



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE
CURRICULUM “GIUSTIZIA E DIRITTI DELLE PERSONE”**

CICLO XXXIV

LA TUTELA PROCESSUALE PENALE DEL *WHISTLEBLOWER*.

**SUPERVISORE DI TESI
Chiar.mo Prof. Claudia Cesari**

**DOTTORANDO
Dott. Stefano Billi**

**COORDINATORE
Chiar.mo Prof. Massimo Meccarelli**

ANNO 2022



«Non chi comincia, ma quel che persevera».

LEONARDO DA VINCI

INDICE-SOMMARIO

INTRODUZIONE

Il <i>whistleblowing</i> : profili generali	1
---	----------

CAPITOLO PRIMO

LA LEGISLAZIONE NAZIONALE SUL *WHISTLEBLOWING*.

1. Premessa	15
2. La l. “Severino” e le prime forme di tutela del <i>whistleblower</i>	24
3. La l. 30 novembre 2017 n°179	39
3.1. La riforma del <i>whistleblowing</i> nel settore pubblico 43	
3.1.1. L’integrità della pubblica amministrazione e la protezione del <i>whistleblower</i>	43
3.1.2. Chi è il <i>whistleblower</i> pubblico?	60
3.1.3. La tutela dell’identità del segnalante	66
3.2. La riforma del <i>whistleblowing</i> nel settore privato 67	
3.2.1. La segnalazione nel <i>whistleblowing</i> privato 69	
3.2.2. Le tutele nel <i>whistleblowing</i> privato	75
3.3. <i>Whistleblowing</i> e rivelazione di segreti	78

CAPITOLO SECONDO

L'APPROCCIO EUROPEO AL *WHISTLEBLOWING*.

1.	Premessa	83
2.	Natura e funzione del <i>whistleblowing</i> alla luce del diritto europeo	85
3.	La Direttiva (UE) 2019/1937	92
3.1.	Ambito di applicazione della “protezione europea”	96
3.2.	Le forme di segnalazione previste dalla Direttiva (UE) 2019/1937	99
3.3.	Le misure di protezione offerte dalla Direttiva (UE) 2019/1937	104
4.	La Legge di delegazione europea 2021	108

CAPITOLO TERZO

L'ISTITUTO DEL *WHISTLEBLOWING* ALL'INTERNO DEL PROCESSO PENALE.

1.	Premessa	114
2.	Profili processual-penalistici del <i>whistleblowing</i> all'interno della fase delle indagini preliminari	115
2.1.	La natura processuale della segnalazione del <i>whistleblower</i>	116
2.1.1.	La segnalazione del <i>whistleblower</i> quale notizia di reato	117
2.1.2.	<i>Whistleblowing</i> e denunce anonime	125
2.1.3.	<i>Whistleblowing</i> e informazioni rilasciate all'autorità inquirente	129

2.2.	La tutela dell'identità del segnalante nella fase delle indagini preliminari	136
2.2.1.	<i>Whistleblowing</i> e “obbligo del segreto”: una rapida ricognizione normativa	138
2.2.2.	Sull'eventuale applicabilità dell'obbligo di segreto alla segnalazione del <i>whistleblower</i> : l'ipotesi della denuncia	151
2.2.3.	(<i>segue</i>) Altre ipotesi di comunicazione dell'illecito da parte del <i>whistleblower</i>	163
2.2.4.	(<i>segue</i>) Rapporti tra disciplina generale e norme di settore	165
3.	Profili processual-penalistici del <i>whistleblowing</i> nel giudizio dibattimentale	173
3.1.	Rapporti “processuali” tra <i>whistleblowing</i> e testimonianza	174
3.1.1.	<i>Whistleblowing</i> e testimonianza: il quadro normativo di riferimento	177
3.1.2.	<i>Whistleblowing</i> e segreti	180
3.1.3.	Natura delle dichiarazioni probatorie del <i>whistleblower</i>	193

NOTE CONCLUSIVE

DIECI ANNI DI *WHISTLEBLOWING* IN ITALIA: BILANCI E PROSPETTIVE.

1.	Premessa	205
2.	<i>Whistleblowing</i> e indagini preliminari: un rapporto da riscrivere?	207

3.	La testimonianza del <i>whistleblower</i> nel giudizio dibattimentale: quali approcci alle dichiarazioni della persona segnalante?	211
4.	Uno sguardo al futuro	214

BIBLIOGRAFIA

Riferimenti bibliografici	217
---------------------------------	------------

GIURISPRUDENZA

Corte Europea Dei Diritti Dell'uomo	227
Corte Costituzionale	227
Consiglio Di Stato	227
Corte Di Cassazione	228
Corti Amministrative Di Merito	230
Corti Ordinarie Di Merito	230

SITOGRAFIA

Riferimenti <i>online</i>	231
---------------------------------	------------

INTRODUZIONE

IL WHISTLEBLOWING: PROFILI GENERALI.

Nel nostro ordinamento il termine *whistleblowing* è ancora poco conosciuto, giacché esso – come facilmente arguibile dalla natura anglofona della parola – si riferisce ad un istituto di matrice straniera che non si è ancora saldamente sedimentato nella cultura (soprattutto giuridica) nazionale¹.

Difatti l'istituto del *whistleblowing* è in parte ancora così estraneo alla cultura nostrana, che non possiede nemmeno una

¹ Si rinvengono, in dottrina, contributi di chi cerca di offrire una collocazione storica di matrice “classica” al *whistleblowing*, ritenendo che le radici di questo istituto potrebbero trovarsi anche «nella pratica in voga ad Atene nel quinto secolo A.C. denominata “ostracismo”», consistente «nell'imprimere segretamente il nome di cittadini ritenuti pericolosi su di un coccio di terracotta che poteva comportare l'allontanamento del soggetto accusato» (COPPOLA F., *Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell'anticorruzione*, in *Diritto penale e processo*, 2018, fasc. 4, p. 475). Si ritiene, tuttavia, che la vera origine del *whistleblowing* quale strumento di contrasto preventivo alla corruzione – e, più in generale, della lotta agli illeciti (di qualunque natura siano) – debba ravvisarsi nell'esperienza giuridica anglosassone e statunitense: è all'interno di questi ordinamenti che, per la prima volta e nella maniera più articolata, si è cercato di regolamentare l'istituto *de quo* nella connotazione moderna con cui oggi viene concepito, ossia in guisa di segnalazione di misfatti precipuamente verificatisi nell'alveo di un rapporto lavorativo.

traduzione ufficiale (e, soprattutto, condivisa) nella lingua italiana².

In merito a ciò l'Accademia della Crusca ritiene che l'assenza di un traduttore adeguato sia, in effetti, «il riflesso linguistico della mancanza, all'interno del contesto socio-culturale italiano, di un riconoscimento stabile della “cosa” a cui la parola fa riferimento», aggiungendo che in Italia – per ragioni storiche, socio-politiche, culturali – «ciò che la parola *whistleblower* designa non è stato oggetto di attenzione specifica, riflessione teorica o dibattito pubblico, almeno fino a tempi recentissimi»³.

