato e che è emersa di recente nell'ambito della strategia e della politica economica decisa dall'Unione Europea e dalle Nazioni Unite nel segno della sostenibilità.

Questo primo punto ne introduce necessariamente un secondo che consiste in una sintetica ma indefettibile panoramica sul complessivo sistema delle fonti dell'attuale diritto del mercato, soprattutto europeo – *single market* -, declinato conformemente alle recenti direttive dell'Unione, secondo il paradigma della sostenibilità e di come questa tematica si colloca nell'ulteriore sistema del “benessere sociale complessivo” e del “welfare aziendale”.

Terzo e conclusivo punto riguarderà gli aspetti strutturali dell'organizzazione dell'impresa e della sua attività, in relazione soprattutto alla comunicazione che si focalizza sui report di sostenibilità e sull'incidenza nel sociale e sull'ambiente, sia riguardo la produzione, sia l'assetto della contabilità e dell'informazione non finanziaria ai mercati dei capitali e degli investimenti che era definita *non finanziaria* e che si definisce oggi *di sostenibilità*.

1. In principio sono le funzioni

Si è accennato ad una sorta di funzione di benessere dell'impresa, soprattutto di dimensioni tali da avere un'incidenza sensibile sulle tematiche evidenziate: benessere sociale, ambiente ed efficiente governo dell'impresa stessa.

Di funzione di benessere si cominciò a discorrere per definire le priorità nella configurazione dei rapporti organizzativi tra i pubblici poteri.¹⁹⁹

¹⁹⁹ M.S. Giannini, In principio sono le funzioni, in, Amministrazione

Nell'ambito della dottrina amministrativistica si affermò poi la distinzione essenziale tra funzioni (pubbliche) *d'ordine* e funzioni (pubbliche) *di benessere*.

Tali seconde funzioni sono oggi disciplinate dal legislatore europeo per la cura degli interessi sociali anche privati e sono esercitabili da soggetti privati che possono avere in cura interessi collettivi, diffusi, e soprattutto, sociali, talvolta esercitando poteri esecutivi quando non addirittura regolatori.

Oggi, la dottrina gius-commercialistica ritiene che sia necessario adattare questo schema alle società azionarie, le quali modellano la propria organizzazione in funzione della gestione e composizione di interessi appartenenti a due piani distinti: da un lato, quello della società, e quindi del rapporto (contrattuale) tra i diversi soci o del gruppo dei soci, intesi come compagine unitaria, esercitando, soprattutto gli amministratori, detentori del potere gestorio, funzioni (private) *d'ordine*; ma, dall'altro lato, anche il piano dell'impresa, e cioè di una organizzazione cui fanno capo interessi ulteriori rispetto a quelli degli azionisti (quelli, dei lavoratori, dei clienti, terzi contraenti, siano essi consumatori o risparmiatori, e via dicendo) per i quali oggi, dalle Nazioni Unite, dall'Unione Europea, dagli enti sovranazionali ed internazionali, s'invoca l'esercizio di poteri e funzioni (anch'essi privati), appunto, *di benessere*.²⁰⁰

In entrambi i casi, come si è accennato, le funzioni che vengono in rilievo sono quelle degli amministratori, che, esercitando il potere/dovere di gestire l'impresa, svolgono

civile, n. 1, 1957, p. 11 ss., ripreso da Mario Stella Richter, In principio sono sempre le funzioni, in Riv. soc., 1, 2019, p. 20 e ss.

²⁰⁰ Mario Stella Richter, op. ult. cit., pp. 21-22; si veda anche l'interessantissimo articolo, in memoria di Cesare Massimo Bianca, scritto da Mauro Grondona e intitolato "Poteri dei privati, fonti e trasformazioni del diritto: alla ricerca di un nuovo ordine concettuale", nel volume "I poteri privati e il diritto della regolazione. A quarant'anni da "Le autorità private" di C.M. Bianca", a cura di Pietro Sirena e Andrea Zoppini, RomaTre-Press, 2018.

una funzione in senso proprio, anche se di natura eminentemente privata, di agire per la cura di un interesse altrui e questi altrui sono i soci proprietari per quanto riguarda gli interessi societari (shareholders value) ma anche i lavoratori, che sono i primi stakeholders e gli altri soggetti non azionisti che hanno rapporti con la società e sono portatori di interessi ad un tempo extrasociali nel senso di estranei a quelli della società come soggetto economico titolare dell'impresa (per azioni o a responsabilità limitata, secondo il tipo), nonché, con un bisticcio di parole in lingua italiana, interessi sociali, nel senso di appartenenti alla società civile, ai cittadini di una comunità particolare e titolari di diritti sociali, nell'ambito del tradizionale social welfare e dunque alle funzioni di benessere che storicamente sono state curate dallo Stato o dagli enti pubblici.²⁰¹

Quest'ultimo tipo di interesse sociale è quello che, nella società per azioni, avrebbe un rilievo finanziario soltanto indiretto, in relazione al credito o al rating che una società aperta potrebbe guadagnare sul mercato o sulle quotazioni dei propri strumenti di investimento.

Per questo l'attività di rendicontazione e di reporting sulle performance aziendali in questo settore si dicono, o meglio si dicevano, secondo la direttiva 2013/34/UE, non-finanziaria.²⁰²

Anche in questo campo, tuttavia, accanto a queste vicende, se vogliamo tradizionali, ce ne sono di nuove, che appartengono al campo della sostenibilità intesa in senso ampio ed al benessere sociale che non corrisponde alle prestazioni sociali tipiche del diritto pubblico bensì ad interessi sociali dei cittadini, e non all'interesse sociale della società per

²⁰¹ Secondo la perfetta definizione di M.S. Giannini nell'articolo citato alla nota 1.

²⁰² Si veda Laura Marchegiani, Riflessione su informazione non finanziaria, comunicazione d'impresa e fiducia degli stakeholders, in, ODCC, 1/2021, Bologna, Il Mulino, pp. 105 – 136

azioni, bensì a poteri e doveri posti a carico degli amministratori (e non dei soci, pena l'eccessiva funzionalizzazione della proprietà del capitale azionario e dunque dell'impresa intesa come proprietà destinata alla produzione) relativi e connessi all'attività economica dell'impresa.²⁰³

In relazione a ciò anche gli interessi perseguiti non sono quelli dei soci bensì di terzi (stakeholders value) con riferimento ai compiti che la legge attribuisce oggi ai detentori di poteri economici privati per la gestione delle risorse, sempre meno distinte in pubbliche e private, nell'interesse di tutta la comunità sulla quale impatta l'attività dell'impresa.

Anche in inglese si rilevano assonanze particolari, in questo caso tra social welfare come stato sociale, nell'ambito dello stato di diritto, e social welfare come benessere sociale,

²⁰³ Sulla importanza degli stakeholders nella teoria dell'impresa e sul rischio di eccessiva funzionalizzazione dell'impresa, intesa come proprietà privata di beni destinati alla produzione ed allo scambio di beni e servizi, secondo la nozione di cui all'art. 2082 del c.c. del 1942 si perdoni l'autocitazione, da Riva Grechi, *Le basi civilistiche della società per azioni*, Giuffrè, 2022, p. 94 e ss., ove si critica la tesi "*istituzionalistica*" e "*funzionalistica*" di Bigiavi e Natoli, per i quali, alla luce della (allora, nuova) Costituzione repubblicana, l'attività economica privata è < *legittima solo in quanto socialmente utile* >. Il clima di ritrovata libertà proruppe tuttavia fin dagli anni '50 del sec. XX° quando Gustavo Minervini scrisse sulla Rivista di dir. civ. un articolo che tutta la dottrina successiva avrebbe citato ad ogni scritto fino ad oggi: "*Contro la funzionalizzazione dell'impresa privata*", 1958, I, p. 618 e segg. nel quale soprattutto si demolisce la tesi secondo la quale l'agire dell'imprenditore non potrebbe essere libero bensì discrezionale. Il memorabile articolo di Gustavo Minervini impresso una svolta nella consapevolezza della comunità scientifica a favore dell'impresa "*privata*" e della "*libertà*" dei privati di perseguire a piacimento i propri interessi. Sul piano dell'ordinamento costituzionale, fu solo con la scelta europea ed il Trattato di Roma, come evidenziato da Natalino Irti - *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, 1998 – a condurre l'Italia definitivamente nel campo del libero mercato e del regime concorrenziale.

connesso, anche in questo secondo caso, all'attività economica dell'impresa (stakeholders value), al suo interno nonché all'esterno di essa, sempre in correlazione tra doveri imposti agli amministratori delle società azionarie e interessi che non sono dell'impresa perché rientrano in compiti previsti dalla legge e di cui la stessa legge prevede la responsabilità a carico delle aziende ed, appunto, dei loro managers.

Sulla natura di questa responsabilità si sta discutendo moltissimo.

Non è questa la sede per dare un contributo in argomento anche perché, appena entrata in vigore la Dir. (UE) 2022/2464 (CSRD) è stata avviata la procedura per la proposta di direttiva 2022/0051(COD) del 23 febbraio 2022 (CSDD) che, qualora confermata ed approvata nel testo originario, trasformerebbe profondamente l'assetto dei doveri degli amministratori delle grandi e medie imprese europee e dunque la natura sia della loro attività, sia delle connesse responsabilità.²⁰⁴ *De iure condito*, il tema della rendicontazione deve essere collocato nell'ambito degli indicatori di controllo che l'Unione Europea obbliga ad utilizzare ed implementare per il raggiungimento degli obiettivi del c.d. "Green deal" e dell'Economia Sociale di mercato.²⁰⁵

In questo contesto sono nate la Corporate Social Respon-

²⁰⁴ Su questo, per tutti, Libertini M., Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale, in corso di pubblicazione.

²⁰⁵ Si veda il documentato articolo di Somma A., Stato del benessere o benessere dello stato? Giustizia sociale, politiche demografiche e ordine economico nell'esperienza statunitense, in, Quaderni giuridici fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno (46), 2017, p. 417 e segg., nei quali traspare l'indicazione che molti di questi istituti nascono nel vivace mercato nordamericano per poi essere recepiti ed adattati nell'Europa continentale, laddove i trattati hanno un ruolo costituzionale molto incisivo soprattutto nel segno dell'economia sociale di mercato e della sostenibilità (green deal).

sability e la Sustainable Corporate Governance, quest'ultima da "misurare" secondo i c.d. indicatori ESG: Environmental Social Governance.²⁰⁶

In sostanza la proprietà, cioè la posizione dei soci, relativamente alla rispettiva partecipazione azionaria, può essere limitata o coordinata a fini sociali, secondo il dettato costituzionale, ma non può mai essere funzionalizzata, perché la funzionalizzazione consisterebbe in una menomazione troppo pesante dell'autonomia patrimoniale degli stessi soci soprattutto se imprenditori e conferenti capitali di rischio con il quale, appunto, assumono già il rischio d'impresa. In linea di massima lo stesso vale anche per gli investimenti in capitale di risparmio (credito) purché appunto rivolti all'acquisto delle partecipazioni azionarie, o di quote di società a responsabilità limitata.

Questo significa che l'imprenditore che investe assumendosi il rischio d'impresa viene ricompensato dall'ordinamento con la libertà di scegliere le finalità delle proprie azioni economiche e dunque con la piena, o quasi, autonomia.

Diverso è il caso della funzione amministrativa degli am-

²⁰⁶ Libertini M., Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa, in, www.orizzontideldirittocommerciale.it, rivista telematica, I, 2013, p. 1 e ss. dove si legge: < *l'idea che i comportamenti delle imprese siano di norma ispirati non solo a criteri di massimizzazione del profitto, ma anche a criteri di responsabilità sociale, nel senso esigenza di costruire – al di là del rispetto dei doveri elementari di legge – un clima di fiducia reciproca (all'interno dell'impresa e nei rapporti esterni alla stessa) e la considerazione di questa fiducia come capitale collettivo, è radicata nella cultura economica e giuridica statunitense* > e Tombari U., Corporate Social Responsibility (CSR) Environmental Social Governance (Esg) e "scopo della società" in, Riv. dir. comm., 2021, 2, 225 e ss. Ancora di Libertini, si vedano anche, Sulla nozione di libertà economica, Moneta e credito, 2019, 72, nonché, Scelte fondamentali di politica legislativa e indicazioni di principio nella riforma del diritto societario del 2003. Appunti per un corso di diritto commerciale, in, RDS, 2/2008, p. 199

ministratori e/o managers che invece è soggettivamente intesa con riferimento a coloro ai quali è stata conferita dall'assemblea dei soci della società commerciale, almeno secondo il diritto italiano.²⁰⁷

Fin dagli anni '30 del secolo scorso, almeno per le imprese americane di rilevanti dimensioni, si affermarono in questa direzione le teorie "manageriali" in base alle quali gli amministratori delle società per azioni dovevano godere di ampia autonomia nei confronti dei soci, proprietari formali dell'impresa.

In relazione alla suddetta autonomia, la funzione manageriale, che comunque, non è svolta nell'interesse proprio degli stessi amministratori, bensì degli investitori (*shareholder value*) e dunque dei soci, nonché, qualora si aprano spazi per profili di *Corporate Social Responsibility* o *Sustainable Corporate Governance*, come in relazione ai *Sustainability Goals*, di tutti i terzi che gravitano entro o attorno all'impresa stessa (*stakeholders*).²⁰⁸

Per questo le teorie "manageriali" americane sono state di solito classificate come teorie "istituzionalistiche" dell'impresa, in analogie con le teorie europee così chiamate (e pur aventi diversa matrice culturale).²⁰⁹

Nella sua versione più propriamente finanziaria la teoria dell'impresa americana ha esaltato invece il ruolo degli investitori e del mercato dei capitali, sulla base della conce-

²⁰⁷ Ovviamente questa rigida e netta distinzione tra la posizione dei soci e quella degli amministratori che possono convivere nell'ambito della stessa società per azioni presuppone un altrettanto netta acquisizione della distinzione tra proprietà e controllo come descritta fin dagli anni '30 del secolo scorso dagli studi celeberrimi di Bearle & Means in avanti. Si veda, da Riva Grechi, *Le forme di organizzazione dell'impresa*, Roma, 2012, p. 16

²⁰⁸ Libertini M., *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, cit., www.orizzontideldirittocommerciale.it, p. 2.

²⁰⁹ Libertini M., loc. ult. cit.

zione pancontrattualistica post-Coase della teoria dell'impresa (*nexus of contracts theory*) e della massimizzazione dello *shareholders value* come unico obiettivo.

Conseguenza “sociale” di questa concezione dell'impresa è il disinteresse per il benessere collettivo; conseguenza “normativa” è il c.d. *short termism*: i managers godono di amplissima autonomia, ma sono pungolati dal vincolo delle relazioni trimestrali e dalla necessità di presentare risultati positivi ai mercati finanziari.²¹⁰

L'obiettivo di lungo termine (c.d. *long-termism*) è invece la caratteristica saliente del paradigmatico concetto di sostenibilità.²¹¹ In relazione a questa prospettiva, interessi di lungo periodo debbono intendersi quelli previsti dalla legge e posti come obiettivi a coloro che esercitano i poteri di gestione dell'impresa societaria ed in correlazione ai quali sorgono corrispondenti doveri e poteri.²¹²

Fin qui niente di nuovo se intendiamo i doveri degli amministratori come aventi ad oggetto la cura di interessi, oltre che dei soci, di tutti coloro che condividono lo strumento della forma organizzativa società per azioni, ciascuno portatore di un interesse individuale proprio che gli amministratori non possono ignorare (ci si riferisce agli stakeholders “classici”: lavoratori, fornitori, consumatori, terzi contraenti e via dicendo).

Doveri ulteriori tuttavia sono previsti dagli ordinamenti internazionali che fanno capo alle istituzioni europee, oppure sovranazionali (Nazioni Unite) oppure ad una sorta di diritto internazionale dell'economia “pattizio” o posto dalle

²¹⁰ Libertini M., op. ult. cit., p. 3

²¹¹ Si veda, Stella Richter jr. M., Long - Termism, in, Riv. soc., 2021, I, pag. 16

²¹² Carlo Angelici, in, La società per azioni, t.I, Principi e problemi, in Trattato di diritto civile e commerciale, già diretto da A. Cicu- F. Mes-sineo – L. Mengoni, continuato da P.Schlesinger, Milano, Giuffrè, 2012, pag. 214, nonché, recentissimo, da Riva Grechi, Le basi civilistiche della società per azioni, cit., p. 93 e ss.

varie agenzie ed istituzioni della “globalizzazione”.²¹³

Questi doveri vengono ovviamente recepiti nell’ordinamento italiano.

In questo contesto si impone un chiarimento “sistematico” anche se oggi, in mancanza di quello che veniva tradizionalmente dipinto come “quadro sistematico”, a seguito del moltiplicarsi dei livelli di produzione delle norme e degli stessi ordinamenti di riferimento, l’idea di sistema sta diventando impraticabile, ed insieme ad essa, l’idea di certezza del diritto.²¹⁴

Per un tentativo, almeno secondo il nostro Codice civile, per quanto riguarda i rapporti *tra* i soci, ruolo centrale è svolto dall’art. 2377, comma 2 del Codice civile che incide sulle situazioni giuridiche soggettive degli azionisti e dei soggetti esterni, sia in termini di “interessi”, sia in termini di “doveri”.²¹⁵

Con riferimento invece al “*potere*” degli amministratori,

²¹³ Sabino Cassese, *Il diritto globale*, 2009, Torino, Einaudi

²¹⁴ Oggi, avverte un finissimo giurista come Giuseppe Zaccaria, “il diritto è chiamato a ridurre l’incertezza più che a garantire la certezza. E in questo senso la responsabilità attuale del giurista coincide con la sua capacità di gestire l’incertezza, di accettare con ragionevole discernimento l’esperienza di tale limite”, in, *Figure del giudicare: calcolabilità, precedenti, decisione robotica. Rivista di diritto civile*, 2020, 2, pp. 277-294, specialm. p. 283. Per gli approfondimenti si permetta l’autocitazione, da Riva Grechi, Piero Calamandrei e Guido Calogero: *dialogo, libertà, norma e la vita umana come “fatto giuridico della pos-modernità”*, in *Education & Learning Styles*, Armando Editore, Roma, n.6/2022.