L'espressione idiomatica *whistleblowing* pare venisse utilizzata, nei primi anni dello scorso secolo, per indicare quell'individuo (il *whistleblower*) il quale – assimilabile alla figura di un arbitro o di un sorvegliante delle regole – aveva il compito, durante le attività ricreative, di interrompere il gioco qualora le medesime si stessero svolgendo in maniera irregolare, onde consentire che le stesse potessero riprendere correttamente⁴.

² Cfr. CANTONE R., *Postfazione*, in FRANZOSO A., *Il disobbediente*, Roma, Paper first, 2017, p. 166.

³ TORCHIA M. C., *Che cosa indica e come si traduce la parola inglese whistleblower?*, in *Accademia della Crusca*, 28 ottobre 2014, consultato da ultimo il 04 giugno 2022 alla pagina web <https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/che-cosa-indica-e-come-si-traduce-la-parola-inglese-whistleblower/918>.

⁴ Vedasi, in merito, JUBB P. B., *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, in *Journal of Business Ethics*, 1999, 21, p. 77. Altri autori (ad esempio, VARRICCHIO R., *La “cultura del Whistleblower” quale misura di prevenzione della corruzione*, in *Il whistleblowing nel mercato del lavoro. Le criticità nel settore sanitario al tempo del Coronavirus*, a cura di VARRICCHIO R., IANNONE P., Piacenza, La Tribuna, 2021, p. 19) riconducono la locuzione *to blow the whistle* al metaforico significato di “interrompere bruscamente” una certa attività, come potrebbe accadere allorché un vigile urbano soffi nel fischiello per bloccare un'autovettura che sta infrangendo il Codice della strada. Come suggerito in CEVA E., BOCCHIOLA M., *Is whistleblowing a duty?*, Cambridge, Polity Press, 2019, pp. 3 e 122, probabilmente l'origine semantica

Per tale ragione il lemma *whistleblowing* (verbo derivante dalla locuzione *to blow the whistle*), in una sua letterale traduzione italiana, potrebbe corrispondere alla frase “soffiare nel fischiotto”.

Come si approfondirà a breve, oggi, nella lingua inglese, col vocabolo *whistleblowing* si intende invece la divulgazione – da parte di un dipendente – di informazioni riguardanti l’attività del suo datore di lavoro o dei suoi colleghi, qualora queste ultime concernano la commissione di illeciti (peraltro, non solo aventi natura penale)⁵.

La parola *whistleblowing* non andrebbe tuttavia meramente tradotta col nostro “spiare” o “spifferare”: questi termini nostrani sono sovente utilizzati in un’accezione negativa, nel senso di venire in possesso di informazioni riservate per poi usarle a danno

dell’espressione *whistleblowing* potrebbe essere riconducibile alla pratica – diffusa nell’Inghilterra del XIX secolo – degli agenti di polizia che usavano soffiare nel fischiotto (*to blow the whistle*) onde allertare i propri colleghi o i consociati di un pericolo imminente oppure per segnalare e interrompere attività illegali. Peraltro, nella letteratura inglese e statunitense del XX secolo affiorarono alcuni esempi di utilizzo dell’espressione *to blow the whistle* con riferimento all’atto di rivelare informazioni (si consideri, ad esempio, la frase «*now that the whistle had been blown on his speech, it seemed to me that there was no longer any need for the strategic retreat which I had been planning*» presente in WODEHOUSE P. G., *The Jeeves omnibus – volume 2*, Londra, The Random House Group Limited, 2012, p. 149) oppure di svelare notizie alle autorità (come visibile nell’espressione «*come on, Marlowe. I’m blowing the whistle on you*», riportata in CHANDLER R. T., *The long good-bye*, Regno Unito, Penguin Random House, 2010, p. 47). Quest’accezione del termine *de quo* è anche riportata in SIMPSON J. A., WEINER E. S. C., *Whistle*, in *The Oxford English Dictionary*, Oxford, Clarendon Press, 1998, vol. XX, p. 259, secondo cui il verbo *to whistle* (laddove lo si volesse considerare quale radice semantica della parola *whistleblowing*), sebbene indichi generalmente l’azione di fischiare un suono, potrebbe essere inteso anche come “fornire informazioni segrete”.

⁵ Cfr. LAW J., *A dictionary of law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, ninth edition, p. 729.

delle persone interessate, oppure di riferire senza riserbo ciò che si è saputo e che era doveroso tacere⁶.

Sarebbe più adeguato, in ossequio all'ideologia sottesa a questo istituto, nonché in relazione agli orizzonti etici, morali e civici da esso perseguiti, tradurre il lemma *whistleblower* con l'espressione “segnalatore”, più aderente al suo significato intrinseco⁷.

⁶ Cfr. AA. VV., *Whistleblowing*, in *Il Treccani*, a cura di ROMANI L., Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2015, seconda edizione, p. 2096 e ss. Come rilevato da TORCHIA M. C., *op. cit.*, i «traducenti proposti sulle pagine dei quotidiani italiani in alternativa al prestito integrale risultano inadeguati: parole come *spia*, *delatore*, *talpa*, *informatore* o anche *spifferatore*, *soffiatore* non garantiscono l'equivalenza né denotativa né connotativa con *whistleblower*, perché veicolano connotazioni negative di segretezza e anonimato legati a slealtà, al tradimento di un patto di fiducia, generalmente motivato da un tornaconto o un interesse personale». Tutte queste espressioni, secondo tale autrice, peccano dunque di aderenza al senso intrinseco del lemma in esame giacché non sono in nessun modo, «associabili in italiano a un comportamento etico, virtuoso, manifestazione di senso civico» (*ivi*).

⁷ Sempre secondo TORCHIA M. C., *op. cit.*, allo scopo di tradurre nella lingua italiana il termine *whistleblower* si potrebbero utilizzare «le opzioni lessicali più neutre di *denunciatore* / *denunciante*, *segnalatore* / *segnalante*», mitigando la vaghezza e la genericità di tali espressioni con l'accostamento di un aggettivo (come, ad esempio, “anticorruzione”) che possa servire a determinarne la funzione (*ivi*). Da ultimo, è d'uopo evidenziare come sia stata avanzata da taluni la proposta di sostituire «il termine inglese opaco e di ostica pronuncia “whistleblower”, letteralmente “soffiatore nel fischietto”, con il più chiaro “allertatore civico”» (GRUPPO INCIPIT PRESSO L'ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Comunicato n. 7: Chiamiamo “allertatore civico” il “whistleblower”*, in *Accademia della Crusca*, 28 novembre 2016, consultato da ultimo il 04 giugno 2022 alla pagina *web* <https://accademiadellacrusca.it/it/contenuti/chiamiamo-allertatore-civico-il-whistleblower/6144>), anche con riferimento al fatto che il neologismo *de quo* viene tradotto in guisa similare (come rilevato da TORCHIA M. C., *op. cit.*) anche nella lingua francese (ove si usa l'espressione *lanceur d'alerte* oppure *denonciateur* e *informateur*), in quella spagnola (dove si fa riferimento all'*alertador* o *denunciante*) ed in quella tedesca (dove tuttavia l'uso della parola *informant* palesa un chiaro richiamo all'anglismo).