²¹⁵ da Riva Grechi, *Le basi civilistiche della società per azioni*, cit., p. 131: l’art. 2377, comma 2, del Codice civile, incide sulle situazioni giuridiche soggettive degli azionisti e dei soggetti esterni, < *verso la società e tra di loro, nonché sulle vicende patrimoniali e i relativi interessi, facenti capo ai soci, sia in quanto “titolari di partecipazioni” liberamente trasferibili, e quindi “proprietari” di frazioni del capitale, misurate a seguito della valutazione del “prezzo” economico del “conferimento” effettuato, sia in quanto “titolari di poteri” da esercitare in seno all’assemblea* >.

esso non può che essere “*funzionale*” poiché senza dubbio non esercitabile nel proprio “*interesse*” bensì, a seconda delle prospettive assunte dalle varie “*correnti*” dottrinali, nell’interesse degli azionisti, *shareholders value*, o in quello dell’impresa al profitto, o in quello ancora “*sociale*”, o, infine, in quello “*istituzionale*”.

In ogni caso, solo in capo agli amministratori può porsi il tema di un “*interesse sociale*” che guidi la gestione secondo il tipo azionario di società, sia quello dell’interesse della società al profitto, sia quello della “*responsabilità sociale*” della stessa società, che discende da doveri etici da assumere a tutela dei “*terzi*” (*c.d. Stakeholders*), sia quello della *Sustainable Corporate Governance*.²¹⁶

Ancora sul piano sistematico, che il “potere di gestire l’impresa e la sua organizzazione” spetti agli amministratori “in via esclusiva” è confermato, per la società per azioni, dall’art. 2380-bis del Codice civile, già introdotto con la riforma del 2003, nonché, adesso, almeno per la gestione dell’”impresa”, nella s.r.l., dal nuovo art. 2475 c.c., modificato con il CCII, che sembra suggerirci, appunto, di distinguere la gestione della società da quella dell’impresa, soprattutto con riferimento all’adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili.²¹⁷

²¹⁶ Carlo Angelici, “Poteri” e “interessi” nella grande impresa azionaria: a proposito di un recente libro di Umberto Tombari, in, Riv. Soc. fasc. 1°/2020, pag. 8; da Riva Grechi, op. ult. cit. p. 127-128

²¹⁷ Si vedano le modifiche che al suddetto codice hanno apportato le nuove norme del c.d. Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza, d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, soprattutto in relazione al nuovo art. 2086 c.c. e al suddetto 2475 c.c. In argomento, per quanto riguarda la dottrina: Niccolò Abriani e Antonio Rossi, Nuova disciplina della crisi d’impresa e modificazioni del Codice civile: prime letture, i Società, 2019, pag. 395, nonché autori citt. a pag. 74, alla nota 203.

Sulla gestione nelle società di capitali in generale e dunque anche nella s.r.l., d’obbligo è la lettura di Carlo Angelici, A proposito di “interessi primordiali” dei soci e “gestione esclusiva” degli amministratori, in, Riv. dir. comm., 2020, I, pag. 59 e segg., specialm. 62, che rileva il

Esemplarmente Carlo Angelici evidenzia la < *netta distinzione fra i parametri utilizzabili per giudicare il modo in cui gli azionisti esercitano i loro “diritti” e quello in cui gli amministratori esercitano i loro “poteri” [...] al fine di ampliarne la [reciproca, rispettiva] responsabilità* >²¹⁸.

Inoltre, non si può sottacere che notevole influenza, a prescindere dalle dimensioni delle imprese, che nel caso italiano non possono competere con quelle nordamericane, svolge la disciplina del mercato e dell’armonizzazione che in esso viene pilotata da parte delle istituzioni dell’Unione Europea.²¹⁹

pieno significato dell’estensione a tutti i tipi societari dell’esclusività” della gestione degli amministratori e quindi il salto di prospettiva, attraverso la *transtipicità*, verso la teoria generale delle società anziché dell’analisi del solo tipo azionario. Sul piano metodologico l’illustre A. sostiene che: < *Non è difficile constatare, in effetti, che la strategia più seguita, direi anzi l’unica, sia quella che muove da un’analisi e ricerca degli “interessi” dei soci, quelli talmente significativi da dover essere considerati “primordiali” e, in conseguenza di ciò, incompatibili con un affidamento in via esclusiva della “gestione” agli amministratori. [...] Ciò significa in concreto, a mio modo di vedere, affrontare direttamente il tema delle competenze, senza riferimenti retorici a “interessi” non facilmente definiti e definibili, e considerare quindi in concreto l’altro termine della dialettica dal titolo del mio intervento, quello della **gestione*** >.

²¹⁸Angelici C., “Poteri” e “interessi” nella grande impresa azionaria, cit., pag. 10; dello stesso Autore: Angelici, *Diligentia quam in suis e business judgement rule*, in, Attività e organizzazione, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 286, nonché Angelici C., Note minime sull’“interesse sociale”, in Banca, borsa, 2014, I, 255 e segg. e, ancora, Angelici C., “Poteri” e “interessi” nella grande impresa azionaria, cit., dove si può leggere che, < *tendenzialmente, alla gestione esclusiva degli amministratori consegue la relativa responsabilità oggettiva di questi ultimi* >, secondo il principio gerarchico. Sempre di Carlo Angelici si legga il saggio recente, A proposito degli “interessi primordiali” dei soci e “gestione esclusiva” degli amministratori, in, Riv. dir. comm., 2020, I, 59. Nella stessa rivista altrettanto importante è il contributo di Giuseppe Ferri Jr e M. Rossi, La gestione dell’impresa organizzata in forma societaria, in, Riv. dir. comm., 2020, I, 91.

²¹⁹ Enriques L. e Zorzi A., L’armonizzazione europea del diritto degli

L'attività degli amministratori di società, soprattutto di quelli esecutivi, ha una sfera di rilevanza potenzialmente globale e solo per questo le posizioni soggettive che scaturiscono dal loro ruolo non possono essere neanche paragonate a quelle dei soci che hanno riflessi esclusivamente all'interno della compagine societaria.

Diverso può essere il caso delle società quotate o diversamente attive sul mercato dei capitali, ma anche le vicende della proprietà di queste ultime non possono sfuggire alla teoria manageriale e dunque alla piena autonomia degli amministratori e della proiezione della loro funzione su un'ampiezza che non ha nulla a che vedere con il ruolo dei soci – proprietari.

Posta la centralità del mercato, la valutazione dell'incidenza dell'attività delle imprese sul sociale e sull'ambiente, secondo il paradigma della sostenibilità, devono anch'esse necessariamente collocarsi nella sede loro propria che consiste, appunto, nella disciplina del mercato.

E “*non tutto quello che è privato è mercato*”, almeno dal punto di vista degli interessi e infatti nel mercato europeo gli interessi pubblici, sociali e collettivi rilevano almeno quanto quelli privati.²²⁰

Soprattutto quelli *sociali*, al *benessere sociale*, sono disciplinati nel mercato comune e sono regolati sempre più da

stati membri in materia societaria: profili generali, in, Diritto societario europeo e internazionale, diretto da Massimo Benedettelli e Marco Lamandini, Torino, Utet, 2017, p. 179 e ss.

²²⁰ Denozza, F. Le regole della globalizzazione tra (pretesa) efficienza e (finti) mercati: il caso dei modelli di corporate governance, Giur. Comm., 2006, 02, 167. Scandizzo P.L., Il mercato e l'impresa: le teorie e i fatti, in, Trattato di diritto commerciale, dir. da Vincenzo Buonocore, Sez. I tomo 6, Giappichelli, Torino, 2002; da Riva Grechi, L'impresa e le sue forme di organizzazione, cit., p. 27 e ss, specialm. 30; Grondona M., Poteri dei privati, fonti e trasformazioni del diritto: alla ricerca di un nuovo ordine concettuale”, nel volume “I poteri privati e il diritto della regolazione. A quarant'anni da “Le autorità private” di C.M. Bianca”, a cura di Pietro Sirena e Andrea Zoppini, cit.

autorità private perché così prevedono le istituzioni dell'Unione Europea.

Il diritto dell'impresa è tuttavia diritto privato e privati sono gli interessi che rilevano nella sua organizzazione interna.

Il diritto societario, il diritto contrattuale, il diritto del lavoro e della concorrenza sono strumenti al servizio dei privati che parteciperanno all'attività di impresa nelle condizioni di mercato, ma gli interessi sui quali impattano, di rilievo pari o superiori, sono anche pubblici o sociali.

Viene qui in rilievo, e costituisce un fenomeno nuovo, l'inserimento delle società per azioni in un complesso e vario sistema di c.d. *welfare mix* nel quale anche le imprese, oltre agli enti del "terzo settore" ed agli enti pubblici, in nome delle varie forme di sostenibilità elaborate dai "poteri regolatori", hanno doveri di contribuzione al benessere sociale e quindi alle varie forme di sostenibilità, sociale, ambientale, intergenerazionale, ecologica ecc.

Ciò vale per ogni impresa, industriale o commerciale, sia che si affacci sul mercato dei capitali per sollecitare investimenti, sia che si presenti sui mercati dei beni e servizi per offrire i propri prodotti a consumatori sempre più esigenti e sensibili anche ai temi sociali.

Si precisa qui, che s'intende far propria la tripartizione degli interessi evidenziata dall'indiscusso maestro della materia, Sabino Cassese, che ritiene gli interessi sociali, un *tertium genus* accanto a quelli spiccatamente privati o chiaramente pubblici.²²¹

La caratteristica essenziale degli interessi "sociali" è quella di non essere né tutelabili esclusivamente con norme di diritto privato, né con norme di diritto pubblico, inten-

²²¹ Cassese, S., Le imprese ai privati e la cura dell'interesse generale allo stato: un programma non realizzato nel primo quarantennio di storia unitaria, in, *Impresa e Mercato*, Studi dedicati a Mario Libertini, Tomo I, *Impresa e società*, Giuffrè, 2015, p. 91

dendo quest'ultimo sia come diritto amministrativo sia costituzionale, sia internazionale.

In secondo luogo, occorre rilevare quanto gli interessi ed i diritti sociali siano emersi molto dopo gli interessi pubblici e privati e che questi sono sostanzialmente coevi alla stessa origine degli ordinamenti giuridici.

Per quanto riguarda la distinzione tra diritto pubblico e privato originariamente era molto netta. Lo stesso Maestro Cassese cita i liberisti di fine '800 che propugnavano una distinzione fondata sulla divisione delle funzioni: allo Stato le funzioni pubbliche, ai privati le attività mosse dal tornaconto economico;²²² in un momento successivo, almeno dopo l'entrata in vigore, in Italia, della Costituzione Repubblicana, nel 1948 e gradatamente, si è affermata quella che Norberto Bobbio, correttamente, definì in un suo saggio memorabile, *L'età dei diritti (sociali)*²²³ e quindi una maggiore attenzione del legislatore verso gli interessi sociali, o

²²² Cassese, S., op. ut. Cit. p. 93. Lo stesso Maestro, *Diritto privato/diritto pubblico: tradizione, mito o realtà?* p. 2, <http://romatrepress.uniroma3.it> ulteriormente specifica, di recente che, essendo ormai lontani dalla formula cristallina adottata nel 1928 da Guido Zanobini, secondo cui al privato tutto è permesso, salvo quello che è vietato, mentre ai soggetti pubblici tutto è vietato, salvo quello che è espressamente previsto, determinati fattori hanno svolto una funzione unificante o almeno di avvicinamento o sovrapposizione tra le due categorie del diritto pubblico e del diritto privato.

Cassese ne evidenzia almeno tre. Il primo è la crescita del peso degli interessi collettivi, difficilmente collocabili nell'area del diritto privato o in quella del diritto pubblico. Il secondo è l'azione svolta negli ordinamenti nazionali dai giudici costituzionali, specialmente quando chiamati ad assicurare il rispetto del principio di eguaglianza. Il terzo è l'influenza livellatrice degli ordinamenti sovranazionali, costretti a ridurre il peso dello Stato (e, quindi, dell'area pubblica), sia per affermare sé stessi e la propria sovranità, sia per parificare gli ordinamenti statali in essi inclusi, sia, infine, per evitare dislivellamenti derivanti dall'azione statale (come quelli costituiti dagli aiuti di Stato vietati nell'Unione europea).

²²³ Bobbio, *L'età dei diritti*, 1990, Torino, Einaudi

altrimenti definiti: diffusi, collettivi, generali e via dicendo.

L'interesse sociale (che nulla ha a che vedere con l'interesse delle società commerciali, che pure si dice sociale) che più rileva oggi è definito benessere e corrisponde a varie declinazioni di diritti umani fondamentali, così come inseriti nel catalogo di quelli costituzionalmente garantiti: dignità umana, lavoro, salute, inviolabilità della persona, del corpo e dell'identità (analogica o digitale), integrità fisica e psichica, parità di genere, non discriminazione, ambiente, biodiversità ed ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (secondo il nuovo testo dell'art. 9 della Cost.).²²⁴

Discorso a parte meritano le applicazioni dirette ai rapporti privati degli artt. 2 e 3 della Costituzione e dei generalissimi ma essenziali principi di uguaglianza e solidarietà sociale.

Si tratta di intendere gli interessi senza necessariamente ricondurli al diritto privato o pubblico, accettandone invece, in nome della socialità della natura dello stesso interesse, una tutela per così dire mista, in parte con i rimedi di carattere privatistico – commerciale, in parte con quelli del diritto amministrativo o pubblico dell'economia.

Chi scrive, sostanzialmente, aderisce alla tesi, sebbene isolata in dottrina, di Mario Libertini, che, pur senza rilevare l'esistenza di un *tertium genus* costituito dall'interesse sociale, premessa dell'autonoma rilevanza di un interesse al

²²⁴ La l. cost. n. 1 del 2022, oltre a modificare l'art. 9, nel senso visto nel testo, ha cambiato anche l'art. 41 della Costituzione:

< L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali* >.

benessere sociale (social welfare), come invece Sabino Cassese, ritiene possibile < *utilizzare regole generali di diritto amministrativo come riferimenti sistematici nell'interpretazione delle norme riguardanti il sindacato su atti di titolari di poteri privati* >, ovviamente, a prescindere dall'organo giurisdizionale, ordinario, amministrativo od indipendente, investito dal sindacato su tali atti.²²⁵

Interessi sociali, benessere sociale e diritti sociali, dunque: né (unicamente) pubblici, né (unicamente) privati, nonché commistione di forme di tutela e di responsabilità, civili e commerciali, da un lato e amministrative, dall'altro lato.

Sinceramente sarebbe dovuto al lettore, ma non è questa la sede più opportuna, uno studio della giurisprudenza che suffraga questa impostazione utilizzando, *per es.*, le nozioni di interesse legittimo ed abuso di potere nel campo del sindacato sulle attività d'impresa.

Ulteriore campo d'indagine sul quale non è qui possibile soffermarsi è quello, particolarmente suggestivo ma di intuibile complessità, della funzione "privata" come "causa" del contratto, sia di scambio, sia associativo, in quest'ultimo caso come corrispondenza del tipo e del modello organizzativo prescelto alla fattispecie societaria legale e lecita, secondo la distinzione dei ruoli dei soci, degli amministratori e dei "terzi", in relazione alla funzione di benessere sociale cioè attività "sostenibile", esercitata dagli amministratori ed imprenditori - managers (rispettando anzitutto i principi di corretta gestione societaria).²²⁶

²²⁵ Libertini M., Diritto amministrativo e diritto commerciale, in Torchia L. (a cura di), *Attraversare i confini del diritto*, Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 228 e seg.

²²⁶ Imprescindibile in ogni caso la lettura di G.B. Ferri, *Il problema della causa del negozio giuridico nelle riflessioni di Rosario Nicolò*, in *Europa e dir. priv.*, n. 3/2007, p. 659 e ss.

2. Sistema economico, sostenibilità e benessere sociale: la Dir. (UE) 2022/2464 (CSRD)

Per venire al diritto europeo vigente, pur di recentissima emanazione, e tutto ancora da implementare, il primo considerando della direttiva 2022/2464 (CSRD - Corporate Sustainability Reporting Directive) del 14 dicembre 2022 sostiene che il Green Deal è la nuova strategia di crescita dell'Unione, la quale intende proteggere la salute e il *benessere dei cittadini* dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Il Green Deal intende dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse e garantire che tutte le regioni e tutti i cittadini dell'Unione partecipino a una transizione socialmente giusta verso *un sistema economico sostenibile*, affinché nessuna persona e nessun luogo siano esclusi, rafforzando *l'economia sociale di mercato dell'Unione* e contribuendo a garantire che essa sia pronta per il futuro e generi stabilità, posti di lavoro, crescita e investimenti sostenibili (corsi aggiunti).

Il benessere del quale l'Unione Europea ed il suo sistema di Economia sociale di mercato si fanno carico, attraverso anche le imprese societarie, è dunque il *benessere dei cittadini*, non più solo dei *consumatori*, dei *lavoratori*, o dei c.d. *stakeholders*, e si tratta quindi di una nozione più ampia di quella tradizionale del diritto privato e commerciale, che si avvicina invece a quella del diritto amministrativo o addirittura Costituzionale, secondo il rango delle norme dei Trattati UE che “costituzionalizzano”, secondo l'anomala gerarchia delle fonti dell'Unione, il principio dell'Economia sociale di mercato introdotto con il Trattato di Lisbona.

Siffatto principio, tutto europeo, inevitabilmente richiama la responsabilità sociale dell'impresa, secondo un'accezione sicuramente diversa da quella che lo stesso acronimo CSR ha acquisito nell'ordinamento statunitense.²²⁷

²²⁷ Libertini M., Economia sociale di mercato e responsabilità sociale

Per quanto riguarda l'informazione sulla sostenibilità, contenuta nei report sui fattori ESG, dal punto di vista funzionale, essa investe anzitutto, com'è naturale, la declinazione degli stessi fattori, ambientale, sociale, organizzativo, nelle società di capitali cui si deve applicare.

Se, dal punto di vista dell'informazione societaria, si tratta di reports la cui *disclosure* è preciso dovere che corrisponde agli obblighi informativi che gravano su tutti gli amministratori di società di capitali individuate in base alla tassonomia che la stessa Unione Europea prescrive con le sue direttive, dal punto di vista del mercato, si tratta, sostanzialmente, ed in questo risiede il principale impatto sulle economie dell'Europa continentale, di ridefinire tutte le politiche di social welfare, secondo un modello misto, sostenibile e sussidiario e secondo *best practises* definite di secondo welfare, analogamente ad un welfare di seconda generazione (2.0).

L'economia delle imprese lucrative, in questo momento di crisi ed al tempo di sviluppo tecnologico potentissimo, sono chiamate ad inserirsi nei meccanismi, che in Italia sono pubblici o affidati ad enti non profit di inclusione e benessere sociale secondo il nuovo modello di progettazione e gestione delle politiche sociali, ambientali e del lavoro, per il quale è stata coniata l'espressione "welfare mix" e che vede coinvolta una pluralità di attori e di interessi in un processo di interazione complesso.