Difatti, riferendosi al *whistleblowing* si richiama un ampio argomento concernente le segnalazioni di denuncia di fatti illeciti⁸ di cui un individuo⁹, inserito all'interno di una particolare organizzazione¹⁰, sia venuto a conoscenza.

Più nel dettaglio, si potrebbe definire il *whistleblowing* «come la comunicazione, da parte di membri dell'organizzazione, di azioni illegali, immorali o illegittime poste in essere sotto il

⁸ Come argomentato in CEVA E., BOCCHIOLA M., *op. cit.*, p. 1, il termine “illecito” non concerne esclusivamente un comportamento contrario alle norme del diritto, potendo talvolta esso stesso riferirsi a condotte contrastanti regole di natura morale. Come evidenziato in FLORIO C., *Il whistleblowing nella letteratura internazionale: aspetti definitivi e fattori determinanti*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2007, fasc. 5, p. 932, «può trattarsi di un qualsiasi comportamento “scorretto”, nel senso di un comportamento non conforme ad una norma di legge, ad una prescrizione organizzativa (codice di condotta, procedura, regolamento interno) o ai principi sanciti dall'etica e della morale», potendo peraltro consistere «tanto nella commissione di un'azione scorretta quanto in una omissione».

⁹ Secondo VAUGHN R. G., *The success and failures of whistleblowers laws*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, p. 43, il *whistleblowing* non dovrebbe essere osservato soltanto come un fenomeno individuale, in cui una singola persona compie un gesto eroico nel denunciare un fatto illecito di cui è a conoscenza, bensì potrebbe essere considerato anche come “un'attività di gruppo”, giacché il buon esito dell'attività del *whistleblower* (ossia il contrasto dell'illegalità segnalata da tale informatore) spesso necessita del supporto e dell'assistenza di un gruppo di persone intervenienti a seguito della denuncia di costui.

¹⁰ In tema di “appartenenza” ai fini della configurabilità dell'istituto in esame, occorre precisare come si possa definire la natura del *whistleblower* non soltanto secondo un'interpretazione restrittiva della nozione di “segnalante”, ritenendo dunque quest'ultimo come il «membro dell'organizzazione nel cui ambito la “soffiata” viene inoltrata», bensì anche adottando un approccio esegetico maggiormente estensivo, in guisa di cui può essere considerato *whistleblower* anche chi non riveste più lo stato di dipendente subordinato (per ipotesi, in caso di pensionamento), ovvero chi non riveste affatto tale qualifica (come, ad esempio, un consulente, un titolare di un contratto di prestazione di servizi, un fornitore, un cliente): in buona sostanza, si possono annoverare quali *whistleblowers* anche quei soggetti i quali intrattengono «una qualche relazione con l'organizzazione» e che quindi possono «avere accesso ad informazioni in grado di attestare la tenuta di comportamenti scorretti nell'ambito della stessa», ma che comunque non sono incardinati all'interno della struttura lavorativa dell'ente medesimo (vedasi FLORIO C., *op. cit.*, p. 931).

controllo dei superiori gerarchici, rivolta ad un soggetto in grado di intervenire sull'azione stessa»¹¹.

Tale segnalazione del *whistleblower* può essere concepita come un'azione di comunicazione e di informazione nei confronti di soggetti terzi, tuttavia ben più complessa rispetto ad un semplice trasferimento di notizie ad altri.

Difatti il *whistleblower* comunica informazioni che uno o più soggetti hanno interesse a mantenere private (o, ancora meglio, segrete); inoltre, l'informazione da egli avanzata – configurata nella forma di accusa, di espressione di dissenso, di preoccupazione o di disapprovazione verso un definito comportamento – è un atto intenzionale, spontaneo, premeditato, e non certo accidentale¹².

Sovente la segnalazione *de qua* viene considerata come «un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il *whistleblower* contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo»¹³.

I rilievi anzidetti evidenziano come l'espressione *whistleblowing* (come il sostantivo ad essa correlato, ossia *whistleblower*) sia pertanto connessa ad un tema di particolare attualità¹⁴ – nel panorama legislativo e sociale, sia italiano che

¹¹ FLORIO C., *op. cit.*, pp. 929 e 930, che richiama la definizione fornita da NEAR J. P. e MICELI P. M nel *Journal of Business Ethics* in tema di *whistleblowing*.

¹² Cfr. FLORIO C., *op. cit.*, p. 930.

¹³ VARRICCHIO R., *La "cultura del Whistleblower" quale misura di prevenzione della corruzione*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁴ Sebbene questo tema rivesta una spiccata attualità, il fenomeno della segnalazione di fatti illeciti non è ovviamente nuovo alle dinamiche sociali, tanto nazionali quanto estere. Dal punto di vista italiano, ad esempio, tra i più noti casi di *whistleblowing ante litteram* è possibile ricordare (cfr. STELLA G. A., *Prefazione*, in FRANZOSO A., *Il disobbediente*, Roma, Paper first, 2017, p. 12) la

europeo – per le tante innovazioni normative ad esso riferite¹⁵, che già suscitano molteplici interventi di dottrina e di giurisprudenza sul punto¹⁶.

La spiccata innovatività di questo argomento è stata, peraltro, la scintilla da cui è originato il concepimento del presente lavoro dottorale, finalizzato allo studio di uno strumento in relazione al quale soltanto da pochi anni hanno iniziato a sedimentarsi alcuni contributi della comunità scientifica italiana.

denuncia che il patriota garibaldino Cristiano Lobbia proferì innanzi al Parlamento di Firenze il 05 giugno 1869, il quale rivelò la cessione della Règia Tabacchi per quindici anni a faccendieri anonimi, a cifre sensibilmente inferiori al valore di mercato di tale monopolio. Inizialmente elogiato per questo suo gesto (considerato eroico), Lobbia – a causa di tale denuncia – fu poi vittima di tentativi di assassinio, inchieste infondate, emarginazione ed isolamento sociale: ignominie che ne minarono la salute e lo condussero alla morte. Altro caso di *whistleblowing ante litteram* da ricordare riguarda l’omicidio del parlamentare Giacomo Matteotti, il quale «secondo vari storici sarebbe stato ucciso per le sue accuse contro il governo fascista su un affare di tangenti che vedeva coinvolti il regime, la Banca Commerciale e l’americana Sinclair Oil Company» (STELLA G. A., *op. cit.*, p. 13).

¹⁵ Tra le novità più importanti vale la pena qui richiamare (a titolo meramente esemplificativo e non già esaustivo), quanto alla legislazione italiana, la l. 30 novembre 2017 n. 179, mentre, per quanto attiene all’ordinamento europeo, la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019: entrambe le norme testé indicate verranno approfondite nel prosieguo dell’elaborato, assieme con le altre fonti di rilievo in materia.