Questa nuova prospettiva, da un lato, fa sì che diverse competenze vengano messe insieme a beneficio di una maggiore efficacia ed efficienza delle attività pubbliche rilevanti dal punto di vista sociale; dall'altro lato, coinvolgendo il mondo delle imprese, singole o riunite in associazioni e consorzi a garantire una concreta partecipazione della cittadinanza all'elaborazione delle scelte collettive (in particolar

dell'impresa, in, www.orizzontideldirittocommerciale.it, rivista telematica, I, 2013, p. 19 e ss.

modo per quanto riguarda l'analisi dei bisogni).²²⁸

In questa direzione, viene consacrato il ruolo del principio di sussidiarietà orizzontale come “paradigma ordinatore” dei rapporti tra Stato, formazioni sociali e individui, nell'ambito dell'attuazione dei diritti sociali.

Il ruolo del concetto di sostenibilità sociale si può, in via di prima approssimazione, conformare, secondo il linguaggio giuridico, con una definizione che ne colga, si spera, l'aspetto essenziale: la misurabilità, nel senso di calcolabilità, di classificabilità; ciò che meglio universalizza l'obiettivo comune che si sono date, anzitutto, le Nazioni Unite, con il Global Compact e l'Unione Europea, con il Green Deal.

La sintesi, ovviamente, è la struttura dell'acronimo, dove ESG, come si è già accennato, sta per Environmental, Social, Government a declinare il concetto di sostenibilità secondo i tre fattori di indicizzazione del relativo concetto.

Come pure si è già introdotto, una formula di questo genere si presta quanto meno ad una duplice considerazione: dal punto di vista del mercato, in relazione al corretto svolgimento della funzione di vigilanza delle authorities di settore, nonché, dal punto di vista della singola società, come insieme di regole organizzative, rientranti nei doveri e nelle responsabilità degli amministratori, con la finalità di controllare l'impatto delle attività d'impresa sui beni, fragili ed

²²⁸ Si veda Del Prato E., Principio di sussidiarietà sociale e diritto privato, in Giust. Civ., 2014, 381 e ss., nonché: da Riva Grechi, La sussidiarietà nella dottrina sociale della chiesa, nel diritto e nelle istituzioni politiche, in Res Publica, Orizzonti Sturziani, Rubbettino Editore, n. 30/2022; Idem, La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa, in La human satisfaction con il Metodo ERE, a cura di Marzio Bonferroni, Egea – Bocconi, 2021; e, soprattutto, idem, Il principio di sussidiarietà come principio-ponte tra sovranità e libertà, in Ermeneutica del “Ponte”, a cura di Silvio Bolognini, Mimesis, Milano, 2018; nonché Bolognini S., Ontologia della condizione anziana e tutela dello specifico senile, Armando editore, 2017, pp. 71-74.

esposti a rischio, comuni, individuali o collettivi, come l'ambiente, il clima, il lavoro, le disuguaglianze, i diritti umani e via dicendo.

In realtà, a questa prima bipartizione, tra sostenibilità (ESG) rivolta al governo pubblico dell'economia e quindi a tutela essenzialmente dell'ambiente e del benessere sociale, da un lato, e sostenibilità (ESG) rivolta agli amministratori di società quotate, o medio-grandi, con riferimento alla loro responsabilità verso gli azionisti, di governance e gestione della trasparenza, dall'altro lato, se ne affianca una seconda.

Questa seconda dicotomia, dal punto di vista finanziario, evidenzia nel concetto di sostenibilità due volti: 1. per le scelte di investimento è un criterio di orientamento per l'investitore che opta per un impiego rilevante anche dal punto di vista etico delle sue risorse; 2. per la misurazione del "valore azienda" è un criterio di calcolo dei valori connessi al merito della capacità di un'azienda di attrarre investimenti in ragione dell'utilità ulteriore rispetto al proprio profitto e quindi a quello dei suoi azionisti e quindi da rivolgere al "benessere sociale" nonché al c.d. stakeholder empowerment.²²⁹

Particolare rilievo, al limitato scopo di definire, tra i suddetti contenuti ESG, ciò che riguarda direttamente il *benessere sociale*, occorre dare alla disciplina del lavoro, sia come *welfare aziendale*, sia come rispetto dei diritti umani delle lavoratrici e dei lavoratori delle altre imprese che agiscono nei mercati, regolamentati e non, senza dimenticare, quindi, che, tra tutti gli stakeholders, i lavoratori dipendenti della società sono una componente essenziale.

Dal punto di vista soggettivo, occorre, invece, considerare separatamente le società quotate da quelle non quotate

²²⁹ In realtà ciò che occorre è il corretto bilanciamento tra "valore azienda" come bene economico di long-term; "valore trasparenza" come bene comune da tutelare con la disciplina dell'informazione societaria e "valore riservatezza" come bene funzionale alle strategie di profitto

(o chiuse) e quindi di distinguere, in realtà secondo una partizione piuttosto artificiosa, il benessere sociale come obiettivo del mercato dei capitali e quindi come obiettivo per gli investitori finanziari da quello da perseguire sul mercato dei beni e dei prodotti come obiettivo per il benessere dei consumatori.

In questa sede, per motivi di spazio, si può solo impostare un ragionamento in vista del tentativo di definire i contorni del concetto di “benessere sociale” nel contesto suo proprio, istituzionale e normativo, vale a dire nell’ambito delle imprese.

Si potranno analizzare, oltre al contenuto degli standards di sostenibilità relativi al social welfare, nell’ambito dei fattori ESG, da applicare alle società quotate e commerciali, sia le modalità di adempimento dei correlativi doveri funzionali da parte degli amministratori delle stesse società, discendenti da norme precise e di contenuto determinato, come discendenti dalla clausole generali ad essi applicabili, a cominciare dalla corretta gestione imprenditoriale, sia con riferimento al sindacato sull’osservanza, in materia di reporting, degli standards in corso di elaborazione da parte di EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) per conto dell’Unione Europea e quindi tutte le possibili forme di responsabilità individuali degli stessi, in caso di danni verificatisi in violazione di quegli standards, sia eventuali rimedi rientranti nella generale categoria della responsabilità d’impresa²³⁰.

Si procederà quindi a discernere, non i profili di governance delle società azionarie, bensì, in termini di sostenibilità, il tema degli interessi dei lavoratori, in quanto stakeholders, riferiti all’impresa ed alla capacità di quest’ultima di produrre benessere sociale e di tutelare il lavoro e i diritti

²³⁰ Alpa G., La responsabilità d’impresa, in, *Impresa e Mercato*, Studi dedicati a Mario Libertini, Tomo I, Impresa e società, Giuffrè, 2015, p. 33.

umani, nell'ambito del contesto aziendale e come riferimento centrale della formula ESG, che sintetizza i fattori che concorrono a determinare la sostenibilità dell'attività d'impresa e che devono essere misurati e comunicati nella reportistica degli amministratori di società quotate, (in seguito anche PMI), nell'ambito del concetto di informazione societaria al mercato.

Ma che tipo di benessere sociale, di social welfare, è chiamata a sviluppare un'impresa industriale o commerciale, sia che si affacci sul mercato dei capitali europeo per sollecitare investimenti, sia che si presenti sui mercati dei beni e servizi per offrire i propri prodotti a consumatori sempre più esigenti e sensibili anche ai temi sociali?

Anzitutto bisogna chiarire che tra le infinite accezioni del termine *benessere* o *welfare* qui rileva il concetto in vigore nell'ordinamento dell'Unione Europea, a sua volta coordinato con quello delle Nazioni Unite ed agli obiettivi della c.d. Agenda 2030 o Global Compact, come si è accennato.

In Europa ovviamente parliamo di un concetto normativo, declinazione di quello più ampio ed economico, di sostenibilità, oggetto della Direttiva (UE) 2022/2464 (CSRD - Corporate Sustainability Reporting Directive) del 14 dicembre 2022 (che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE) che riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

Sul piano esecutivo, in data 25 luglio 2022, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il [Regolamento Delegato \(UE\) 2022/1288](#) della Commissione, del 6 aprile 2022 che integra il Regolamento (UE) 2019/2088 sull'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (SFDR o Regolamento Disclosure) con le nuove norme tecniche di regolamentazione (RTS).

3. ESG, Reporting di sostenibilità (Social Welfare) e proposta di direttiva 2022/0051(COD) del 23 febbraio 2022 (CSDD)

Scrivendo Guido Rossi, nel 1981, il “classico” *“Trasparenze e vergogne”*, sostenendo che l’introduzione nella disciplina dell’informazione societaria di un organo di controllo aveva profondamente modificato i principi tradizionali del diritto delle società.

Teorie giuridiche ritenute fondamentali ai fini ermeneutici, dogmatiche considerate basilari, avevano improvvisamente perduto credito e consistenza.²³¹

Allora si stava costruendo la nuova disciplina del mercato azionario anche in Italia e la CONSOB si avviava a diventare il fondamento del diritto pubblico dell’economia e l’architrave del sistema delle Autorità amministrative indipendenti.

Oggi siamo in vista di una nuova svolta, altrettanto rivoluzionaria, perché l’UE ha avviato il passaggio decisivo per portare la rilevanza dei principi ESG dal profilo della trasparenza informativa (al quale si riferiva il compianto Maestro) a quello delle norme di condotta direttamente sanzionate.

Sostiene Mario Libertini che il passaggio decisivo, sul piano politico, può essere visto nella proposta di direttiva 2022/0051(COD) del 23 febbraio 2022 intitolata “Dovuta diligenza e responsabilità delle imprese” (Corporate Sustainability Due Diligence): *< Con questa proposta, gli obiettivi sociali e ambientali non sono più oggetto di una raccomandazione, il cui successo è affidato ad un auspicio di competizione reputazionale fra le imprese, ma divengono oggetto di una regolazione vincolante. La nuova proposta di direttiva compie così un salto netto rispetto al passato,*

²³¹ Rossi G., *Trasparenze e vergogne, Le società e la borsa, Il saggiatore, Milano, 1982, p. 185*

perché i programmi di CSR diventano obbligatori per le imprese >.²³²

La struttura delle norme di condotta, imposte dalla direttiva, è notevole, perché traduce in comportamenti imposti alle imprese principi e norme di tutela contenuti in fonti internazionali, elencate in allegato alla direttiva (art. 3, lett. *b* e *c*). In questo modo, si realizza un imponente fenomeno di *Drittwirkung* di norme storicamente sorte sul piano del diritto internazionale e quindi originariamente atte a fondare obblighi degli Stati e non dei soggetti privati. Inoltre, un dovere specifico per le imprese destinatarie della direttiva – anche a prescindere dagli accordi internazionali – è quello di adottare un piano per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di contenimento dei cambiamenti climatici.²³³

Purtroppo, non può essere oggetto di queste brevi note, ma occorre comunque segnalare che, al di là della sorte che avrà la proposta di direttiva europea, il problema della sostenibilità ambientale dell'attività di impresa può essere già oggi affrontato anche come problema di diritto positivo italiano. Esso, anzi, assume particolare attualità in Italia, a seguito della recente modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione, che ha innovato e non poco la disciplina di principio del diritto commerciale.²³⁴

I testi dell'unione europea che abbiamo richiamato

²³² Libertini M., Gestione “sostenibile” delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale, p. 9 della bozza in corso di pubblicazione.

²³³ Libertini M., ult. cit., p. 14, che specifica come l'eventuale attuazione della direttiva richiederà anche un'integrazione regolamentare delle indicazioni normative contenute nella direttiva stessa ed anche un coordinamento europeo stringente, per evitare attuazioni differenziate nei singoli Stati membri. In altri termini, l'impresa sostenibile si troverà ad affrontare strumenti penetranti di *public enforcement*, che si aggiungeranno a quelli (antitrust, mercati finanziari, regolazioni di settore) che sono stati già assimilati nel diritto dell'impresa dei paesi capitalistici più avanzati.

²³⁴ Per tutti, ancora Libertini M., ult. cit., p. 16 e ss.

hanno chiaramente un contenuto vincolante al fine principalmente dell'informazione al mercato, sebbene, inizialmente e rigorosamente, *non finanziaria*.

Si richiama qui la c.d. direttiva NFRD, (Non Financial Reporting Directive), n. 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni al mercato di carattere non finanziario, recepita dal nostro ordinamento giuridico attraverso il D. Lgs. 254/2016 che ha introdotto l'obbligo della Dichiarazione Non Finanziaria (DNF) per gli enti di interesse pubblico.

Il 10 novembre 2022 il Parlamento europeo ha adottato in via definitiva la direttiva CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) che consiste in un'estensione della direttiva NFRD e concepita per modificare quest'ultima con un percorso iniziato il 21 aprile 2021. Questo processo si è concluso con l'approvazione del Consiglio europeo avvenuta il 28 novembre 2022; ora gli Stati membri devono adottare le nuove norme entro 18 mesi.

La CSRD estende l'obbligo di rendicontazione non finanziaria a più imprese, incluse le PMI, imponendo loro la pubblicazione del report di sostenibilità, quale documento per informare il pubblico dell'impatto che l'impresa e le sue attività hanno sulla società, sull'ambiente, sulle persone, sul pianeta, indicando anche i rischi di sostenibilità a cui essa è esposta.

L'obbligo di redazione del reporting di sostenibilità sarà introdotto in modo graduale e riguarderà man mano sempre più aziende, dalle grandi imprese di interesse pubblico (EIP) con più di 500 dipendenti già obbligate oggi alla redazione e pubblicazione della DNF (a partire dalla Rendicontazione 2025 sull'esercizio 2024) alle piccole e medie imprese (PMI) quotate, escluse le microimprese, gli istituti di credito di piccole dimensioni e non complessi e le im-

prese di assicurazione captive (a partire dalla Rendicontazione 2027 sull'esercizio 2026);

Fino al 2028 le PMI possono scegliere di non partecipare, anche se – come vedremo – ciò si tradurrebbe un'azione svantaggiosa per la stessa impresa.

Il reporting di sostenibilità dovrebbe far parte del report di gestione, documento finora obbligatorio solo per le società quotate in borsa, diventando così parte integrante del reporting aziendale.

La nuova Direttiva è stata introdotta per soddisfare diverse esigenze. Prima tra tutte quella di eliminare le carenze proprie della direttiva NFRD, ritenuta poco stringente in tema di trasparenza circa l'impatto sociale, ambientale e gli obiettivi climatici europei.

La CSRD mira anche alla riduzione degli eventi di greenwashing, a rafforzare l'economia sociale del mercato europeo e gettare le nuove basi per standard di sostenibilità aziendale a livello mondiale.

Nel corso del 2023 la Commissione europea adotterà nuove norme utili all'implementazione della CSRD; al momento non esiste ancora un format definitivo per la redazione del report di sostenibilità.

Per quanto riguarda, invece, gli standard di riferimento l'organo incaricato nel giugno 2020 - l'EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group) - ha approvato nel novembre 2022 l'ultima versione degli ESRS (European Sustainability Reporting Standards). Questi stabiliscono le regole e i requisiti per la rendicontazione di sostenibilità da parte delle aziende, degli impatti, delle opportunità e dei rischi legati alla sostenibilità.

La formula ESG (Environmental Social (and) Governance) è da considerare la declinazione misurabile del paradigma della sostenibilità anche se non è del tutto evidente se tale acronimo sia effettivamente la somma dei tre fattori

che devono concorrere a determinare il contenuto delle informazioni da fornire alle varie Authorities in materia di sostenibilità oppure vada inteso come forma di organizzazione e quindi di (Governance), dell'impresa in relazione alle ulteriori due materie nelle quali è suddiviso il concetto di sostenibilità (Environment and Social Welfare)²³⁵.

Nel primo caso, tutti e tre i fattori sarebbero sullo stesso piano e da intendere ciascuno come elemento strutturale dell'impresa societaria, soprattutto quotata nei mercati regolamentati: sostenibilità ambientale, benessere sociale e organizzazione dell'impresa, sostanzialmente, sarebbero i tre fattori che devono rispondere ai parametri che la disciplina europea e nazionale determina per riformare progressivamente in senso ecologico il diritto commerciale.

Nel secondo caso, ESG significherebbe Governo del (Benessere) Sociale e dell'Ambiente, e sarebbe da leggere come formula di Corporate Governance (o Corporate Responsibility e quindi, anche, di Corporate Compliance), o ancora, come suggerisce Umberto Tombari²³⁶, di Corporate Purpose, vale a dire di nuovo concetto di interesse sociale²³⁷.

Questa seconda opzione lascerebbe intendere una pro-

²³⁵ Da Riva Grechi F., *Le forme organizzative dell'impresa*, Discendo Agitur, Roma, 2012

²³⁶ Tombari U., *Corporate Purpose e diritto societario: dalla "supremazia dell'interesse dei soci" alla libertà di scelta dello "scopo sociale"?* in, Riv. soc., 2021, I, 1 e segg., nonché la "business roundtable" di cui ha dato conto in questi anni la Rivista delle società.

²³⁷ Genovese Anna (Consob): < È tempo di empowerment degli stakeholder > che si può leggere sul sito www.eticanews.it dove è stato pubblicato il 15 luglio 2020. Il concetto di *corporate purpose* per come inteso nel testo è sicuramente più ampio di quello di *interesse della società* e quindi tale da superare la rigidità della dicotomia alternativa *shareholders / stakeholders*, (*azionisti / terzi*) immancabilmente risolta a vantaggio degli azionisti come ampiamente spiegato dal successo della teoria contrattualista, assolutamente maggioritaria, a partire dal secondo dopoguerra, in tutte le nazioni occidentali.

spettiva funzionalisticamente orientata in senso istituzionalistico tradizionale, quasi pubblicistico, con un'apertura nuova all'insieme dei c.d. stakeholders.

Naturalmente anche in questa seconda accezione non si vuole escludere che la disciplina degli obblighi di rispetto e promozione dell'ambiente e del benessere sociale, nonché della governance aziendale, non debbano intendersi in relazione alla finalità "lucrativa" propria di qualsiasi iniziativa imprenditoriale organizzata nella forma della società di capitali.²³⁸

La dicotomia che si sta aprendo, già da parecchi anni, allo studioso di società commerciali e mercati di capitali, beni, utilità e servizi, non è tra profit e non profit, visto che la categoria di enti non profit ha acquisito una autonomia totale, bensì, nell'ambito delle società lucrative, tra riconoscimento del valore creato essenzialmente ai soli azionisti (Shareholders value) oppure anche alla comunità dei terzi contraenti (Stakeholders value).

Se, sul piano teorico, la distinzione, come tutte quelle di matrice anglosassone, non crea difficoltà, ben diverso è sul piano concreto, soprattutto quando si volge lo sguardo alle *big corporation*, effettivamente interessate, che agiscono sul piano mondiale.

Chi scrive propende per una pista maliziosa che concede grande spazio allo *shareholders value* quando e dove il mercato dei capitali sostiene le imprese che non hanno quindi bisogno, né delle banche, che sono semplici investitori istituzionali, né soprattutto dello stato o delle entità sovranazionali come l'Unione Europea.

Quando le crisi di varia natura non consentono alla gran parte delle imprese di permettersi il loro spontaneo autofinanziamento, ecco che si aguzza una sorta di ingegno della solidarietà un po' forzata e allora si cerca di sviluppare, anche in

²³⁸ Denozza F., Lo scopo della società: dall'organizzazione al mercato, in Rivista ODC, 2019, 615.

direzione dei paesi meno forti dal punto di vista economico e finanziario, dei criteri e delle norme di comportamento che consentono alle imprese di meritare i capitali e le agevolazioni di cui hanno bisogno, e dunque una sorta di mascherato “aiuto di Stato”, non riuscendo a mantenersi autosufficienti.

In Italia, dove le crisi si sono sentite più che altrove, si sente addirittura riparlare di intervento pubblico dello stato nell’economia capitalistica privata o di rinazionalizzazione delle imprese a suo tempo incautamente privatizzate.

Ecco le motivazioni di fondo dell’emersione, a dire il vero a livello planetario, con l’agenda 2030 delle Nazioni Unite, del paradigma della sostenibilità, che in questi anni va acquisendo i suoi contorni prima sociali ed economici e poi giuridici e normativi.

Per quanto riguarda i primi, la Management theory, per esempio, propone che la sostenibilità ambientale e quindi lo sviluppo “responsabile” si rivolgano anzitutto verso le generazioni future e in questa direzione si è mosso anche il nostro legislatore costituzionale con la l. cost. n. 1/2022.

In questa, che è la più accreditata prospettiva, possono essere declinati i tre ambiti e cioè economico, sociale ed ambientale, secondo un criterio di interdipendenza ed interdisciplinarietà, sintetizzato da Gladwin, Kennelly e Krause, con il termine “connessione”²³⁹.

La connessione, anche tra i fattori ESG, quindi, è la via per meglio esprimere il modello d’impresa preferibile, in quanto nel modo migliore può realizzare uno sviluppo armonico affrontando gli impatti delle attuali economie con la responsabilità di contrastare le disuguaglianze e con la giusta sensibilità anche per la qualità della vita delle prossime generazioni e dunque per contrastare il malessere so-

²³⁹ Garofalo D., *Impresa sostenibile e lavoro: origine e prospettive*, in, *L’impresa sostenibile*, a cura di Caterino D. e Ingravallo I., p. 133 e segg.

ziale diffuso in molte parti del mondo contemporaneo, specialmente nelle aree urbane.

Sebbene le resistenze non manchino, a parere di chi scrive, la rilevanza e la materialità dei contenuti ESG, nel senso di *duties of care of stakeholders interests*, posti a carico degli amministratori di *big companies* e comunque di *corporations* quotate, acquista un rilievo sempre maggiore, a mano a mano che ci si muove dall'ottica degli obblighi civilistici e della responsabilità aquiliana e ci si rivolge ai doveri amministrativi verso le Authorities di vigilanza, nazionali ed internazionali, e dunque ci si colloca nell'alveo della disciplina del mercato.

In verità, in entrambi i casi, il concetto giuridico unificante da approfondire per spiegare il funzionamento di questa formula è quello di informazione nel diritto delle società e dei mercati.

Qualunque prospettiva si voglia assumere il concetto di informazione sulla sostenibilità sarà sempre quello che esige una declinazione corretta.

Sotto il profilo strutturale non si dovrebbe rilevare un abisso concettuale tra il tradizionale concetto di informazione al mercato e quello di informazione sulla sostenibilità che, da tale punto di vista, non dovrebbe distinguersi particolarmente delle informazioni contabili che rientrano nel normale ambito delle comunicazioni sociali.

Appendice. Analisi e traduzione degli aspetti principali dei draft degli *European Sustainability Reporting Standards*, nell'ultima versione aggiornata al novembre 2022:

S1 Own Workforce General Standard; S2 Workers in the Value Chain; S3 Affected Communities; S4 Consumers & End-users; (S1 Standard generale della forza lavoro propria; S2 Lavoratori nella catena del valore; S3 Comunità interessate; S4 Consumatori e utenti finali).

[Draft] ESRS S1 Own workforce (Standard generale della forza lavoro propria)

The material information disclosed by the undertakings will allow users to understand developments in relation to the undertaking's material impacts, risks and opportunities and with regard to working conditions, equal opportunities and other work-related rights (Le informazioni rilevanti divulgate dalle imprese consentiranno agli utenti di comprendere gli sviluppi in relazione agli impatti materiali, ai rischi e alle opportunità dell'impresa e in relazione alle condizioni di lavoro, alle pari opportunità e agli altri diritti connessi al lavoro).

ESRS S1 is an overarching standard focussed on a policy that may take the form of a stand-alone policy regarding own workers or be included in a broader document such as a code of ethics or a general sustainability policy that has already been disclosed by the undertaking as part of another [draft] ESRS. In those cases, the undertaking shall provide an accurate cross-reference to identify the aspects of the policy that satisfy the requirements of this Disclosure Requirement; (ESRS S1 è uno standard generale incentrato su una politica che può assumere la forma di una politica a sé stante riguardante i propri lavoratori o essere inclusa in un documento più ampio come un codice etico o una politica generale di sostenibilità già divulgata dall'impresa come parte di un altro [bozza] ESRS. In tali casi, l'impresa deve fornire un accurato riferimento incrociato per identificare gli aspetti della politica che soddisfano i requisiti del presente Disclosure Requirement).

In reporting on its alignment of its policies with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, the undertaking shall consider that the Guiding Principles refer to the International Bill of Human Rights, which consist of the Universal Declaration of Human Rights and the two Covenants that implement it, as well as the International Labour

Organisation's Declaration on Fundamental Rights and Principles at Work and the core conventions that underpin it, and may report on alignment with these underlying standards (Nel riferire sull'allineamento delle proprie politiche ai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, l'impresa deve considerare che i Principi guida si riferiscono alla Carta internazionale dei diritti umani, che consiste nella Dichiarazione universale dei diritti umani e nei due Patti che attuarlo, così come la Dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui diritti e principi fondamentali nel lavoro e le convenzioni fondamentali che ne sono alla base, e può riferire sull'allineamento con tali standard fondamentali).

The undertaking shall disclose the requested disclosures in the following tabular formats; (L'impresa pubblica le informazioni richieste nei seguenti formati tabellari):

Disclosure Requirement SI-8 – Collective bargaining coverage and social dialogue

Collective bargaining coverage

The percentage of employees, non-employee workers, and own workers covered by collective bargaining agreements is calculated using the following formulas:

Number of employees covered by collective bargaining agreements $\times 100$ *Number of employees*

Number of non – employee workers covered by collective bargaining agreements $\times 100$ *Number of non – employee workers*

Number of own workers covered by collective bargaining agreements $\times 100$ *Number of own workers*

The employees and non-employee workers in own workforce covered by collective bargaining agreements are those individuals to whom the undertaking is obliged to apply the agreement. This means that if none of the employees and

non-employee workers in its own workforce are covered by a collective bargaining agreement, the percentage reported is zero. An employee and non-employee worker in own workforce covered by more than one collective bargaining agreement only needs to be counted once; (I lavoratori dipendenti e non dipendenti in organico coperti da accordi collettivi di contrattazione sono i soggetti ai quali l'impresa è tenuta ad applicare l'accordo. Ciò significa che se nessuno dei lavoratori dipendenti e non dipendenti del proprio organico è coperto da un contratto collettivo di lavoro, la percentuale riportata è pari a zero. Un lavoratore dipendente e non dipendente in organico coperto da più di un contratto collettivo deve essere conteggiato una sola volta).

This requirement is not aimed at obtaining the percentage of employees represented by a works council or belonging to trade unions, which can be different. The percentage of employees covered by collective bargaining agreements can be higher than the percentage of unionised employees when the collective bargaining agreements apply to both union and non-union members. Alternatively, the percentage of employees covered by collective bargaining agreements can be lower than the percentage of unionised employees. This may be the case when there are no collective bargaining agreements available or when the collective bargaining agreements do not cover all unionised employees; (Tale requisito non è finalizzato all'ottenimento della percentuale di lavoratori rappresentati da un consiglio di fabbrica o iscritti a sindacati, che può essere diversa. La percentuale di dipendenti coperti da accordi collettivi di contrattazione può essere superiore alla percentuale di dipendenti sindacalizzati quando gli accordi collettivi di contrattazione si applicano sia agli iscritti sindacali che a quelli non sindacalizzati. In alternativa, la percentuale di dipendenti coperti da accordi collettivi di contrattazione può essere inferiore alla percentuale di lavoratori sindacalizzati).

Ciò può verificarsi quando non sono disponibili accordi di contrattazione collettiva o quando gli accordi di contrattazione collettiva non coprono tutti i dipendenti sindacalizzati).

Social Dialogue

For calculating the information required by paragraph 103 (a), the undertaking shall identify in which European Economic Area (EEA) countries it has significant employment (i.e., at least 50 employees). For these countries it shall report the percentage of employees in that country which are employed in establishments in which employees are represented by workers' representatives at the establishment level. Establishment is defined as any place of operations where the undertaking carries out a non-transitory economic activity with human means and goods. Examples include: a factory, a branch of a retail chain, or an undertaking's headquarters. For countries in which there is only one establishment the percentage reported shall be either 100% or 0%; (Dialogo Sociale

Per calcolare le informazioni richieste dal paragrafo 103 (a), l'impresa deve identificare in quali paesi dello Spazio economico europeo (SEE) ha un'occupazione significativa (ossia almeno 50 dipendenti). Per questi paesi riporterà la percentuale di dipendenti in quel paese che sono impiegati in stabilimenti in cui i dipendenti sono rappresentati dai rappresentanti dei lavoratori a livello di stabilimento. Si definisce stabilimento qualsiasi luogo di attività in cui l'impresa svolge un'attività economica non transitoria con mezzi umani e beni. Gli esempi includono: una fabbrica, una filiale di una catena di vendita al dettaglio o la sede di un'impresa. Per i paesi in cui è presente un solo stabilimento, la percentuale indicata deve essere del 100% o dello 0%).

Number of employees working in establishments with workers' representatives x 100 / Number of employees

The information required by this Disclosure Requirement shall be reported as follows; (Le informazioni richieste dal presente Obbligo di divulgazione devono essere riportate come segue):

Table 1: Reporting template for collective bargaining coverage and social dialogue; (Tabella 1: modello di rendicontazione per la copertura della contrattazione collettiva e il dialogo sociale):

| Coverage Rate | Collective Bargaining Coverage | | | Social dialogue |
|---------------|--|---|---|--|
| | Employees – EEA (for countries with >50 empl.) | Non – employee workers – EEA (for countries with >50 empl.) | Own workforce – Non-EEA (estimate for regions with >50 empl.) | Workplace representation (EEA only) (for countries with >50 empl.) |
| 0-19% | | | Region A | |
| 20-39% | Country A | Country A | Region B | |
| 40-59% | Country B | Country B | | Country A |
| 60-79% | | | | Country B |
| 80-100% | | | | |

Disclosure Requirement S1-9 – Diversity indicators (Indicatori di diversità)

In preparing the disclosure on gender at top management, the undertaking shall use the definition of top management as one and two levels below the administrative and supervisory bodies unless this concept has already been defined with the undertaking’s operations and differs from the previous description. If this is the case, the undertaking can use its own definition for top management and disclose that fact and its own definition;

Nella redazione dell’informativa sul genere nell’alta direzione, l’impresa utilizza la definizione di alta direzione

come uno e due livelli inferiori agli organi di amministrazione e controllo, a meno che tale concetto non sia già stato definito con l'operatività dell'impresa e differisca dalla precedente descrizione. In tal caso, l'impresa può utilizzare la propria definizione di top management e divulgare tale fatto e la propria definizione).

Disclosure Requirement S1-10 – Adequate Wages

(Salari adeguati)

The lowest wage shall be calculated for the lowest pay category, excluding interns and apprentices. This is to be based on the basic wage plus any fixed additional payments that are guaranteed to all own workers. The lowest wage shall be considered separately for each country in which the undertaking has operations, except outside the EEA when the relevant adequate or minimum wage is defined at a sub national level.

La retribuzione più bassa sarà calcolata per la categoria di retribuzione più bassa, esclusi stagisti e apprendisti. Questo deve essere basato sul salario di base più eventuali pagamenti aggiuntivi fissi che sono garantiti a tutti i propri lavoratori. Il salario più basso deve essere considerato separatamente per ogni paese in cui l'impresa opera, tranne al di fuori del SEE quando il salario adeguato o minimo pertinente è definito a livello subnazionale).

The adequate wage benchmark used for comparison with the lowest wage shall not be lower than:

1. (a) in the EEA: the minimum wage set in accordance with the Directive 2022/2041 of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union; and
2. (b) outside of the EEA: any existing national or sub-national legislation based on an assessment of an adequate wage needed for a decent standard of living, or absent that, any national or sub-national minimum wage established by legislation or collective bargaining.

(Il parametro salariale adeguato utilizzato per il confronto con il salario più basso non deve essere inferiore a:

1. (a) nel SEE: il salario minimo stabilito ai sensi della direttiva 2022/2041 del 19 ottobre 2022 su salari minimi adeguati nell'Unione europea; E
2. (b) al di fuori del SEE: qualsiasi legislazione nazionale o subnazionale esistente basata sulla valutazione di un salario adeguato necessario per un tenore di vita dignitoso o, in sua assenza, qualsiasi salario minimo nazionale o subnazionale stabilito dalla legislazione o contrattazione collettiva).

The Directive 2022/2041 of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union references both indicative reference values commonly used at international level such as 60 % of the gross median wage and 50 % of the gross average wage, and/or indicative reference values used at national level. Data for the indicative values of 60% of the national median gross wage or 50% of the national average gross wage can be obtained from the European Labour Force Survey. For countries outside the EEA, any benchmark that meets the criteria set out by the Sustainable Trade Initiative (IDH) may be used, including applicable benchmarks aligned with the Anker methodology, or provided by the Wage Indicator;

(La direttiva 2022/2041 del 19 ottobre 2022 sui salari minimi adeguati nell'Unione europea fa riferimento sia a valori di riferimento indicativi comunemente utilizzati a livello internazionale come il 60 % del salario medio lordo e il 50 % del salario medio lordo, sia/o a valori di riferimento indicativi valori utilizzati a livello nazionale. I dati per i valori indicativi del 60% del salario lordo mediano nazionale o del 50% del salario lordo medio nazionale possono essere ottenuti dall'Indagine europea sulla forza lavoro. Per i paesi al di fuori del SEE, può essere utilizzato qualsiasi benchmark che soddisfi i criteri stabiliti dalla Sustainable Trade

Initiative (IDH), compresi i benchmark applicabili allineati con la metodologia Anker o forniti dall'indicatore salariale).

Foundation or Fair Wage Network. For countries outside the EEA where there are different adequate wage benchmark figures for different sub-national regions, the applicable benchmarks shall be used.

Fondazione o rete salariale equo. Per i paesi al di fuori del SEE in cui esistono valori di riferimento salariali adeguati diversi per diverse regioni subnazionali, devono essere utilizzati i parametri di riferimento applicabili.

Disclosure Requirement S1-11 – Social protection
(Protezione sociale)

Social protection are all the measures that provide access to health care and income support in cases of challenging life events such as the loss of a job, being sick and in need of medical care, giving birth and raising a child, or retiring and in need of a pension.

La protezione sociale è l'insieme delle misure che consentono l'accesso all'assistenza sanitaria e al sostegno al reddito in caso di eventi difficili della vita come la perdita del lavoro, l'essere malati e bisognosi di cure mediche, il parto e l'educazione di un figlio, o il pensionamento e il bisogno di una pensione.

The denominators for the percentages reported under Paragraph 73 shall be calculated on the basis of the total head count figures provided for employees under Disclosure Requirement ESRS S1-6 and non-employee workers in own workforce in Disclosure Requirement ESRS S1-7. The numerators shall be calculated on the basis of head count of employees and non-employee workers that have some form of social protection through public programs or benefits offered by the undertaking or, in the case of workers provided by undertaking primarily engaged in employment activities, by the third-party employer.

I denominatori delle percentuali riportate al Paragrafo 73 devono essere calcolati sulla base dei dati sul numero totale di dipendenti forniti per i dipendenti ai sensi dell'Informative Requirement ESRS S1-6 e dei lavoratori non dipendenti nella propria forza lavoro nell'Information Requirement ESRS S1-7. I numeratori sono calcolati in base all'organico dei lavoratori dipendenti e non dipendenti che beneficino di una qualche forma di protezione sociale attraverso programmi pubblici o benefici offerti dall'impresa o, nel caso di lavoratori forniti dall'impresa principalmente impegnati in attività di lavoro subordinato, dal terzo datore di lavoro.

Disclosure Requirement S1-12 – Persons with disabilities
(Persone con disabilità)

When disclosing the information required in paragraph 74 regarding persons with disabilities, the undertaking shall provide any contextual information necessary to understand the data and how the data has been compiled (methodology). For example, information about the impact of different legal definitions of persons with disabilities in the different countries in which the undertaking has operations.

Nel divulgare le informazioni richieste al comma 74 relative alle persone con disabilità, l'impresa deve fornire tutte le informazioni contestuali necessarie per comprendere i dati e le modalità di compilazione dei dati (metodologia). Ad esempio, informazioni sull'impatto delle diverse definizioni legali di persone con disabilità nei diversi paesi in cui l'impresa opera.