¹⁶ La spiccata attualità del tema in esame la si può riscontrare anche nei Paesi ove questo istituto è radicato da decenni, come ad esempio negli Stati Uniti d’America, ove negli ultimi anni sono intervenute alcune importanti riforme in materia. Vedasi, ad esempio, quanto indicato in AA. VV., *Congress expands incentives for whistleblowers to report suspected violations to the SEC*, in *Harvard Law Review*, 2011, vol. 124, n. 7, p. 1829 e 1830, ove è menzionato il “*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*”, ossia una legge (varata il 21 giugno 2010 dal Presidente U.S.A. Barack Obama) di ampia e radicale revisione del sistema di regolamentazione finanziaria degli Stati Uniti, in cui si è intervenuti altresì per ampliare gli incentivi previsti per i *whistleblowers* che segnalano alla *Securities and Exchange Commission* (c.d. “SEC”) gli illeciti in materia finanziaria di cui costoro sono a conoscenza.

Le novità anzidette, si diceva, stanno stimolando un profondo interesse scientifico allo studio di uno strumento che – non soltanto in considerazione dei suoi connotati squisitamente giuridici, bensì anche dei suoi caratteri e delle sue implicazioni sotto un profilo etico, sociale, psicologico, aziendale ed organizzativo – potrebbe rappresentare un significativo cambio di paradigma nella prevenzione e nel contrasto dell’illegalità¹⁷ (quest’ultima da intendersi anche al di là dell’immediata accezione penalistica)¹⁸, nella gestione delle risorse umane, del controllo (interno ed esterno) degli Enti e della *corporate governance*¹⁹, nonché nell’esercizio di imprescindibili diritti fondamentali come la libertà di coscienza, di espressione, di pensiero, di informazione²⁰.

Queste primitive definizioni di *whistleblowing* e di *whistleblower* appena adottate, lungi da qualsivoglia pretesa di esaustività²¹, vogliono soltanto accennare alla natura complessa e

¹⁷ Proprio in GATTA G. L., *Premessa*, in *Whistleblowing e prevenzione dell’illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche “Cesare Beccaria”*; Milano, 18-19 novembre 2019, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. ix, si evidenzia come la prevenzione dell’illegalità, nel settore pubblico e privato, rappresenti «uno dei più rilevanti temi della contemporaneità, cruciale per lo sviluppo del paese».

¹⁸ Prevenzione e contrasto dell’illegalità che possono coinvolgere anche i consociati giacché (come ben evidenziato da CARNEVALI V., *Prefazione*, in PARROTTA A., RAZZANTE R., *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell’assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, Pacini, 2019, p. 7) il *whistleblowing* può fungere da strumento «utile non solo a prevenire fenomeni di corruzione all’interno di enti o organizzazioni, ma anche a coinvolgere i cittadini e la società civile nell’attività di controllo e contrasto dell’illegalità, responsabilizzandoli e richiedendo la loro partecipazione attiva per migliorare il sistema nazionale».

¹⁹ Cfr. FLORIO C., *op. cit.*, p. 929.

²⁰ Ci si riferisce all’approccio *human rights oriented* al *whistleblowing* che verrà approfondito nel prosieguo dell’opera.

²¹ Come correttamente riscontrato da FLORIO C., *op. cit.*, p. 929, «alla luce della eterogeneità degli interessi che convergono verso il fenomeno di *whistleblowing*,

decisamente interdisciplinare del tema in questione, che – come si accennava poc’anzi – interessa non soltanto l’ambito giuridico ma, ad esempio, anche quello politico o filosofico, attraendo parimenti l’attenzione della psicologia, della sociologia, o ancora delle scienze storiche e della comunicazione²².

Anche nel campo del diritto il *whistleblowing* manifesta, peraltro, una natura eminentemente trasversale, essendo in grado di intersecare numerose discipline giuridiche, sia nell’ambito pubblicistico che in quello privatistico, tanto sul piano nazionale quanto su quello internazionale.

Basti pensare come l’istituto *de quo* susciti uno spiccato interesse, ad esempio, nel diritto del lavoro, nel diritto amministrativo, nel diritto penale, nel diritto ecclesiastico o, ancora, nella filosofia del diritto.

Giacché la segnalazione del *whistleblower* può provocare conseguenze aventi ricadute non soltanto all’interno di un singolo ordinamento giuridico, bensì anche con riferimento ad un panorama transnazionale, ecco che l’istituto di cui trattasi può altresì comportare l’intersezione di legislazioni afferenti a Paesi diversi, cosicché, in ragione di tale connotazione polimorfa, lo studio di questa materia può divenire ancor più complesso.

Proprio l’ontologica multidisciplinarietà e poliedricità dell’argomento spinge tuttavia questo lavoro a concentrarsi sulla dimensione nazionale della tematica in esame, focalizzandosi

si può agevolmente comprendere come lo stesso sia stato variamente definito in funzione anche del profilo di analisi privilegiato». In questa sede, pertanto, si ritiene sufficiente una definizione di *whistleblowing* che renda immediato l’inquadramento di tale istituto da un punto di vista giuridico e, in particolar modo, delle scienze penali (processuali e sostanziali).

²² Cfr. VAUGHN R. G., *op. cit.*, p. 1.

specificamente sull'impatto che il *whistleblowing* possa imprimere al sistema processual penalistico italiano.

La ragione di tale scelta di indagine risiede nella constatazione di come il recente ingresso di questo istituto giuridico nell'ordinamento nazionale ponga, con riferimento al rito penale, taluni dubbi interpretativi, emergenti dalla formulazione di novelle legislative in materia di *whistleblowing* che non sempre risultano armoniche con il vigente archetipo di questo processo.

Per tale motivo la ricerca prende le mosse da un'analisi delle norme di diritto interno rilevanti sul tema in esame.

Un siffatto approfondimento sarà peraltro accompagnato dalla disamina delle previsioni di diritto europeo concernenti l'argomento *de quo*.

In primo luogo si terrà dunque in considerazione la l. 6 novembre 2012, n. 190 (nota anche come "l. Severino"), avendo contezza delle innovazioni da essa apportate al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 mediante l'innesto dell'art. 54 *bis*, ponendo dunque l'attenzione sulla tutela dei dipendenti che segnalino illeciti alle autorità di vertice nell'amministrazione nella quale lavorino.

In secondo luogo, sarà esaminato il dettato normativo della l. 30 novembre 2017, n. 179, novella che ha significativamente inciso – nell'ordinamento italiano – con riferimento all'ambito del *whistleblowing*, giacché essa ha interamente riformato tale istituto non solamente con riferimento al settore della pubblica amministrazione, bensì anche con riguardo alla segnalazione di illecito nell'alveo dei rapporti di lavoro di natura privatistica.

Lo studio di tali fonti sarà perciò accompagnato anche dalla disamina di alcuni aspetti del d.lgs. 08 giugno 2001 n. 231 (ossia della norma in materia di responsabilità amministrativa delle

società e degli enti), in ragione della loro tangenza con le anzidette normative sul tema delle segnalazioni del lavoratore.