Disclosure Requirement S1-13 – Training and Skills Development indicators

(Indicatori di formazione e sviluppo delle competenze)

A regular performance review is defined as a review

based on criteria known to the worker and his or her superior undertaken with the knowledge of the worker at least once per year. The review can include an evaluation by the worker's direct superior, peers, or a wider range of employees. The review can also involve the human resources department. In order to disclose the information required by paragraph 80 (a), the undertaking shall use the employee headcount figures provided in Disclosure Requirement ESRS S1-6 in the denominator to calculate the:

(Si definisce revisione periodica delle prestazioni una revisione basata su criteri noti al lavoratore e al suo superiore, effettuata con la conoscenza del lavoratore almeno una volta all'anno. La revisione può includere una valutazione da parte del diretto superiore del lavoratore, di colleghi o di una gamma più ampia di dipendenti. La revisione può coinvolgere anche il dipartimento delle risorse umane. Al fine di divulgare le informazioni richieste dal paragrafo 80 (a), l'impresa deve utilizzare le cifre relative all'organico dei dipendenti fornite nel requisito di divulgazione ESRS S1-6 al denominatore per calcolare:

1. (a) number/proportion of performance reviews per employee; and
 2. (b) number of reviews in proportion to the agreed number of reviews by the management.
1. a) numero/proporzione di valutazioni delle prestazioni per dipendente; E
 2. (b) numero di revisioni in proporzione al numero concordato di revisioni da parte della direzione.

To disclose the average required per paragraph 80 (b), the undertaking shall perform the following calculation: total number of training hours offered to and completed by employees divided by the total number of employees in each respective group (i.e. employee category and gender, separately). For the total training average and the average by gender, the head count figures for total employment and

employment by gender reported in Disclosure Requirement ESRS S1-6 shall be used.

Per divulgare la media richiesta ai sensi del paragrafo 80 (b), l'impresa deve effettuare il seguente calcolo: numero totale di ore di formazione offerte e completate dai dipendenti diviso per il numero totale di dipendenti in ciascun rispettivo gruppo (ossia categoria e genere dei dipendenti, separatamente). Per la formazione media totale e la media per genere, devono essere utilizzati i dati sul numero di occupati per l'occupazione totale e l'occupazione per genere riportati nel requisito di informativa ESRS S1-6.

Employee categories are a breakdown of employees by level (such as senior management, middle management) or function (such as technical, administrative, production). This information is derived from the undertaking's own human resources system. In categorising the workforce, the undertaking shall define reasonable and meaningful employee categories which enable users of the information to understand different performance measures between the categories. At a minimum, the undertaking shall present a category for executive and non- executive employees.

(Le categorie di dipendenti sono una ripartizione dei dipendenti per livello (come senior management, middle management) o funzione (come tecnico, amministrativo, produzione). Queste informazioni sono ricavate dal sistema delle risorse umane dell'impresa. Nella categorizzazione della forza lavoro, l'impresa deve definire categorie di dipendenti ragionevoli e significative che consentano agli utenti delle informazioni di comprendere diverse misure di performance tra le categorie. Come minimo, l'impresa deve presentare una categoria per i dipendenti dirigenti e non dirigenti).

Guidance on “work-related”

(Guida in materia di "lavoro")

Work-related injuries and work-related ill health arise

from exposure to hazards at work. Notwithstanding, other types of incidents can occur that are not connected with the work itself. For example, the following incidents are not considered to be work related:

(Gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali derivano dall'esposizione ai rischi sul lavoro. Ciononostante, possono verificarsi altri tipi di incidenti che non sono collegati al lavoro stesso. Ad esempio, i seguenti incidenti non sono considerati correlati al lavoro):

1. (a) a worker suffers a heart attack while at work that it is not connected with work;
2. (b) a worker driving to or from work is injured in a car accident (when driving is not part of the work and where the transport has not been organised by the undertaking); and
3. (c) a worker with epilepsy has a seizure at work that it is not connected with work.

1. (a) un lavoratore subisce un attacco di cuore durante il lavoro che non è connesso con il lavoro;
2. (b) un lavoratore che si reca o torna dal lavoro è ferito in un incidente stradale (quando la guida non fa parte del lavoro e se il trasporto non è stato organizzato dall'impresa); E
3. (c) un lavoratore affetto da epilessia ha una crisi epilettica sul lavoro che non è collegata al lavoro.

With regard to travelling for work purposes, injuries and ill health that occur while a worker is travelling are work related if, at the time of the injury or ill health, the worker was engaged in work activities “in the interest of the employer”. Examples of such activities include travelling to and from customer contacts; conducting job tasks; and entertaining or being entertained to transact, discuss, or promote business (at the direction of the employer). If the undertaking is responsible for the transport commuting, incidents occurred while commuting are considered to be work-

related. Nonetheless, incidents which arise during travel, outside of the undertaking's responsibility (i.e. regular commuting to and from work), may be reported separately provided that the undertaking has such data available across the undertaking.

(Per quanto riguarda gli spostamenti per motivi di lavoro, gli infortuni e le malattie che si verificano mentre il lavoratore è in viaggio sono professionali se, al momento dell'infortunio o della malattia, il lavoratore era impegnato in attività lavorative "nell'interesse del datore di lavoro". Esempi di tali attività includono viaggi da e verso i contatti dei clienti; svolgimento di mansioni lavorative; e intrattenere o essere intrattenuto per negoziare, discutere o promuovere affari (sotto la direzione del datore di lavoro). Se l'impresa è responsabile del trasporto pendolare, gli incidenti avvenuti durante il pendolare sono considerati di lavoro. Tuttavia, gli incidenti che si verificano durante il viaggio, al di fuori della responsabilità dell'impresa (vale a dire il regolare tragitto casa-lavoro), possono essere segnalati separatamente a condizione che l'impresa disponga di tali dati in tutta l'impresa).

With regard to working from home, injuries and ill health that occur when working from home are work related, if the injury or ill health occurs while the worker is performing work from home; and the injury or ill health is directly related to the performance of work rather than the general home environment or setting.

(Per quanto riguarda il lavoro da casa, gli infortuni e le malattie che si verificano quando si lavora da casa sono correlati al lavoro, se l'infortunio o la malattia si verificano mentre il lavoratore sta svolgendo un lavoro da casa; e l'infortunio o la cattiva salute sono direttamente correlati all'esecuzione del lavoro piuttosto che all'ambiente o all'ambiente familiare generale).

With regard to mental illness, it is considered to be work

related, if it has been notified voluntarily by the worker and it is supported by an opinion from a licensed healthcare professional with appropriate training and experience; and if such opinion states that the illness is work related.

(Per quanto riguarda l'infermità psichica, si considera lavorativa se è stata notificata volontariamente dal lavoratore ed è supportata dal parere di un professionista sanitario abilitato e con adeguata formazione ed esperienza; e se tale parere afferma che la malattia è correlata al lavoro).

Health issues resulting, for example, from smoking, drug and alcohol abuse, physical inactivity, unhealthy diets, and psychosocial factors unrelated to work are not considered work-related.

(I problemi di salute derivanti, ad esempio, dal fumo, dall'abuso di droghe e alcol, dall'inattività fisica, da diete malsane e da fattori psicosociali estranei al lavoro non sono considerati correlati al lavoro).

Occupational diseases are not considered work-related injuries but are covered under work-related ill health.

(Le malattie professionali non sono considerate infortuni sul lavoro ma sono coperte dalle malattie professionali).

Disclosure Requirement S1-14 – Health and safety indicators (Indicatori di salute e sicurezza)

In relation to paragraph 84 (a), the number and percentage of its own workers who are covered by the undertaking's health and safety management system shall be disclosed on a head count basis rather than a full-time equivalent basis.

(In relazione al paragrafo 84, lettera a), il numero e la percentuale dei propri lavoratori che sono coperti dal sistema di gestione della salute e della sicurezza dell'impresa devono essere comunicati in base al conteggio dei dipendenti piuttosto che in base all'equivalente a tempo pieno).

With regard to paragraph 85, when the undertaking's health and safety management system, or certain parts

thereof, has been subject to an internal audit or external certification, the undertaking may state this fact, or absence thereof, and the underlying standards for such audits/certifications, as applicable.

(Con riferimento al comma 85, qualora il sistema di gestione della salute e sicurezza dell'impresa, o talune sue parti, sia stato oggetto di audit interno o di certificazione esterna, l'impresa può dichiarare tale fatto, o meno, e le norme sottostanti a tali audit/ certificazioni, a seconda dei casi).

The undertaking shall disclose information associated with work-related injuries, work-related ill health and work-related fatalities of its own workers, and for those workers working on its sites for datapoints b) on fatalities.

(L'impresa deve divulgare le informazioni relative a infortuni sul lavoro, malattie professionali e decessi sul lavoro dei propri lavoratori e, per i lavoratori che lavorano nei suoi siti, per i datapoint b) sugli incidenti mortali).

Fatalities may be reported separately for those resulting from work-related injuries and those resulting from work-related ill health.

(I decessi possono essere segnalati separatamente per quelli derivanti da infortuni sul lavoro e quelli derivanti da malattie professionali).

Guidance on computing the rate

(Guida al calcolo del tasso)

In computing the rate of work-related injuries, the undertaking shall divide the respective number of cases by the number of total hours worked by own workers and multiplied by 1,000,000. Thereby, these rates represent the number of respective cases per one million hours worked. A rate based on 1,000,000 hours worked indicates the number of work-related injuries per 500 full time workers over a one-year timeframe. For comparability purposes a rate of

1,000,000 hours worked shall be used also for undertakings with less than 500 workers.

(Nel calcolare il tasso di infortuni sul lavoro, l'impresa deve dividere il rispettivo numero di casi per il numero di ore totali lavorate dai propri lavoratori e moltiplicato per 1.000.000. Pertanto, queste tariffe rappresentano il numero di rispettivi casi per milione di ore lavorate. Un tasso basato su 1.000.000 di ore lavorate indica il numero di infortuni sul lavoro per 500 lavoratori a tempo pieno nell'arco di un anno. Ai fini della comparabilità si utilizza un tasso di 1.000.000 di ore lavorate anche per le imprese con meno di 500 dipendenti).

If the undertaking cannot directly calculate the number of hours worked, it may estimate this on the basis of normal or standard hours of work, taking into account entitlements to periods of paid leave of absence from work (for example, paid vacations, paid sick leave, public holidays) and explain this in its disclosures.

(Se l'impresa non può calcolare direttamente il numero di ore lavorate, può stimarlo sulla base delle ore normali o standard di lavoro, tenendo conto dei diritti a periodi di assenza retribuita dal lavoro (ad esempio, ferie retribuite, assenze per malattia retribuite, giorni festivi) e lo spieghi nelle sue informative).

An undertaking shall include fatalities as a result of work-related injury in the calculation of the number and rate of recordable work-related injuries.

(Un'impresa deve includere i decessi a seguito di infortuni sul lavoro nel calcolo del numero e del tasso di infortuni sul lavoro registrabili).

Guidance on recordable work-related ill health

(Linee guida sulle malattie professionali registrabili)

Work-related ill health can include acute, recurring, and

chronic health problems caused or aggravated by work conditions or practices. These include musculoskeletal disorders, skin and respiratory diseases, malignant cancers, diseases caused by physical agents (for example, noise induced hearing loss, vibration-caused diseases), and mental illnesses (for example, anxiety, posttraumatic stress disorder). For the purpose of the required disclosures, the undertaking shall, at a minimum, include in its disclosure those cases outlined in the ILO List of Occupational Diseases.

(Le malattie professionali possono includere problemi di salute acuti, ricorrenti e cronici causati o aggravati dalle condizioni o pratiche di lavoro. Questi includono disturbi muscoloscheletrici, malattie della pelle e respiratorie, tumori maligni, malattie causate da agenti fisici (ad esempio, perdita dell'udito indotta dal rumore, malattie causate da vibrazioni) e malattie mentali (ad esempio, ansia, disturbo da stress post-traumatico). Ai fini delle informazioni richieste, l'impresa deve, come minimo, includere nella sua divulgazione i casi indicati nell'elenco ILO delle malattie professionali).

In the context of this [draft] Standard, work-related musculoskeletal disorders are covered under work-related ill health (and not injuries).

(Nel contesto di questa [bozza] norma, i disturbi muscoloscheletrici correlati al lavoro sono coperti dalle malattie professionali (e non dagli infortuni)).

The incidents to be disclosed in paragraph 63 relate to cases of work-related ill health notified to the undertaking or identified by the undertaking through medical surveillance, during the reporting period. The undertaking might be notified of cases of work-related ill health through reports by affected workers, compensation agencies, or healthcare professionals. The disclosure may include cases of work-related ill health that were detected during the reporting period among former workers.

(Gli incidenti da comunicare al comma 63 si riferiscono

a casi di malattia professionale notificati all'impresa o individuati dall'impresa attraverso la sorveglianza sanitaria, durante il periodo di rendicontazione. L'impresa potrebbe essere informata di casi di malattia professionale attraverso segnalazioni di lavoratori interessati, agenzie di indennizzo o operatori sanitari. L'informativa può includere casi di malattia professionale rilevati durante il periodo di riferimento tra gli ex lavoratori).

Guidance on the number of days lost

(Indicazioni sul numero di giorni persi)

The undertaking shall count the number of days lost as such that the first full day and last day of absence shall be included. Days on which the affected individual is not scheduled for work (for example, weekends, public holidays) do not count as lost days.

L'impresa conteggia il numero dei giorni persi in modo tale da includere il primo giorno intero e l'ultimo giorno di assenza. I giorni in cui la persona interessata non è programmata per lavorare (ad esempio, fine settimana, giorni festivi) non vengono conteggiati come giorni persi.

Disclosure Requirement S1-15 – Work-life balance

(Equilibrio vita-lavoro)

Family-related leaves include maternity leave, paternity leave, parental leave, and carers' leave. For the purpose of this [draft] Standard, these concepts are defined as:

(I congedi per motivi familiari comprendono il congedo di maternità, il congedo di paternità, il congedo parentale e il congedo per accompagnatori. Ai fini della presente [bozza] Standard, questi concetti sono definiti come):

1. (a) maternity leave (also called pregnancy leave): employment-protected leave of absence for employed women directly around the time of childbirth (or, in some countries, adoption);

2. (b) paternity leave: leave from work for fathers or, where and in so far as recognised by national law, for equivalent second parents, on the occasion of the birth of a child for the purposes of providing care;

3. (c) parental leave: leave from work for parents on the grounds of the birth or adoption of a child to take care of that child;

4. (d) carers' leave from work: leave for workers to provide personal care or support to a relative, or a person who lives in the same household, in need of significant care or support for a serious medical reason, as defined by each Member State.

(1. (a) congedo di maternità (chiamato anche congedo di gravidanza): congedo protetto dall'occupazione per le lavoratrici direttamente al momento del parto (o, in alcuni paesi, adozione);

2. b) congedo di paternità: il congedo dal lavoro per i padri o, ove e nei limiti previsti dalla normativa nazionale, per i secondi genitori equiparati, in occasione della nascita di un figlio a fini di cura;

3. c) congedo parentale: congedo dal lavoro dei genitori a causa della nascita o dell'adozione di un figlio per prendersi cura di tale figlio;

4. (d) congedo dal lavoro per prestatori di assistenza: congedo concesso ai lavoratori per prestare assistenza o sostegno personale a un parente, o a una persona che vive nella stessa famiglia, che necessita di cure o sostegno significativi per un grave motivo medico, come definito da ciascuno Stato membro).

With regard to paragraph 86 (a), workers entitled to family-related leave are those workers that are covered by regulations, organisational policies, agreements, contracts or collective bargaining agreements that contain family-related leave entitlements and have reported their entitlement

to the undertaking or the undertaking is aware of the entitlement.

(Per quanto riguarda il comma 86, lettera a), i lavoratori che hanno diritto al congedo per motivi familiari sono quei lavoratori che sono soggetti a regolamenti, politiche organizzative, accordi, contratti o accordi collettivi di contrattazione che prevedono il diritto al congedo per motivi familiari e hanno segnalato il loro diritto all'impresa oppure l'impresa è a conoscenza del diritto).

When disclosing the information required under paragraph 86 (a), the undertaking shall provide any contextual information necessary to understand the data and how the data has been compiled (methodology). Information regarding how objective factors such as type of work and country of employment influence the male-female pay gap may be reported.

(Nel divulgare le informazioni richieste ai sensi del paragrafo 86, lettera a), l'impresa deve fornire tutte le informazioni contestuali necessarie per comprendere i dati e come i dati sono stati compilati (metodologia). Possono essere riportate informazioni su come fattori oggettivi come il tipo di lavoro e il paese di occupazione influenzano il divario retributivo uomo-donna).

The measure of the undertaking's male-female pay gap shall be reported for the current reporting period and, if reported in previous sustainability reports, for the previous two reporting periods.

(La misura del differenziale retributivo uomo-donna dell'impresa è comunicata per il periodo di rendicontazione in corso e, se segnalata in precedenti rapporti di sostenibilità, per i due periodi di rendicontazione precedenti).

[...]

Severe cases of human rights issues and incidents

(Casi gravi di problemi e incidenti relativi ai diritti umani)

Severe human rights issues and incidents include instances of lawsuits, formal complaints through the undertaking or third-party complaint mechanisms, serious allegations in public reports or the media, where these are connected to the undertaking's own workforce, and the fact of the incidents is not disputed by the undertaking, as well as any other severe impacts of which the undertaking is aware. Human trafficking is defined as the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of people through force, fraud or deception, with the aim of exploiting them for profit. Confirmed incidents include incidents of child or forced labour or human trafficking that have been found to be substantiated. Confirmed incidents do not include incidents of child or forced labour or human trafficking that are still under investigation in the reporting period.

(Problemi e incidenti gravi in materia di diritti umani includono casi di azioni legali, denunce formali attraverso l'impresa o meccanismi di reclamo di terze parti, gravi accuse in rapporti pubblici o sui media, laddove questi siano collegati alla forza lavoro dell'impresa e il fatto degli incidenti non è contestato dall'impresa, nonché ogni altro grave impatto di cui l'impresa sia a conoscenza. La tratta di esseri umani è definita come il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitalità o l'accoglienza di persone attraverso la forza, la frode o l'inganno, allo scopo di sfruttarle a scopo di lucro. Gli incidenti confermati includono episodi di lavoro minorile o forzato o tratta di esseri umani che sono stati ritenuti comprovati. Gli incidenti confermati non includono gli episodi di lavoro minorile o forzato o tratta di esseri umani che sono ancora oggetto di indagine nel periodo di riferimento).