Nello specifico, sarà prestata particolare attenzione al dettato del comma 2 *bis* dell'art. 6 di tale decreto, e alle innovazioni da esso introdotte in tema di canali di segnalazione ai fini della disciplina sul *whistleblowing*.

Queste riflessioni saranno associate, come già indicato, anche al vaglio del diritto europeo: non sarà tralasciato, pertanto, il contenuto della Direttiva (UE) 2019/1937, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea il 23 ottobre 2019 e riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, anche alla luce della recentissima entrata in vigore della l. 4 agosto 2022, n. 127 (ossia, la “legge di delegazione europea 2021”).

Tale analisi prodromica delle fonti rilevanti in materia costituirà la necessaria fondazione con cui sarà successivamente intrapreso l'approfondimento della parte nevralgica del presente lavoro dottorale, ossia l'impatto che il *whistleblowing* produce all'interno del processo penale italiano.

Ergo, ci si interrogherà anzitutto circa i profili processual-penalistici dell'istituto *de quo* all'interno della fase delle indagini preliminari, considerando dapprima la natura processuale della segnalazione del *whistleblower* (non solo in relazione alla sua funzione quale *notitia criminis*, bensì trattando anche del suo rapporto con le denunce anonime e con le informazioni rilasciate all'autorità inquirente) e, successivamente, riflettendo sugli aspetti peculiari inerenti alla tutela dell'identità del segnalante durante questo segmento del procedimento penale.

Con riguardo a tale ultimo aspetto si affronterà – dopo lo svolgimento di una rapida ricognizione normativa – il tema

dell'applicabilità dell'obbligo di segreto alla segnalazione del *whistleblower* con riferimento all'ipotesi della denuncia e dell'assunzione a sommarie informazioni, ponendo a confronto gli aspetti generali della disciplina codicistica con le specificità afferenti alla l. 30 novembre 2017, n. 179.

Da ultimo, saranno esaminati i profili processual-penalistici del *whistleblowing* all'interno del giudizio dibattimentale, considerando sia il rapporto tra l'istituto *de quo* ed il mezzo di prova della testimonianza (anche in relazione all'ambito dei segreti processuali *ex* artt. 200 e 201 c.p.p.), nonché il tema della natura delle dichiarazioni probatorie rese dal dipendente segnalante,

Proprio in relazione a tale ultimo aspetto, la panoramica sulla disciplina del *whistleblowing* cercherà, al contempo, di investigare quali siano i riflessi delle disposizioni di legge sedimentatesi in materia sulle scelte del dipendente che viene a conoscenza di un illecito.

Si tenterà, in particolare, di comprendere se il vigente dettato normativo sia in grado di infondere al segnalante quella spinta psicologica – basata sull'adeguatezza delle tutele offerte dall'ordinamento – atta a controbilanciare l'effetto deterrente derivante dal clima di diffidenza (presente specialmente in determinate realtà socio-culturali) che circonda il lavoratore il quale denuncia gli illeciti scoperti in ragione della mansione svolta²³.

La dissertazione concernente l'impatto del *whistleblowing* all'interno del procedimento penale esaminerà, da ultimo,

²³ Cfr. COPPOLA F., *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, *op. cit.*, p. 476.

l'evoluzione giurisprudenziale (di legittimità e di merito) formatasi sul punto, non solo allo scopo di ricostruire correttamente lo stato dell'arte in materia, ma anche al fine di verificare quali possano essere eventuali correttivi alla vigente legislazione in materia, anche alla luce degli impulsi normativi europei.

Ergo, ad una prospettiva *de iure condito* sarà affiancato un approccio *de iure condendo*, affiancando perciò alla disamina della vigente normativa (condotta anche attraverso un'attenta analisi dei contributi scientifici maggiormente accreditati in dottrina) una ricognizione degli aspetti più dibattuti della legislazione, allo scopo di verificare quali siano i possibili – o auspicabili – interventi che il legislatore potrebbe adottare in futuro (senza pretesa alcuna di ricavare nuove soluzioni normative, la cui ideazione, fuor di dubbio, resta nella esclusiva potestà del legislatore)²⁴.

Nel concludere quest'introduzione alla presente tesi si vuole infine sottolineare come il presente lavoro – concepito con l'obiettivo primario dello studio organico di un istituto che, seppur recente nella sua introduzione all'interno dell'ordinamento nazionale, ha già stimolato un fervente interesse scientifico verso una tematica significativamente innovativa – origini altresì dalla sensazione che il *whistleblowing* possa manifestare una portata

²⁴ Cfr. BOSCATI A., *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"*; Milano, 18-19 novembre 2019, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. 357.

dirompente²⁵ così ragguardevole da essere in grado di plasmare molti settori del sistema economico italiano.

Difatti il *whistleblowing*, inquadrabile «tra gli strumenti di contrasto al fenomeno corruttivo (inteso in senso lato), (...) costituisce un prezioso strumento di emersione di illeciti che (...) sfuggirebbero altrimenti a qualsiasi tipo di accertamento»²⁶.

Ebbene, l'intera disamina degli argomenti che saranno affrontati nel presente lavoro sarà quindi accompagnata dal tentativo di rispondere al quesito concernente l'impatto che il *whistleblowing* possa produrre all'interno del rito penale, non soltanto in termini di compatibilità con le norme processuali vigenti, ma anche in un'ottica di contribuzione al miglioramento dell'amministrazione della Giustizia quale imprescindibile volano allo sviluppo del Paese.

²⁵ Il *whistleblowing* infatti è un istituto che non va annoverato soltanto quale strumento di denuncia a posteriori, giacché riveste anche un'importantissima funzione di prevenzione degli illeciti: il comportamento scorretto di cui è oggetto la segnalazione non deve necessariamente essere stato compiuto, essendo ammissibile anche la segnalazione di una violazione che sta per essere perpetrata o la cui commissione è già stata pianificata. In tal senso, codesta funzione preventiva – se ben sfruttata – può consentire un notevole efficientamento nella lotta alla corruzione e, per l'effetto, nel miglioramento della competitività economica del Paese.

²⁶ Vedasi DELLA BELLA A., *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2020, fasc. 3, p. 1404.

CAPITOLO PRIMO

LA LEGISLAZIONE NAZIONALE SUL *WHISTLEBLOWING*.

SOMMARIO: **1.** Premessa. – **2.** La l. “Severino” e le prime forme di tutela del *whistleblower*. – **3.** La l. 30 novembre 2017 n. 179. – **3.1.** La riforma del *whistleblowing* nel settore pubblico. – **3.1.1.** – L’integrità della pubblica amministrazione e la protezione del *whistleblower*. – **3.1.2.** – Chi è il *whistleblower* pubblico? – **3.1.3.** – La tutela dell’identità del segnalante. – **3.2.** La riforma del *whistleblowing* nel settore privato. – **3.2.1.** La segnalazione nel *whistleblowing* “privato”. – **3.2.2.** Le tutele nel *whistleblowing* “privato” – **3.3** *Whistleblowing* e rivelazione di segreti.