[Draft] ESRS S2 Workers in the value chain (I lavoratori nella catena del valore)

1. The objective of this [draft] Standard is to specify disclosure requirements which will enable users of the sustainability statements to understand material impacts on value chain workers caused or contributed to by the undertaking, as well as material impacts which are directly linked to the undertaking's own operations, products or services through its business relationships and its related material risks and opportunities, including:

1. L'obiettivo del presente [bozza] Standard è specificare i requisiti di informativa che consentiranno agli utilizzatori delle dichiarazioni di sostenibilità di comprendere gli impatti materiali sui lavoratori della catena del valore causati o a cui l'impresa ha contribuito, nonché gli impatti materiali che sono direttamente collegati alle operazioni, prodotti o servizi dell'impresa attraverso i suoi rapporti d'affari e i relativi rischi e opportunità materiali, tra cui:

1. (a) how the undertaking affects workers in its value chain, in terms of material positive and negative actual or potential impacts;
2. (b) any actions taken, and the result of such actions, to prevent, mitigate or remediate actual or potential negative impacts;
3. (c) the nature, type and extent of the undertaking's material risks and opportunities related to its impacts and dependencies on workers in the value chain, and how the undertaking manages them; and
4. (d) the financial effects on the undertaking over the short-, medium- and long-term time horizons of material risks and opportunities arising from the undertaking's impacts and dependencies on workers in the value chain.

1. a) in che modo l'impresa incide sui lavoratori nella sua catena del valore, in termini di impatti significativi, positivi e negativi, effettivi o potenziali;
2. (b) eventuali azioni intraprese, e il risultato di tali azioni, per prevenire, attenuare o rimediare agli effetti negativi effettivi o potenziali;
3. c) la natura, il tipo e l'entità dei rischi e delle opportunità sostanziali dell'impresa relativi ai suoi impatti e alle sue dipendenze sui lavoratori nella catena del valore e il modo in cui l'impresa li gestisce; e
4. (d) gli effetti finanziari sull'impresa negli orizzonti temporali di breve, medio e lungo termine dei rischi e delle opportunità sostanziali derivanti dagli impatti e dalle dipendenze dell'impresa dai lavoratori nella catena del valore.

2. In order to meet the objective, this [draft] Standard requires an explanation of the general approach the undertaking takes to identify and manage any material actual and potential impacts on value chain workers in relation to:

1. (a) working conditions (for example, secure employment, working time, adequate wages, social dialogue, freedom of association, including the existence of work councils, collective bargaining, work-life balance and health and safety);
2. (b) equal treatment and opportunities for all (for example, gender equality and equal pay for work of equal value, training and skills development, the employment and inclusion of persons with disabilities, measures against violence and harassment in the workplace, and diversity);
3. (c) other work-related rights (for example, child labour, forced labour, adequate housing, water and sanitation and privacy).

(2). Al fine di raggiungere l'obiettivo, la presente [bozza]

di Standard richiede una spiegazione dell'approccio generale che l'impresa adotta per identificare e gestire qualsiasi impatto materiale effettivo e potenziale sui lavoratori della catena del valore in relazione a:

1. a) condizioni di lavoro (ad esempio, occupazione sicura, orario di lavoro, salari adeguati, dialogo sociale, libertà di associazione, compresa l'esistenza di comitati aziendali, contrattazione collettiva, equilibrio tra lavoro e vita privata e salute e sicurezza);

2. (b) pari trattamento e opportunità per tutti (ad esempio, parità di genere e pari retribuzione per lavoro di pari valore, formazione e sviluppo delle competenze, occupazione e inclusione delle persone con disabilità, misure contro la violenza e le molestie sul posto di lavoro, e diversità);

3. (c) altri diritti legati al lavoro (ad esempio, lavoro minorile, lavoro forzato, alloggi adeguati, acqua e servizi igienico-sanitari e privacy).

3. This [draft] Standard also requires an explanation of how such impacts, as well as the undertaking's dependencies on value chain workers, can create material risks or opportunities for the undertaking. For example, negative impacts on value chain workers may disrupt the undertaking's operations (through customers refusing to buy its products or state agencies impounding its goods) and harm its reputation. Conversely, respect for workers' rights and active support programmes (for example through financial literacy initiatives) can bring business opportunities, such as more reliable supply or widening of the future consumer base.

(3). Questa [bozza] Standard richiede anche una spiegazione di come tali impatti, così come le dipendenze dell'impresa dai lavoratori della catena del valore, possano creare rischi o opportunità sostanziali per l'impresa. Ad esempio, gli impatti negativi sui lavoratori della catena del valore possono interrompere le operazioni

dell'impresa (a causa del rifiuto dei clienti di acquistare i suoi prodotti o delle agenzie statali che sequestrano i suoi beni) e danneggiarne la reputazione. Al contrario, il rispetto dei diritti dei lavoratori e programmi di sostegno attivo (ad esempio attraverso iniziative di alfabetizzazione finanziaria) possono portare opportunità commerciali, come un'offerta più affidabile o l'ampliamento della futura base di consumatori.

4. This [draft] Standard covers all workers in the undertaking's upstream and downstream value chain who are or can be materially impacted by the undertaking, this includes impacts that are caused or contributed to by the undertaking and those which are directly linked to its own operations, products, or services through its business relationships. This includes all workers who are not included in the scope of "own workforce" ("own workforce" includes employees, individual contractors, i.e., self-employed workers, and workers provided by third party undertakings primarily engaged in 'employment activities'). Own workforce is covered in ESRS S1 *Own workforce*.

(4). La presente [bozza] norma riguarda tutti i lavoratori nella catena del valore a monte e a valle dell'impresa che sono o possono essere influenzati materialmente dall'impresa, ciò include gli impatti che sono causati o ai quali contribuisce l'impresa e quelli che sono direttamente collegati alla sua stessa operazioni, prodotti o servizi attraverso i suoi rapporti commerciali. Sono compresi tutti i lavoratori che non rientrano nel perimetro di "mandataria propria" ("mandatari propri" comprende i dipendenti, i collaboratori individuali, ovvero i lavoratori autonomi, e i lavoratori forniti da imprese terze prevalentemente impegnate in "attività di lavoro subordinato"). La propria forza lavoro è coperta da ESRS S1 La propria forza lavoro.

[Draft] ESRS S3 Affected communities (Comunità colpite)

1. The objective of this [draft] Standard is to specify disclosure requirements which will enable users of the sustainability statements to understand material impacts on affected communities caused or contributed to by the undertaking, as well as, material impacts which are directly linked to the undertaking's own operations, products or services through its business relationships and its related material risks and opportunities, including:

(1). L'obiettivo di questo [bozza] Standard è specificare i requisiti di informativa che consentiranno agli utilizzatori delle dichiarazioni di sostenibilità di comprendere gli impatti materiali sulle comunità interessate causati o a cui l'impresa ha contribuito, nonché gli impatti materiali che sono direttamente collegati all'operazioni, prodotti o servizi dell'impresa attraverso i suoi rapporti d'affari e i relativi rischi e opportunità materiali, tra cui:

1. (a) how the undertaking affects communities, in areas where risks are most likely to be present and severe, in terms of material positive and negative actual or potential impacts;
2. (b) any actions taken, and the result of such actions, to prevent, mitigate or remediate actual or potential negative impacts;
3. (c) the nature, type and extent of the undertaking's material risks and opportunities related to its impacts and dependencies on affected communities, and how the undertaking manages them; and
4. (d) the financial effects on the undertaking over the short-, medium- and long-term time horizons of material risks and opportunities arising from the undertaking's impacts and dependencies on affected communities.

1. a) in che modo l'impresa incide sulle comunità, nelle aree in cui è più probabile che i rischi siano presenti e gravi, in termini di effetti materiali effettivi o potenziali,

positivi e negativi;

2. (b) eventuali azioni intraprese, e il risultato di tali azioni, per prevenire, attenuare o rimediare agli effetti negativi effettivi o potenziali;

3. (c) la natura, il tipo e l'entità dei rischi e delle opportunità sostanziali dell'impresa relativi ai suoi impatti e alle sue dipendenze dalle comunità interessate e il modo in cui l'impresa li gestisce; E

4. d) gli effetti finanziari sull'impresa negli orizzonti temporali a breve, medio e lungo termine dei rischi e delle opportunità sostanziali derivanti dagli impatti e dalle dipendenze dell'impresa dalle comunità interessate.

2. In order to meet the objective, this [draft] Standard requires an explanation of the general approach the undertaking takes to identify and manage any material actual and potential impacts on affected communities in relation to:

1. (a) communities' economic, social and cultural rights (for example, adequate housing, adequate food, water and sanitation, land-related and security-related impacts);

2. (b) communities' civil and political rights (for example, freedom of expression, freedom of assembly, impacts on human rights defenders); and

3. (c) particular rights of indigenous communities (for example, free, prior and informed consent, self-determination, cultural rights).

(2). Al fine di raggiungere l'obiettivo, questo [bozza] Standard richiede una spiegazione dell'approccio generale che l'impresa adotta per identificare e gestire qualsiasi impatto materiale effettivo e potenziale sulle comunità interessate in relazione a:

1. (a) i diritti economici, sociali e culturali delle comunità (ad esempio, alloggi adeguati, cibo, acqua e servizi

igienici adeguati, impatti relativi alla terra e alla sicurezza);

2. (b) diritti civili e politici delle comunità (ad esempio, libertà di espressione, libertà di riunione, impatto sui difensori dei diritti umani); E

3. (c) diritti particolari delle comunità indigene (ad esempio, consenso libero, preventivo e informato, autodeterminazione, diritti culturali).

3. This [draft] Standard also requires an explanation of how such impacts, as well as the undertaking's dependencies on affected communities, can create material risks or opportunities for the undertaking. For example, negative relationships with affected communities may disrupt the undertaking's own operations or harm its reputation, while constructive relationships can bring business benefits, such as stable and conflict-free operations and a greater ease of recruiting locally.

(3). Questa [bozza] Standard richiede anche una spiegazione di come tali impatti, così come le dipendenze dell'impresa dalle comunità interessate, possano creare rischi o opportunità sostanziali per l'impresa. Ad esempio, i rapporti negativi con le comunità interessate possono interrompere le operazioni dell'impresa o danneggiarne la reputazione, mentre i rapporti costruttivi possono portare vantaggi commerciali, come operazioni stabili e senza conflitti e una maggiore facilità di reclutamento a livello locale.

[Draft] ESRS S4 Consumers and end-users (Consumatori e utenti finali)

1. The objective of this [draft] Standard is to specify disclosure requirements which will enable users of the sustainability statements to understand material impacts on consumers and/or end-users caused or contributed by the undertaking, as well as material impacts which are directly

linked to the undertaking's own operations, products or services through its business relationships and its related material risks and opportunities, including:

(1) L'obiettivo del presente [bozza] Standard è specificare i requisiti di informativa che consentiranno agli utilizzatori delle dichiarazioni di sostenibilità di comprendere gli impatti materiali sui consumatori e/o sugli utenti finali causati o contribuiti dall'impresa, nonché gli impatti materiali che sono direttamente legati alle operazioni, ai prodotti o ai servizi dell'impresa attraverso i suoi rapporti d'affari e i relativi rischi e opportunità sostanziali, tra cui:

1. (a) how the undertaking affects the consumers and/or end-users of its products and/or services (referred to in this [draft] Standard as “consumers and end-users”), in terms of material positive and negative actual or potential impacts;

2. (b) any actions taken, and the result of such actions, to prevent, mitigate or remediate actual or potential negative impacts;

3. (c) the nature, type and extent of the undertaking's material risks and opportunities related to its impacts and dependencies on consumers and/or end-users, and how the undertaking manages them; and

4. (d) the financial effects on the undertaking over the short-, medium- and long-term time horizons of material risks and opportunities arising from the undertaking's impacts and dependencies on consumers and/or end-users.

1. (a) in che modo l'impresa influisce sui consumatori e/o sugli utenti finali dei suoi prodotti e/o servizi (denominati nella presente [bozza] norma come “consumatori e utenti finali”), in termini di significativi effetti positivi e negativi impatti effettivi o potenziali;

2. (b) eventuali azioni intraprese, e il risultato di tali azioni, per prevenire, attenuare o rimediare agli effetti negativi effettivi o potenziali;

3. (c) la natura, il tipo e l'entità dei rischi e delle opportunità sostanziali dell'impresa relativi ai suoi impatti e alle sue dipendenze sui consumatori e/o sugli utenti finali e il modo in cui l'impresa li gestisce; E

4. d) gli effetti finanziari sull'impresa negli orizzonti temporali a breve, medio e lungo termine dei rischi e delle opportunità sostanziali derivanti dagli impatti e dalle dipendenze dell'impresa sui consumatori e/o sugli utenti finali.

2. In order to meet the objective, this [draft] Standard requires an explanation of the general approach the undertaking takes to identify and manage any material actual and potential impacts on the consumers and/or end-users related to its products and/or services in relation to:

1. (a) information-related impacts for consumers and/or end-users (for example, privacy, freedom of expression and access to (quality) information);

2. (b) personal safety of consumers and/or end-users (for example, health and safety, security of a person and protection of children);

3. (c) social inclusion of consumers and/or end-users (for example, non-discrimination, access to products and services and responsible marketing practices).

2. Al fine di raggiungere l'obiettivo, la presente [bozza di] norma richiede una spiegazione dell'approccio generale adottato dall'impresa per identificare e gestire eventuali impatti sostanziali effettivi e potenziali sui consumatori e/o utenti finali relativi ai propri prodotti e/o servizi in relazione a:

1. a) impatti relativi alle informazioni per i consumatori e/o gli utenti finali (ad esempio, privacy, libertà di espressione e accesso a informazioni (di qualità));

2. (b) sicurezza personale dei consumatori e/o degli utenti finali (ad esempio, salute e sicurezza, sicurezza di

una persona e protezione dei bambini);

3. (c) inclusione sociale dei consumatori e/o utenti finali (ad esempio, non discriminazione, accesso a prodotti e servizi e pratiche di marketing responsabili).

3. This [draft] Standard also requires an explanation of how such impacts, as well as the undertaking's dependencies on consumers and/or end-users, can create material risks or opportunities for the undertaking. For example, negative impacts on the reputation of the undertaking's products and/or services can deteriorate its business performance, while trust in products and/or services can bring business benefits, such as increased sales or widening of the future consumer base.

4. Questa [bozza] Standard richiede anche una spiegazione di come tali impatti, così come le dipendenze dell'impresa dai consumatori e/o dagli utenti finali, possano creare rischi o opportunità sostanziali per l'impresa. Ad esempio, gli impatti negativi sulla reputazione dei prodotti e/o dei servizi dell'impresa possono deteriorarne i risultati commerciali, mentre la fiducia nei prodotti e/o nei servizi può portare benefici commerciali, come l'aumento delle vendite o l'ampliamento della futura base di consumatori.

In conclusione, se in premessa si è accennato alla c.d. *impact revolution*, avendo lamentato la mancanza di spazio in questa sede per un'analisi specifica, si può tuttavia concludere, al termine di queste brevi note, che si può delineare un percorso che dalla consuetudine con il concetto di "rischio" di eventi imprevedibili e dannosi, si evolve verso un'inconsueta "conformazione" dell'attività di gestione delle imprese, che, da un lato, viene, proceduralizzata nei modelli organizzativi di prevenzione e precauzione e dunque *standardizzata* attraverso la produzione di standards

che si applicano nelle *macroaree* corrispondenti ai *macro-mercati* (Unione Europea, Nordamerica ecc.) ampliando i *duties of care* oppure la *due diligence* (un super-clausola generale di “dovuta diligenza” che dovrebbe, questa legittimamente, impattare, sulla *business judgement rule*) e, dall’altro lato, quindi, si spostare l’accento dell’organizzazione dal rischio, *per l’impresa*, all’impatto, *all’esterno dell’impresa societaria*, che non riguarda la prevenzione rispetto ad un evento imprevisto ed accidentale, bensì l’analisi dell’incidenza che quotidianamente l’attività nella quale consiste l’impresa dispiega, sull’ambiente, sul benessere sociale, sul possibile cambiamento climatico, sulle comunità colpite, sui consumatori, sugli utenti finali e, in conclusione, sui *cittadini* intesi come “persone” che insistono sul territorio dove l’impresa impatta.

I‘THE BENEFITS AND COSTS OF IMMIGRATION’

Dott. Aikaterini-Sotiria Argyriou

Introduction

The main objective is the immigration and the benefits and costs of this social phenomenon.

Immigration is the process of moving to a new country or region with the intention of staying and living there. People may choose to immigrate for a variety of reasons, such as employment opportunities, to escape a violent conflict, environmental factors, educational purposes, or to reunite with family (National Geographic 2023).

In the first chapter, there is an approach to the concept of immigration.

In the second chapter there is a reference to the benefits of immigration.

In the third chapter there is a reference to the costs of immigration.

At the end are mentioned the conclusions of this work regarding the benefits and costs of immigration.

Chapter 1 Immigration

1.1 The concept of Immigration

Immigration has been a constant and persistent feature in the history of humankind, being among the most important and pressing global issues. Migration is a phenomenon of great complexity. The reasons people migrate are varied and constantly changing. Moreover, the individuals who migrate are not easy to classify due to the fact that they come under different circumstances, from different environments and with different individual characteristics. Accordingly, understanding the causes and consequences of migration, as well as acquiring theoretical and practical

skills are essential for both tackling the challenges that arise and developing effective policies to protect migrants.

In a constantly changing world, where migrants have a significant impact on the economic, political and social agendas of sovereign states, intergovernmental agencies and civil society groups. In the times of contemporary globalization, the laws on migration and their application are increasingly understood as the last bastion of sovereignty, therefore having repercussions on their character, their content and the political vision of the state. Furthermore, of great importance is placing the fundamental human rights at the core of migration and asylum policies.

World is made of states and individuals and it is also a world of borders that people cross for many reasons: to work, to visit their families, to escape violence and natural disasters, to study, to heal or to return to their country. Migration is not the mere act of crossing the border, but an important factor in the erosion of traditional boundaries between languages, cultures, ethnic groups and nation-states, affecting all those involved.

Migration, as a whole, captures a dynamic, constantly changing reality. Since its inception, the migration phenomenon is manifesting on a global level, with advantages and disadvantages and represents an indisputable element of our age, which influences the social and economic life of the states. Faced with this reality, the governments of the world have to seek the most effective ways of interstate cooperation regarding migration (Tataru 2019). It is a powerful driver of sustainable development, for immigrants and their communities and when it is massive, involves challenges that, if properly managed, can turn these migratory movements into a source of growth for locals and newcomers. The challenge of managing migration has grown dramatically over the past few decades as more and more people are driven to move out of their homes by diverse economic,

political, social and environmental factors (IOM 2023).

As a social phenomenon immigration represents the crossing of an administrative unit's border for a certain minimum period of time. This category includes: refugee migration, economic migration, as well as the migration of people who move for other purposes or under the influence of other factors, such as family reunification. Numerous empirical studies define migration as a phenomenon that includes the simultaneous change of three major parameters:

- A change of domicile that involves the crossing of a political or national border.
- A change of the place where they carry out their professional activity (even if they practice the same profession).
- A change of social relations (the entry into a new community).