1. PREMESSA.

L’istituto del *whistleblowing* è comparso per la prima volta all’interno dell’ordinamento giuridico italiano con l’entrata in

vigore della l. 6 novembre 2012 n. 190 (anche nota come “l. Severino”²⁷).

La l. “Severino”, annoverabile nell’ambito della c.d. “legislazione anticorruzione”²⁸, ha rappresentato un notevole traguardo²⁹ giacché, oltre a riformare alcune fattispecie

²⁷ Come sarà a breve approfondito, questa norma – definita l. “Severino” in ragione del nome del guardasigilli Paola Severino Di Benedetto, ministro della Giustizia (nel Governo “Monti I”) in carica all’epoca della sua introduzione – venne adottata in attuazione delle Convenzioni internazionali stipulate dall’Italia con riferimento al contrasto del fenomeno della corruzione, soprattutto con riguardo agli episodi di corruzione verificabili all’interno delle pubbliche amministrazioni. Secondo taluni autori (vedasi VARRICCHIO R., *La “cultura del Whistleblower” quale misura di prevenzione della corruzione*, op. cit., p. 15) questa normativa anticorruzione – più che un mezzo per arginare un problema endemico quale il fenomeno della corruzione – fu in realtà all’epoca presentata come un’occasione per rilanciare l’immagine internazionale del Paese.

²⁸ La *ratio legis* sottesa a questa norma è peraltro facilmente intuibile anche dalla sua rubrica, denominata «disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione».

²⁹ Secondo MATTARELLA B. G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, fasc. 2, p. 123, questa «legge, dunque, è importante, non solo perché alcune delle sue previsioni possono realmente contribuire ad arginare il malcostume nella pubblica amministrazione italiana, ma anche perché essa definisce finalmente i contorni della politica di prevenzione della corruzione nel nostro ordinamento». La norma *de qua* è stata peraltro definita come una «riforma copernicana nei rapporti fra PA e cittadino», ove il controllo diffuso del consociato (anche nella sua veste di dipendente dell’amministrazione) sull’operato pubblico «consente – se sostenuto dalla “cultura dell’ente” improntata a trasparenza e integrità – di far emergere situazioni di disfunzione, di irregolarità e, infine, di illegalità che nuocciono all’efficacia dell’azione amministrativa e che rischiano di trascinare l’ente di fronte al giudice penale e, peggio ancora, di essere oggetto nella sua globalità – magari per il comportamento di uno o di pochi – di discredito anche molto pesante» (si consideri, sul punto, l’intervento di CANTONE R., *Introduzione*, in ANAC, *Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente pubblico; l’Italia investe nel whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione*, p. 1, consultato da ultimo il 27 giugno 2022 alla pagina web <http://www.ppneurope.org/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/SegnalazioniIllecitoWhistleblower/SegnalazioneIllecitiTutelaDipendentePubblico/Relazione.Rapporto.whistleblower.22.06.2016.pdf>).

incriminatrici³⁰ nell’ottica di un contrasto in senso repressivo³¹ – ossia, mediante l’intervento della sanzione penale – al fenomeno della corruzione, ha operato anche in senso preventivo, stabilendo numerose misure finalizzate a consentire un migliore funzionamento delle Istituzioni statali, allo scopo di impedire – o, quantomeno, di evitare il più possibile – il «mercimonio delle funzioni pubbliche» e lo «sfruttamento delle stesse in una prospettiva utilitaristica»³².

L’adozione di questo paradigma preventivo, peraltro, venne sospinta da forti impulsi internazionali che hanno “pressato” l’Italia a riformare, in maniera maggiormente incisiva, la legislazione interna in materia di contrasto alla corruzione³³.

Senza alcuna pretesa di esaustività si fa qui riferimento, ad esempio, al “libro verde” in tema di appalti pubblici adottato dalla

³⁰ Quanto alle innovazioni apportate in materia penale, la l. “Severino” ha soprattutto inciso nell’ambito dei reati contro la pubblica amministrazione, sia modificando (in aumento) le cornici edittali delle sanzioni previste per alcuni delitti (come, ad esempio, il peculato), sia riformulando gli elementi costitutivi di alcune fattispecie incriminatrici (come nel caso della concussione), sia introducendo nuove figure di reato (come, ad esempio, il traffico di influenze illecite).

³¹ Come evidenziato da MUSACCHIO V., *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione*, in *Gazzetta amministrativa*, 2012, num. 1, p. 306, attualmente la strategia della lotta alla corruzione (come idea di politica criminale) poggia sui due pilastri della prevenzione e della repressione del fenomeno della corruzione: il secondo dei due (concernente le misure repressive) dovrebbe essere concepito solo come modalità di intervento da attuare allorché siano falliti tutti i prodromici strumenti preventivi.

³² CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 1.

³³ Molte disposizioni introdotte dalla l. “Severino” costituiscono infatti «attuazione di obblighi derivanti da convenzioni internazionali sottoscritte dall’Italia, o da fonti della Comunità europea parimenti vincolanti per il nostro paese» (vedasi, sul punto, VIGLIETTA G., *La l. 6 novembre 2012, n. 190 e la lotta alla corruzione*, in *Cassazione penale*, 2013, fasc. 1, p. 18.).

Commissione delle Comunità europee nel 1996³⁴, alla “Convenzione OCSE (del 1997) sulla lotta alla corruzione di pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali”³⁵, alla “Convenzione penale sulla corruzione”³⁶,

³⁴ Si tratta del “libro verde” (intitolato «gli appalti pubblici nell’Unione europea; spunti di riflessione per il futuro») adottato dalla Commissione delle Comunità europee in data 27 novembre 1996, in cui proprio quest’Organo chiariva che «la Commissione invita gli Stati membri a prendere in considerazione la creazione o l’individuazione di un’autorità indipendente (...) che goda di un’indipendenza effettiva ed incontestabile (...) per gli appalti pubblici» (vedasi COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro verde: gli appalti pubblici nell’Unione europea; spunti di riflessione per il futuro*, 27 novembre 1996, p. 18, consultato da ultimo il 30 giugno 2022 alla pagina *web* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&qid=1656619293885&from=EN>).