Migration can be both internal and international. Internal migration refers to the passage from one area (province, county, municipality) to another area within the territory of the same state. International migration is a territorial relocation of people between states - nations. From this comprehensive definition, two forms of relocation can be excluded: first, the territorial movement which does not lead to any change of the bonds of social belonging and, therefore, remains irrelevant for both the individual and the society (e.g. tourism); secondly, relocation is excluded where individuals or groups concerned are purely passive objects, not active agents of the movement (Tataru 2019).

Immigration is usually divided into two categories: voluntary migration and forced migration. Voluntary migration is based on the initiative and the free will of the person and is influenced by a combination of factors: economic, political and social: either in the the migrants' country of

origin (determinant factors or "push factors") or in the country of destination (attraction factors or "pull factors").

"Push-pull factors" are the reasons that push or attract people to a particular place. "Push" factors are the negative aspects of the country of origin, often decisive in people's choice to emigrate and the "pull" factors are the positive aspects of a different country that encourages people to emigrate in search of a better life. Although the push-pull factors are apparently diametrically opposed, both are sides of the same coin, being equally important. Although specific to forced migration, any other harmful factor can be considered a "push factor" or determinant / trigger factor, such examples being: poor quality of life, lack of jobs, excessive pollution, hunger, drought or natural disasters. Such conditions represent decisive reasons for voluntary migration, the population preferring to migrate in order to prevent financially unfavorable situations or even emotional and physical suffering. On the other hand, the "pull factors" or attraction factors are present in the receiving states (Tataru 2019).

Generally, the voluntary migrants are more likely to emigrate to more developed states due to the ethnic, religious and cultural tolerance, the perspective of the higher wages, the opportunities for better employment and, often, the desire to escape the internal social and political situation of their country of origin. These migrants are mostly coming from countries with low or medium incomes, where, paradoxically, the population, motivated by the perspective of emigration, has a greater interest for professional development (Tataru 2019).

Immigration is a social phenomenon caused by a broad variety of reasons including the search for better economic or educational opportunities, the desire for family reunification, climate change or disasters.

However, migration that is not safe, orderly and regular results in problems that the world is currently seeing unfold,

like the thousands of migrants that have [died or gone missing](#) along dangerous migration routes; or the proliferation of migrant smuggling and [human trafficking](#).

In response to the growth of irregular migratory movements many countries are looking towards border control as a solution: closing ports of entry to deter migration. It is true [that efficient border management policies and tools](#), help prevent irregular migration, dismantle organized criminal networks, and protect the rights of migrants. They are an essential part of migration governance, but not the only part (IOM 2023).

Beyond border control, countries can approach migration from a holistic point of view which seeks to take advantage of its potential to boost countries' economy while also addressing the risks of the process and the causes that drive people out of their countries.

A few recommendations based on [IOM's Migration Governance Framework](#):

- Countries should promote stability, education and employment opportunities and reduce the drivers of forced migration, including by promoting resilience, thereby enabling individuals to make the choice between staying or migrating.
- The collection, analysis and use of credible data and information on, among other things, demographics, cross-border movements, internal displacement, diasporas, labor markets, seasonal trends, education and health is essential to create policies based on facts, that weighs the benefits and risks of migration.
- Regional cooperation, can help minimize the negative consequences of migration and preserve its integrity. It can also contribute to regional and global development

goals by improving human capital through sustainable development and ensuring longer-term economic growth (IOM 2023).

An estimated 281 million people, approximately 3.6% of the world's population, currently live outside their country of origin, many of whose migration is characterized by varying degrees of compulsion. Notwithstanding that many migrants choose to leave their countries of origin each year, an increasing number of migrants are forced to leave their homes for a complex combination of reasons, including poverty, lack of access to healthcare, education, water, food, housing, and the consequences of environmental degradation and climate change, as well as the more 'traditional' drivers of forced displacement such as persecution and conflict.

While migration is a positive and empowering experience for many, it is increasingly clear that a lack of human rights-based [human rights-based migration governance](#) at the global and national levels is leading to the routine violation of [migrants' rights in transit, at international borders](#), and in the countries they migrate to.

While migrants are not inherently vulnerable, they can be vulnerable to human rights violations. Migrants in an irregular situation tend to be disproportionately vulnerable to discrimination, exploitation and marginalization, often living and working in the shadows, afraid to complain, and denied their human rights and fundamental freedoms.

Human rights violations against migrants can include a denial of civil and political rights such as arbitrary detention, torture, or a lack of due process, as well as [economic, social and cultural rights](#) such as the rights to health, housing or education. The denial of migrants' rights is often closely linked to discriminatory laws and to deep-seated [attitudes of prejudice or xenophobia](#) (OHCHR 2023).

Therefore the immigration policy plays a significant role

for the proper management of the immigration issues. Immigration policy includes all of those policies whereby states control the influx of persons who want to establish residence within their [borders](#): rules regarding rights of access to the [territory](#) (entry and residence), permission to participate in the labor market (work permits), the rights of asylum seekers and refugees, the rights of immigrants to bring family members (family reunification), and rules for the acquisition of citizenship by immigrants and their family members (naturalization). Such rules may be linked to the notion of humanitarian ‘rights’ of individuals (as in the case of asylum and [family reunification](#) law) or respond to selective state objectives (such as [demographic](#) and labor market needs).

Immigration policies can be traced back to rules whereby modern states defined who held citizenship rights in the aftermath of the French Revolution. The most important distinction here is that between states followed the rule of *jus solis* (birthright citizenship) versus those following *jus sanguinis* (acquisition of citizenship by descent). The overall tenor of immigration policy is difficult to measure because similar rules will cause higher rates of immigration into some countries and lower rates into others depending on other factors that push people to migrate out or their countries of origin or attract them to migrate given conditions in destination countries (Perez 2015).

Migration within one country can lead to situations similar to international migration, especially if the migrants are subject to discrimination. For such situations, many recommendations of this policy will be useful. In other contexts, migration within one country is part of the general labor mobility, for example due to urbanization. In this case, support to migrants will fall under our general humanitarian action (IFRC 2009).

In contexts where migration is an important subject of domestic politics, there can be considerable pressure on National Societies to collaborate with governmental as well as non-governmental partners that have political rather than humanitarian objectives. The best way for National Societies to avoid or resist such pressure is to demonstrate that their work is based on an independent understanding of the migrants' own needs and interests, and rooted in the Movement's Fundamental Principles.

Each National Society and the International Federation shall take into account and adopt the following approach on migration:

1. Focus on the Needs and Vulnerabilities of Migrants

The International Red Cross and Red Crescent Movement strives to adopt an integrated and impartial approach, combining immediate action for migrants in urgent need with longer-term assistance and empowerment. It is therefore important that National Societies be permitted to work with and for all migrants, without discrimination and irrespective of their legal status.

2. Include Migrants in Humanitarian Programming

National Societies can opt for different approaches in assisting and protecting migrants. Some focus on migrants through special, targeted programmes or projects; others include migrants in their general humanitarian action, addressing the needs and vulnerabilities of the population in its diversity. Both approaches require sustained efforts by National Societies to guarantee impartiality and non-discrimination, taking into account the humanitarian needs of the host population (IFRC 2009).

3. Support the Aspirations of Migrants

Migrants have a legitimate claim to hope and opportunities to achieve their potential. They are also an important social, economic and cultural factor. Their skills, experience, and resilience can be a valuable contribution to their

host communities. National Societies will consider migrants' own needs and interests, and support their social inclusion, integration, and their aspirations.

4. Recognize the Rights of Migrants

National Societies provide assistance and protection to migrants, irrespective of their legal status. Yet, the degree to which migrants are able to enjoy their rights is an important factor in assessing their vulnerability. By working with migrants to ensure that their rights are respected – including the right to the determination of their legal status – National Societies will also promote their social inclusion and their aspirations.

5. Link Assistance, Protection and Humanitarian Advocacy for Migrants Assistance to migrants goes hand in hand with efforts to protect them against abuse, exploitation, and the denial of rights. In making these efforts National Societies will respect the migrants' own interest, and the imperative of doing them no harm. To enable migrants to overcome abuses and pressures, National Societies can provide legal advice, refer them to other relevant and competent organisations or entities, or undertake discreet or public forms of humanitarian advocacy (IFRC 2009).

6. Build Partnerships for Migrants

The humanitarian challenges of migration reach across borders, regions, and cultures. There is a Movement-wide responsibility for capacity-building, mutual support and coordination. Regional cooperation among National Societies is equally essential. In working with external partners on migration, a common and principled approach of the Movement is indispensable.

7. Work Along the Migratory Trails

The Movement is in a unique position to help bridge the gaps of assistance and protection for migrants. National Societies in countries along the migratory trails will work together to optimise their humanitarian action, including the

restoration of family links. This requires a focus on situations and conditions in which migrants all along their journey are especially susceptible to risks. National Societies may sensitize potential migrants about risks of migration, but must not seek to encourage, prevent or dissuade migration (IFRC 2009).

8. Assist Migrants in Return

Return to the place of origin is not the necessary end or solution of migration. Migrants may prefer to stay where they are, for an extended period or permanently. While providing counselling and informing migrants about their options, National Societies cannot and shall not decide what solution is the best, and must at all times maintain their impartiality, neutrality and independence. When migrants do return they face particular challenges; to assist and protect them, cooperation and agreement between National Societies in countries of destination and return is essential.

9. Respond to the Displacement of Populations

Armed conflicts and violence, natural or man-made disasters, but also development or relocation schemes can force populations to leave their homes, leading to accelerated and collective, even massive movements. The displaced populations might seek assistance and protection within their own country, or might find refuge across international borders. Displacement of populations and migration of individuals and groups are distinct but often interrelated phenomena; where they are interrelated, National Societies will strive for a coordinated action that covers both, the displaced and the migrants (IFRC 2009).

10. Alleviate Migratory Pressures on Communities of Origin

Migratory pressures on communities of origin can be related to social and economic distress; they can be linked to environmental degradation as well as natural or man-made hazards; and they can be due to persecution, armed conflict,

and violence. By supporting disaster preparedness and building resilience at community level, National Societies contribute to alleviating pressures that can induce people to migrate against their will and desire (IFRC 2009).

1.2 The causes of Immigration

Push factors are the reasons people leave a country. Pull factors are the reason they move to a particular country. There are three major push and pull factors:

- Social and political factors: Persecution because of one's ethnicity, religion, race, politics or culture can push people to leave their country. A major factor is war, conflict, government persecution or there being a significant risk of them. Those fleeing armed conflict, human rights violations or persecution are more likely to be humanitarian refugees. This will affect where they settle as some countries have more liberal approaches to humanitarian migrants than others. In the first instance, these people are likely to move to the nearest safe country that accepts asylum seekers. In recent years, people have been fleeing to Europe in large numbers from conflict, terror and persecution at home. Of the 384,245 [asylum seekers granted protection status in the EU](#) in 2022, more than a quarter came from war-torn Syria, with Afghanistan and Venezuela in second and third place respectively (European Parliament 2020).
- Demographic and economic causes: Demographic change determines how people move and migrate. A growing or shrinking, aging or youthful population has an impact on economic growth and employment opportunities in the countries of origin or migration policies in the destination countries. Demographic and economic migration is related to poor labour standards, high unem-

ployment and the overall health of a country's economy. Pull factors include higher wages, better employment opportunities, a higher standard of living and educational opportunities. If economic conditions are not favourable and appear to be at risk of declining further, a greater number of people will probably migrate to countries with a better outlook. According to the UN International Labour Organization, migrant workers - defined as people who migrate with a view to being employed - stood at roughly [169 million worldwide in 2019](#) and represented more than two thirds of international migrants. More than two-thirds of all migrant workers were concentrated in high-income countries (European Parliament 2020).

➤ Environmental and climate migration: The environment has always been a driver of migration, as people flee natural disasters, such as floods, hurricanes and earthquakes. However, climate change is expected to exacerbate extreme weather events, meaning more people could be on the move. According to the [International Organization for Migration](#), "Environmental migrants are those who for reason of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad." It is hard to estimate how many environmental migrants there are globally due to factors such as population growth, poverty, governance, human security and conflict, which have an impact. Estimates vary from 25 million to one billion by the year 2050 (European Parliament 2020).

1.3 The Benefits of Immigration

Immigration can give substantial economic benefits – a more flexible labour market, greater skills base, increased

demand and a greater diversity of innovation. However, immigration is also controversial. It is argued immigration can cause issues of overcrowding, congestion, and extra pressure on public services. There is also a debate about whether immigration of unskilled workers leads to downward pressure on wages and even unemployment of native workers. This is a look at mostly the economic costs and benefits of immigration (Pettinger 2022).

Benefits of Immigration

1. Increased economic output and living standards. Net immigration will lead to a growth in the size of the labour force and an increase in the productive capacity of the economy. Immigration leads to higher economic growth with a corresponding rise in tax revenues and potential for government spending.

2. Potential entrepreneurs. It is argued that immigrants often arrive with little wealth so have a greater incentive to try and make something for themselves. Also, people who are willing to leave a country and try in a foreign company are the most ambitious and willing to take risks and a result tend to be the more dynamic part of the workforce. Immigrants who are young and mobile are also quite likely to be entrepreneurs – set up businesses which create innovative products.

3. Increased demand and growth. A fear of immigration is that ‘Immigrants take jobs from native-born population’ However, this is known as the [lump of labour fallacy](#). The belief that the number of jobs remains fixed.

4. Better skilled workforce. Immigration allows an economy to attract high skilled professionals to fill in job vacancies and contribute to higher tax revenues.

5. Net benefit to government revenues. Because immigrants are more likely to be young and working than native-

born citizens, they provide a net benefit to government revenues. Working people pay income tax, but don't receive benefits, such as education, pensions. Young people are less likely to use health care services than old people.

6. Deal with an ageing population. Many economies in the west are facing a demographic crunch with a low birth rate and ageing population causing a rise in the [dependency ratio](#) (ratio of old to young workers). This puts pressure on social care, tax revenues and government spending. Immigration is the most effective policy to deal with an ageing population, as it allows shortages in health care and social care to be filled with young workers who make a net contribution to government finances and boost the workforce.

7. More flexible labour market. Immigrants are highly mobile. They move to economies when wages are high and demand for labour strong. This helps to prevent a booming economy from overheating by providing labour to meet the growing demand. However, less obvious is the fact, that if the economy enters a downturn, migration flows often reverse, meaning they don't stay to try and get unemployment benefits but return home. Immigration helped the labour market be more flexible.

8. Solves a skills shortage. If an economy has a shortage of skilled workers such as nurses and doctors, it would take several years to train new workers. But, the health service cannot afford this wait. Immigration enables the shortage to be filled immediately.

9. Filling undesirable job vacancies. Some types of jobs are often difficult to fill by native-born workers due to low wages and/or the prestige attached to that kind of work. Immigration provides a benefit to businesses and employers who rely on flexible labour to fill job vacancies. Also, if low-skilled jobs are filled by migrants, it enables native-born workers to gain better-skilled work elsewhere.

10. Multi-cultural society. Away from economics, some feel that immigration leads to greater cultural diversity, which gives a country a more diverse and inclusive feel. All countries with immigration have absorbed some aspect of foreign culture into their country (Pettinger 2022).

1.4 The Costs of Immigration

Costs of immigration

1. Potential negative impact on real wages. It is argued that low-skilled immigrants put downward pressure on wages. The argument is that an increase in the supply of unskilled labour enables firms to fill vacancies with lower wages than previously. The impact on wages is uncertain. There are conflicting studies depending on the type of immigration. Also, many factors affect wages apart from migration levels.

2. Real GDP per capita could fall. Often supporters of immigration point to how it increases real GDP, and this is true. A rise in the population will *ceteris paribus*, increase national output. But a more useful measure is GDP per head. If immigration is of low-skilled and/or those not in labour markets, it will lead to a fall in real GDP per head.

3. Structural unemployment. Immigration could lead to some displacement of native-born workers who then experience structural unemployment.

4. Pressure on public services. Immigration and a rise in local populations put higher pressure on social services, such as schools, hospitals, roads and public transport. In theory, higher growth would lead to more tax revenue to enable higher spending. But, migration tends to be focused in particular areas. Local people can feel a deterioration in the quality of public amenities because the population is growing faster than the number of schools. If migration is more evenly spread out, these problems can be avoided.

5. Housing costs. If migrants move to areas with limited

housing stock, migration can put upward pressure on rents and house prices, reducing living standards and increasing housing poverty for both migrants and native-born population who experience high living costs.

6. Disharmony from rapid immigration. Whilst some like a more multi-cultural society which occurs from immigration, others are less welcoming of this change and feel like their culture and background is threatened by immigrants who don't fit into their existing society. This is especially an issue with immigrants who don't learn the native language, have different religions and belief systems and live in mostly isolated communities (Pettinger 2022).

Conclusions

The large-scale movement of people is a defining feature of globalization and has always played a major role in colonialism, industrialization, the emergence of nation-states and the development of the capitalist world market. States are often reluctant to open the borders to foreigners because there is the fear that their own culture, the specifics of the population, but also their jobs are likely to be affected by uncontrolled immigration (Tataru 2019).

Migration is not a mere act of crossing the border, but an important factor in the erosion of traditional boundaries between languages, cultures, ethnic groups and nation-states, affecting all those involved. Many states are ideologically committed to opening their borders because their national identities are historically and traditionally based on migration. Migration is influenced by a combination of factors: economic, political and social - either in the country of origin of the migrants ("push factors") or in the country of destination (attraction factors or "pull factors").

Historically, the economic prosperity and political stability of the developed regions has been the context that has been an attraction factor for migrants. In these countries,

international migration can be used as a tool to address a specific shortage of the labor market. At the same time, international migration also benefits in the context of the aging population of the developed states (Tataru 2019).

Most of the states that receive migrants tend to face negative reactions to large migrant flows, creating an overwhelming situation for the receiving state. On the other hand, nations that send migrants often benefit from the remittances that result from higher wages in the countries of destination, but tend to experience the "brain drain" of skilled and educated professionals, thus generating a negative impact on their population, as well as on the economic development of the state. Labor migration is, however, desirable and even necessary to support the economic growth and important for the transfer of the skills needed for the development of society at global level.

Migration as a whole captures a dynamic, constantly changing reality where the reasons and causes for which people migrate are varied and complex. People migrate because of persecution, violations of fundamental human rights, poverty, wars, natural disasters or simply seeking a better life. The distinction between the causes of migration is not very clear, and the limits set by international law do not always reflect the reality of migrants' lives.

However, migration will continue to be a major and unstoppable factor of society at a global level, until the various determining and attraction factors, including economic disparities between sending and receiving states, are eliminated. Human mobility cannot be something to fight against, but rather something to be embraced (Tataru 2019).

References

-European Parliament (2020), 'Exploring migration causes: why people migrate', Available at: <https://www.euro->

- parl.europa.eu/news/en/headlines/world/20200624STO81906/exploring-migration-causes-why-people-migrate
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC 2009), ‘Policy on Migration’, Available at: https://www.ifrc.org/sites/default/files/Migration-Policy_EN.pdf
 - International Organization for Migration (IOM 2023), ‘How to solve migration: A practical guide’, Regional Office for Central, North America and the Caribbean, Available at: <https://rosanjose.iom.int/en/blogs/how-solve-migration-practical-guide>
 - National Geographic (2023), ‘United States Immigration’, Available at: <https://education.nationalgeographic.org/resource/resource-library-united-states-immigration/>
 - Perez A. Sofia (2015), ‘Immigration Policy’, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences (Second Edition), Elsevier, Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B9780080970868750227>
 - Pettinger Tejvan (2022), ‘Pros and cons of Immigration’, Economics Help: Helping to Simplify Economics, Available at: <https://www.economicshelp.org/blog/152453/economics/pros-and-cons-of-immigration/>
 - Tataru Georgiana Florentina (2019), ‘Migration – an Overview on Terminology, Causes and Effects’, Volume 7, Issue 2, Available at: <file:///C:/Users/User/Downloads/1548-6274-1-PB.pdf>
 - United Nations, Human Rights, Office of the High Commissioner (OHCHR 2023), ‘About migration and human rights: OHCHR and migration’, Available at: <https://www.ohchr.org/en/migration/about-migration-and-human-rights>

ALTRUISM, GENDER EQUALITY AND WELLBEING IN THE WORKPLACE

Marzia A. Coltri, PhD, Arden University, UK

Abstract

Altruism, gender, inclusion, equity, and equality are key ethical principles and norms for a productive workplace. The gender gap, on the other hand, can have an impact on happiness as well as social and cultural achievement. Women have historically advanced in the economic system, occupying jobs in traditionally "male" professions. However, there is still a long way to go in terms of achieving true gender equality in the workplace. The shifting roles of women in society, government, business and education have created new career and mental health needs.

The purpose of this paper is to demonstrate that altruism, generosity, gratitude, and doing good are moral and ethical frameworks in the workplace. By promoting these values, we can create a more inclusive and supportive work environment that benefits everyone. This can result in higher job satisfaction and overall well-being, as well as higher accountability, productivity and success for the company. Ultimately, prioritising altruism, diversity and virtue ethics in the workplace can have positive impacts on both employees and the organisation.

Keywords: altruism, gender equality, UN (United Nations) SDGs (Sustainable Development Goals), virtue ethics, wellbeing.

Introduction: Gender Equality and Well-Being in the UN-SDGs

According to the United Nations (UN) 3 and 5 Sustainable Development Goals (SDGs), gender and wellbeing should be accomplished to improve our personal values, to

flourish, to live well and have a better quality of life (UNRISD, 2010). Gender equality, diversity and wellbeing are essential for sustainable development. The SDGs aim to create a better and more sustainable future for all, and gender equality and wellbeing are crucial components of this vision (Dhar, 2018).

The UN SDG 5 is focused on achieving gender equality and empowering all women (Esquivel and Sweetman 2016), LGBTQIA+ (lesbian, gay, bisexual, transgender, queer or questioning, intersex, asexual, and more), and all ethnic groups. Its goal targets to eliminate all forms of discrimination against intersectionality and promote its empowerment, including its full and effective participation in decision-making processes. Through an awareness of social groups such as race, class and gender we can better acknowledge and ground the difference among us. The purpose of SDG 5 is to create a more just and equitable society where everyone has equal opportunities and access to resources. This requires systemic change and the dismantling of patriarchal structures. Intersectionality acknowledges the unique experiences of marginalised groups and aims to address their specific needs, leading to more inclusive policies and programmes that benefit all members of society.

Gender equality and well-being are intrinsically connected. Similarly, when women, LGBTQIA+, minority cultures and religions, neuro-diverse and older persons are empowered and have equal access to opportunities and resources, they are more likely to live healthy and fulfilling lives. If they are protected and receive the necessary care and support proposed by the UN Human Rights Convention, they have the joy to be fully involved and participate in social, cultural and economic life. According to Veronica Michelle Bachelet, former UN High Commissioner for Human Rights, everyone has the right to be valued and to make significant contributions to their communities and society,

regardless of their gender, race, ethnicity, or any other personal characteristic (UN-OHCHR, 2021). Therefore, it is crucial to promote diversity and inclusivity in all aspects of institutional organisations to ensure equal opportunities for all individuals.

The UN SDG 3 addresses this by focusing on improving overall health and well-being. The goal emphasises the importance of gender equality in achieving this goal, such as addressing women's and girls' particular health needs, minimising maternal mortality, and ensuring access to sexual and reproductive health care. Furthermore, the aim emphasises the significance of comprehensive health coverage and universal access to inexpensive medications and vaccines for all. To ensure that no one is left behind, governments, healthcare providers, and other stakeholders will need to work together to achieve these goals.

Achieving gender equality and well-being also contributes to the UN SDG 1 goal of eliminating poverty worldwide. Women, LGBTQIA+ and minority ethnic groups are more likely than men to be poor, and this exacerbates the situation. By fostering gender equality, we can guarantee that all have equal access to school, work, and other opportunities, which can help to alleviate poverty and increase household and community economic well-being. Furthermore, addressing the intersectionality of gender and ethnicity is crucial in ensuring that policies and programs are inclusive and effective in reducing poverty among minority ethnic groups. This requires a comprehensive approach that considers the unique challenges faced by diverse groups and provides tailored solutions.

Furthermore, gender equality and well-being are crucial for achieving UN SDG 4, which is related to education quality. Women are more likely than men to not advance and progress in academic and leadership corporate careers, and gender inequality can limit their access to any senior-

level role. Between 2018 and 2022 women in the Workplace reports, if they are appointed as leaders, they are leaving their companies in unprecedented numbers (Women in the Workplace 2022, 2022).

A Southern Asian senior manager states in the McKinsey Women Workplace 2022 report, which was produced in collaboration with LeanIn.Org:

“I’ve asked many times what I can do to get promoted, and I don’t get a good answer. I’m thinking of leaving. And it will be my company’s loss since they didn’t offer me the opportunity to advance. I hit a ceiling that didn’t need to be there.” (Women in the Workplace 2022, 2022).

In addition, 43% of female leaders are burned out, compared to 31% of men at their position (Women in the Workplace 2022, 2022). Another white senior executive woman says:

“Burnout from management responsibilities and unsustainable workload has made me more ambitious, but not in the same way. I’m more ambitious about going after something different. I’m more ambitious about making a career change or going after something where I feel more fulfilled.” (Women in the Workplace 2022, 2022)

Enacting policies that address gender stereotypes, providing mentorship and networking opportunities for women, and supporting diversity and inclusion in all aspects of training and business culture may all help to achieve gender equality.

Schiebinger (2021), for example, claims that many global universities, both private and public, should promote career equality by reshaping research centres. She stated that governments and universities need to work to reduce conscious and unconscious bias in hiring and promotion, as well as make their organisations more welcoming to people from diverse backgrounds and with intercultural expertise. Additionally, she suggested that universities should also

prioritise funding for research that addresses issues of diversity and inclusion and actively seek out partnerships with organizations that are committed to these values. By taking these steps, universities can play a crucial role in creating a more equitable and diverse workforce for the future. Moreover, when cultural and scientific awareness is promoted, diversity and intercultural competence can create a more inclusive and productive environment for all employees. This can be accomplished through training programmes, diversity committees, and the inclusion of diverse perspectives in decision-making processes.

Therefore, it is essential to promote diversity and inclusion in the workplace to foster a culture of acceptance and respect for all individuals. This can lead to a more productive, positive and sustainable work environment. Those who have others' interests in mind when they make decisions are displaying ethical behaviour and they are taking ethical responsibility for their actions. "Corporate Social responsibility" in an inclusive workplace thus means that individuals and corporations have a duty to act in the best interests of their environment and society. This includes being transparent and accountable for their actions, as well as actively seeking out ways or supporting them to make a positive impact on the world around them. By prioritising social responsibility, companies can not only improve their reputation but also contribute to a more sustainable and equitable future.

Equality, Equity, Inclusion and Diversity

From a Platonic philosophical point of view, are equality, equity, diversity, and inclusion four distinct concepts? We may argue that they were not the names of the same thing, but that each had a distinct idea, and that all of these attributes were components of virtue, of which they are elements. They are the result of one another and share the

same truth; the moral or ethical importance. It also suggests that each person has a specific role to play in the wider system of virtues and treats others fairly and lawfully.

The concept of equality is based on equal rights and opportunities for all people. Equity includes supporting those rights and opportunities fairly, which implies welcoming people's differences in order to provide them Equal Opportunities. Equity acknowledges that diverse people have different needs and may require different levels of support to achieve the same results.

Inclusion and diversity go beyond equality and equity by actively seeking out and valuing differences in backgrounds, perspectives, and experiences. Diversity recognises that each individual is unique. It involves accepting a wide range of human differences, such as beliefs, abilities, preferences, backgrounds, values, and identities. Therefore, promoting diversity and equality in the workplace is crucial to creating a positive and inclusive environment where everyone feels valued and respected, leading to increased productivity and employee satisfaction. Additionally, it helps to attract and retain a diverse pool of talent, which can bring fresh perspectives and innovative ideas to the organisation.

And, finally, inclusion is an extension of all of these things. It means that everyone, without exception, has the right to be included, respected, and valued as valuable members of society. Inclusion is decisive in creating a diverse and tolerant society that celebrates differences rather than fearing them. It requires a conscious effort to create an environment where everyone feels welcome and appreciated, regardless of their differences.

For example, imagine sending a company- email to your colleagues and inviting them out for pizza. This is an example of inclusion because everyone has been invited. Several people accept the invitation, and within an hour you are at the restaurant, where a waiter asks you all, in turn, what

pizza you would like to order. This is an example of equality because every member of your group has the same opportunity to order different types of pizza. Because one of your group members is gluten-free, they require special consideration in order to have equal access to this social experience. The waiter demonstrates equity by providing your colleague with the option of choosing between a traditional pizza menu and a gluten-free pizza menu. And, interestingly, none of you think there's anything unusual about the different pizza choices - no one makes a comment or even thinks about it. Consider a world in which we all accept each other's differences as easily as we accept each other's pizza orders. Unfortunately, many of us struggle to accept what makes someone different from us, and instead, we allow these differences to divide us from others.

In the workplace, ethical behaviour encompasses equality, equity, diversity, and inclusion. Having ethical behaviour means treating people with respect and dignity, regardless of their differences, and creating an environment in which everyone feels respected and included. As a result, it is critical to encourage diversity and inclusion in the workplace in order to develop a culture of acceptance and respect for all persons. This is also related to the Aristotelian notion of virtue ethics, which includes leadership qualities such as honesty, integrity, justice, and a variety of other desirable characteristics. It is critical that workplaces have a set of ethical standards or values that all employees must adhere to. By cultivating strengths such as honesty, integrity, and kindness, individuals can contribute to a workplace culture that prioritises ethical conduct and promotes trust and collaboration.

Altruism: from theory to practice

In virtue ethics, the most crucial component of being and doing good is to become a virtuous person (Nicomachedan Ethics, Books 1 and 2). According to Aristotle, in order to

become good and flourishing as individuals, we must first learn and practise before we can do good and be virtuous. It is similar to how men become builders by building. Human well-being and behaviour are the outcomes of a good human lifestyle that is in harmony and interaction with others since we live in a social environment. Therefore, it is important to cultivate good habits and values through continuous learning and practice, as they shape our character and ultimately determine the quality of our relationships with others (family, communities, workplaces). By doing so, we can contribute positively to society and lead a fulfilling life.

Altruism is connected to eudemonia or emotional intelligence, personality, and virtues, all of which play crucial parts in encouraging a positive environment in society and achieving a sense of purpose and happiness in our own lives. Eudemonia is a concept from ancient Greek philosophy that refers to living a flourishing and fulfilling life. Altruism is also important in promoting eudemonia, as it involves acting in the interests of others and contributing to the greater good.

Additionally, research has shown that having strong social connections can improve physical health, reduce stress, and increase longevity. Individuals can have a sense of purpose and meaning by demonstrating altruistic behaviours such as supporting colleagues, neighbours, and friends, or, volunteering in the community, which can add to their general wellbeing and eudemonia.

In the workplace, eudemonia can be promoted by fostering a culture that prioritizes employee wellbeing, job satisfaction, and personal growth. This can include initiatives such as employee wellness programs, opportunities for skills development and training, and a supportive and collaborative work environment.

The concept of altruism or generosity is implemented in

virtue ethics and is the act of selflessly helping others without expecting anything in return, plays an important role in achieving teamwork results, including gender equality and wellbeing. In fact, altruism is often a key driver of social and environmental progress. By promoting gender equality and doing good we can improve health and wellbeing, reduce poverty, increase access to education, and promote sustainable agriculture. It is therefore crucial that governments, international organizations, and civil society work together to promote gender equality and ensure that everyone can fully participate in all aspects of society. Tonin and Vlassopoulos (2010) demonstrate that women are more likely to engage in altruistic behaviour, which promotes productivity and wellbeing.

Altruism may also play an important role in encouraging diversity and inclusion in the workplace. Companies may promote and reward workers who engage in altruistic activities such as volunteering, giving to gender-related charities, and campaigning for sustainable policies and practices. This not only benefits the community and the individuals involved but also enhances the company's reputation and attracts a diverse pool of job applicants who share similar values.

The effective altruism movement, established and led by philosopher MacAskill and others at the Centre for Effective Altruism (CEA), Oxford, focuses on the ethical and humanitarian principles of doing good from a practical rather than theoretical perspective (MacAskill, 2017). MacAskill takes a utilitarian and consequentialist approach to morality. He states: "Effective altruists aim to maximise the wellbeing of all, where (on some interpretation) everyone counts for one, and no-one for more than one." (MacAskill, 2017, p. 2). MacAskill's philosophy of effective altruism encourages individuals to make a difference in the world by

focusing on actions that will have the greatest impact. Effective altruists may make practical decisions that lead to constructive change by valuing the wellbeing of all persons equally.

For example, by fostering a culture of empathy and understanding, individuals can better understand the unique challenges faced by intersectional groups and become more motivated to support their self-esteem, determination and self-actualisation (Rogers, 1961).

In the resourceful context of UN SDG 5, promoting gender equality, therefore requires individuals and organisations to become more altruistic in their actions. This means identifying and addressing the challenges faced by women, in particular, even if these challenges do not directly affect one's own life.

Emotional intelligence is another important factor in promoting a positive work environment and achieving sustainable development goals. Emotional intelligence refers to the ability to recognize and manage one's own emotions, as well as to empathize with and understand the emotions of others. In the workplace, emotional intelligence can be used to build strong relationships with co-workers, communicate effectively, and resolve conflicts in a positive and productive way.

Organisations, such as Arden University, where we work, have exhibited gender equality by implementing policies that encourage digital learning for women and cultural and social minorities to lead, such as a student-centered approach and employability. Flexible employment and blended and distance learning opportunities, financial, mentoring and counselling supports, paid parental and menopause leave, and equal pay for equal effort have all resulted from this. By doing so, they may foster a more inclusive and supportive workplace for all employees, regardless of gender and background.

Conclusion

Globally discrimination, exclusion and inequality are hence in need of social responsibility and morality. Poor working conditions, a lack of access to professional advancement, research in academia, healthcare, and other concerns affecting women, LGBTQIA+ individuals and communities, and ethnic minorities must be addressed by governments, institutions and professionals.

How should we prioritise enhancing quality of life over discrimination, poverty and other global inequalities?

Working towards ethical standards that encourage diversity, fairness and inclusion, we can ensure that all employees have equal opportunities to flourish and be proud to be a part of the organisation.

But also promoting values such as altruism, wellbeing, eudemonia, emotional intelligence, character strengths, and virtues are necessary for achieving gender equality and long-term development goals. Character traits and virtues are positively and productively enhancing everyone in the workplace and accomplishing sustainable development goals. Both individuals and companies may help create a more equitable and sustainable future for all by supporting these principles in the workplace.

References

- Dhar, S., 2018. Gender and Sustainable Development Goals (SDGs). *Indian Journal of Gender Studies*, 25(1), pp.47-78.
- Esquivel, V., 2016. Power and the Sustainable Development Goals: a feminist analysis. *Gender & Development*, 24(1), pp.9-23.
- Gay Centre, 2023. *Defining LGBTQIA+* Available at: <https://gaycenter.org/about/lgbtq/>.
- Kawachi, I. and Berkman, L.F., 2001. Social ties and mental health. *Journal of Urban health*, 78, pp.458-467.
- Klarsfeld, A., Ng, E.S., Booysen, L., Castro Christiansen,

- L. and Kuvaas, B., 2016. Comparative equality and diversity: main findings and research gaps. *Cross Cultural & Strategic Management*, 23(3), pp.394-412.
- Kim, E.M., 2017. Gender and the sustainable development goals. *Global Social Policy*, 17(2), pp.239-244.
- MacAskill, W., 2017. Effective altruism: introduction. *Essays in Philosophy*, 18(1), pp.1-5.
- Rogers, C.R. 1961. *On Becoming a Person*. London: Constable.
- Ryff, C.D. and Singer, B.H., 2008. Know thyself and become what you are: A eudaimonic approach to psychological well-being. *Journal of happiness studies*, 9, pp.13-39.
- Schiebinger, L. 2021. Gendered Innovations: integrating sex, gender, and intersectional analysis into science, health & medicine, engineering, and environment. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 4 (1), DOI: 10.1080/25729861.2020.1867420
- Schiebinger, L. and Klinge, I., 2020. Gendered innovations 2: how inclusive analysis contributes to research and innovation. *Luxembourg: Publications Office of the European Union*.
- Tonin, M. and Vlassopoulos, M., 2010. Disentangling the sources of pro-socially motivated effort: A field experiment. *Journal of Public Economics*, 94(11-12), pp.1086-1092.
- United Nations Human Rights Office of the High Commission. 2021. *OHCHR and older persons*.
- United Nations Research Institute for Social Development. 2010. *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. Geneva: UNRISD.
- Women in the Workplace, 2022. McKinsey & Company. Available from: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/women-in-the-workplace>.

ISBN 978-88-3293-690-2



9 788832 936902