³⁵ La Convenzione dell’OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) del 17 dicembre 1997 avente ad oggetto la lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (firmata dagli Stati ad essa aderenti a Parigi il 17 dicembre 1997 ed entrata in vigore per l’Italia dal 15 dicembre 2000), è stata adottata con lo scopo della penalizzazione della corruzione dei funzionari stranieri nell’ambito di operazioni del commercio internazionale. Da tale convenzione discendono talune raccomandazioni del Consiglio dell’OCSE che concernono anche l’istituto del *whistleblowing*, come – da ultimo – la “raccomandazione del Consiglio sull’integrità nel settore pubblico”, adottata il 26 gennaio 2017, che aggiorna e sostituisce la raccomandazione del 1998 sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico, in cui si suggerisce agli Stati parte della Convenzione di stabilire «regole e procedure chiare per la segnalazione di sospette violazioni degli standard di integrità», garantendo, conformemente ai principi fondamentali del diritto interno, «la tutela giuridica e pratica contro ogni tipo di trattamento ingiustificato risultante dalla segnalazione in buona fede e per ragionevoli motivi» (si consideri, sul punto, OCSE, *Raccomandazione del Consiglio sull’integrità nel settore pubblico*, 26 gennaio 2017, traduzione non ufficiale, consultato da ultimo il 28 giugno 2022 alla pagina *web* https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Racc_Consiglio_Integrita_Settorepubblico.pdf). In sintesi, questa Convenzione ha pertanto prodotto una prassi applicativa «che consiste in raccomandazioni (del 1998, del 2009, del 2010, del 2014) indirizzate agli Stati parti per suggerire interventi volti a rendere il tessuto normativo nazionale più aderente alle esigenze di prevenzione della corruzione tramite il *whistleblowing*» (come osservato da PARISI N., *La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell’istituto*, in ANAC, *Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente*

alla “Convenzione civile sulla corruzione”³⁷ e, infine, alla “Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione”³⁸.

pubblico; l'Italia investe nel whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione, p. 4, consultato da ultimo il 27 giugno 2022 alla pagina web www.ppneurope.org/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/andocs/Attivita/Anticorruzione/SegnalazioniIllecitoWhistleblower/SegnalazioneIllecitiTutelaDipendentePubblico/Relazione.Rapporto.whistleblower.22.06.2016.pdf).

³⁶ La Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173) – adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ma ratificata in Italia il 13 giugno 2013 ed entrata in vigore soltanto in data 1° ottobre 2013 – venne stipulata, tra gli Stati (anche extra UE) ad essa aderenti, soprattutto con lo scopo di «perseguire, come priorità, una politica penale comune finalizzata alla protezione della società contro la corruzione, che contempli l’adozione di una legislazione appropriata e delle adeguate misure preventive» (vedasi il “Preambolo” della summenzionata Convenzione, p. 1).

³⁷ La Convenzione civile sulla corruzione (STE n. 174) è stata adottata a Strasburgo il 4 novembre 1999, ratificata in Italia il 28 giugno 2012 con l. n. 112 ed è entrata in vigore il successivo 28 luglio: con essa è stata affermata la necessità di prevedere e provvedere una tutela contro «qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili» (vedasi anche l’art. 9 della predetta l. 28 giugno 2012, n. 112).

³⁸ Altro Trattato che deve essere oggetto di attenzione onde comprendere il contesto politico internazionale che ha “spinto” il legislatore italiano ad intervenire in tale materia è la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata dall’Assemblea generale della medesima Organizzazione il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma presso la città messicana di Merida dal 9 all’11 dicembre dello stesso anno. Codesta Convenzione (entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005 e stipulata – vedasi “Preambolo” di tale atto, p. 1 – sulla scorta delle preoccupazioni insorgenti «dalla gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società») ha previsto taluni obblighi, per gli Stati ad essa aderenti, di adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione, tanto da un punto di vista nazionale (come l’introduzione di specifiche misure in ambito penale per la repressione di gravi condotte criminose) quanto da un punto di vista internazionale (stabilendo specifiche forme di cooperazione tra Stati finalizzate al contrasto ai fenomeni di corruzione aventi rilievo non solo a livello interno bensì anche estero). In particolare (come evidenziato da PARISI N., *La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell’istituto*, op. cit., p. 4), l’art. 33 della suindicata Convenzione di Merida «contiene una disposizione con la quale gli Stati contraenti manifestano l’intenzione di inserire nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da trattamenti ingiustificati coloro

Con la l. 6 novembre 2012 n. 190 si sono dunque inserite nell'ordinamento italiano alcune innovative misure e taluni nuovi istituti³⁹ (come, per l'appunto, il *whistleblowing*⁴⁰), perseguendo il

che – in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti – segnalino alle autorità competenti fatti concernenti reati ricompresi nell'ambito di applicazione della Convenzione stessa».

³⁹ Oltre al tema del *whistleblowing*, la l. 6 novembre 2012 n. 190 ha introdotto anche altre modifiche di assoluto rilievo per il contrasto al fenomeno della corruzione all'interno dell'ordinamento italiano. Tra le varie innovazioni apportate ad opera della l. “Severino” (di cui – per esigenze di sintesi – non è possibile svolgere un'esaustiva menzione) è d'uopo segnalare l'introduzione della “Autorità nazionale anticorruzione” (c.d. ANAC). Quest'autorità amministrativa indipendente è stata ideata quale evoluzione della “CIVIT” (ossia della “Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche”), un organismo pubblico – istituito ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 – creato con la funzione di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. L'ANAC – il cui nome però non è frutto dell'intervento della l. “Severino” bensì del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 – attualmente rappresenta un'autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione.

⁴⁰ Il motivo per cui sia stata proprio la l. “Severino” ad introdurre nell'ordinamento giuridico italiano l'istituto del *whistleblowing* può essere compreso tenendo in considerazione il momento storico all'interno del quale questa norma è entrata in vigore. In particolare, la l. “Severino” venne approvata «in una fase particolare della vita politica italiana; erano gli anni del governo “tecnico” di Mario Monti e del “divampare” della crisi economica e, quindi, delle misure quasi “emergenziali” di contrasto alla crisi medesima, in funzione del rilancio del Paese; anche la normativa anticorruzione venne presentata più che come un mezzo per arginare un problema, come un'occasione per rilanciare l'immagine internazionale del Paese» (vedasi CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 27 novembre 2017, consultato da ultimo il 16 maggio 2022 alla pagina web <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/upload/3335-cantone2017a.pdf>). Come altresì riportato in CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, *op. cit.*, p. 10, la l. “Severino”, in realtà, non nasce *ex abrupto* da un'iniziativa del Guardasigilli dell'epoca, bensì trae le mosse dal d.d.l. “A.S. n. 2156-B” (rubricato “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”) promosso da Angelino Alfano precedente ministro della Giustizia del Governo “Berlusconi IV”. Questa originaria proposta di legge, che prevedeva un corposo articolato normativo, fu ampiamente emendata, al punto che – in sede di approvazione definitiva – il testo

fine ultimo di «assicurare una più efficace attività di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione, intervenendo sia sugli strumenti del controllo amministrativo sia su quelli del controllo penale della corruttela»⁴¹.

Come è facilmente arguibile dalla data della sua entrata in vigore, il *whistleblowing* è stato adottato all’interno dell’ordinamento italiano nemmeno un decennio fa: questo aspetto “anagrafico” riveste un particolare rilievo giacché lascia intuire come solo in epoca recentissima sia riuscito a formarsi quel sostrato politico, culturale, etico e dirigenziale imprescindibile per l’inserimento di tale istituto nella legislazione italiana.

Considerando come nei primi anni del nuovo millennio furono le già affrontate ragioni “emergenziali” – insieme alle suindicate necessità di adeguarsi alle fonti internazionali – che sospinsero il legislatore italiano a configurare una normativa interna in tema di *whistleblowing*, se si pone a confronto questo dato storico con Paesi stranieri (come, ad esempio, quelli dei sistemi di *common law*, primi tra tutti gli Stati Uniti d’America ed il Regno Unito) in cui il *whistleblowing* ha fatto ingresso nei rispettivi *corpora* normativi già secoli orsono, non si può non intuire come le ragioni di un così grande divario temporale non siano affatto casuali.

normativo confluisce all’interno di un primo e lunghissimo articolo, composto da oltre ottanta commi, in cui furono agglomerati «istituti e plessi normativi radicalmente diversi fra loro» (vedasi CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, *op. cit.*, p. 11).

⁴¹ GROSSO C. F., *Novità, omissioni e timidezze della L. anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in *La L. anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di MATTARELLA B. G. e PELISSERO M., Torino, Giappichelli, 2013, p. 1.

Una prima spiegazione del ritardo italiano dell'adozione di una disciplina specifica in tema di *whistleblowing* può essere fornita notando come sovente si riscontri una diffusa ritrosia nel segnalare gli illeciti commessi da altri colleghi sul luogo di lavoro, giacché tale denuncia «viene percepita come una delazione che tradisce la coesione e lo spirito di complicità del gruppo»⁴².

Altro motivo del suddetto ritardo potrebbe essere ravvisato nella circostanza per cui prima dell'entrata in vigore della disciplina sul *whistleblowing* l'ordinamento italiano offriva comunque forme di tutela – seppur differenti rispetto a quelle apprestate dalla l. 6 novembre 2012 n. 190 – al dipendente il quale, segnalando illeciti commessi dal proprio datore di lavoro, restava vittima di condotte ritorsive perpetrate da quest'ultimo.

In particolare, già prima della l. “Severino” era previsto «un quadro composito di norme destinate alla tutela del lavoratore segnalante, ognuna delle quali avente un certo ambito di applicazione soggettivo e contenente una definizione del comportamento tutelato» che, peraltro, anche con l'entrata in vigore della disciplina sul *whistleblowing* restano applicabili, ad esempio, alle segnalazioni di irregolarità nel pubblico impiego che per qualsivoglia ragione non rientrino nella fattispecie tutelata dall'art. 54 *bis* della l. 6 novembre 2012 n. 190⁴³.

⁴² DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1406.

⁴³ Vedasi, sul punto, quanto evidenziato da RICCIO A., *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in *Amministrazione in cammino*, 26 marzo 2018, p. 2, consultato da ultimo il 03 luglio 2022 alla pagina *web* <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2018/03/Riccio.pdf>. Senza addentrarsi in una dimensione giuslavoristica del tema in esame, del tutto avulsa dagli intenti di questo percorso dottorale, si vuole ad esempio citare il rilievo attribuito al diritto di critica del dipendente allorquando si contesti a quest'ultimo una sua violazione dell'obbligo di fedeltà nei confronti del datore, anche in relazione all'interpretazione

Ebbene, l'individuazione delle suddette cause di questo tardivo concepimento di una disciplina italiana concernente il *whistleblowing* assume un rilievo importante nel comprendere, in primo luogo, quale sia stato il punto di partenza normativo e culturale da cui è originata l'opera innovatrice del legislatore, sicuramente condizionato da un diffuso scetticismo su un istituto di cui in molti, ancora oggi, stentano nel comprendere il fine ultimo e l'orizzonte valoriale ad esso sotteso.

In secondo luogo, le ragioni testé indicate agevolano l'interprete nel capire i motivi per cui il legislatore abbia optato per talune scelte di sistema in materia di *whistleblowing*, come ad esempio la voluta mancata previsione normativa di forme di riconoscimento premiale in favore del dipendente che segnali un illecito verificatosi da parte del datore (o di suoi colleghi) all'interno del proprio luogo di lavoro.

È doveroso, pertanto, avere contezza di questi aspetti preliminari – imprescindibilmente prodromici ad ogni tentativo di cognizione della *ratio legis* insita nella normativa italiana in tema di *whistleblowing* – giacché trascurarli renderebbe per l'interprete impossibile comprendere correttamente ed esaustivamente le fonti nazionali che ad oggi plasmano la disciplina dell'istituto *de quo*.

giurisprudenziale fornita sul punto dalla Corte di Cassazione (cfr. DELLA BELLA A., *op. cit.*, pp. 1407-1408).

2. LA L. “SEVERINO” E LE PRIME FORME DI TUTELA DEL *WHISTLEBLOWER*.

Per ciò che concerne la disciplina del *whistleblowing* all'interno dell'ordinamento italiano, la l. “Severino” è intervenuta (con il proprio art. 1, comma 51) sul dettato normativo del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165⁴⁴, disponendo l'introduzione dell'art. 54 *bis* al predetto Decreto.

Nella sua originaria formulazione⁴⁵ questa disposizione – riguardante (come indicato alla rubrica della norma) la «tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti» – si componeva di quattro commi⁴⁶.

Nella sua originaria enunciazione, al primo comma si stabiliva che «fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al

⁴⁴ Il d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (rubricato «norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») rappresenta il *corpus* normativo di riferimento in materia di pubblico impiego – ragione per cui sovente viene indicato con l'acronimo t.u.p.i., ossia “testo unico del pubblico impiego” – ed è ad esso (nonché alle successive novelle legislative intervenute sul punto) che risulta riconducibile il fenomeno della c.d. “privatizzazione” dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

⁴⁵ Il testo originario dell'art. 54 *bis* (vigente sino al 18 agosto 2014) fu dapprima modificato, come si dirà appresso, dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (quest'ultimo convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114), per poi essere totalmente riformato dalla l. 30 novembre 2017, n. 179.

⁴⁶ Come riscontrato in VARRICCHIO R., *La “cultura del Whistleblower” quale misura di prevenzione della corruzione*, op. cit., p. 21, anche la collocazione della norma *de qua* nell'ordinamento italiano (appunto all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, che disciplina in generale il pubblico impiego) «attesta come il legislatore abbia scelto, se non altro in via iniziale, di non dare vita ad una normativa ad hoc, autonoma ed organica sul *whistleblowing*».

proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia»⁴⁷.

Al secondo comma del medesimo art. 54 *bis* si disponeva poi che «nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione», aggiungendosi che «qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato»⁴⁸.

Il terzo comma della norma *de qua* statuiva inoltre che «l'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere»⁴⁹.

Infine, il quarto comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 prevedeva che «la denuncia è

⁴⁷ Art. 54 *bis*, comma primo, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (nella formulazione vigente sino al 18 agosto 2014).

⁴⁸ Art. 54 *bis*, comma secondo, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (nella formulazione vigente sino al 28 dicembre 2017).

⁴⁹ Art. 54 *bis*, comma terzo, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (nella formulazione vigente sino al 28 dicembre 2017).

sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni»⁵⁰.

Ebbene, l'interpretazione del dettato normativo testé esposto consente di comprendere immediatamente come queste disposizioni in materia di *whistleblowing* statuite all'art. 54 *bis* erano orientate soltanto al settore del lavoro pubblico, a fronte di una scelta normativa che all'epoca esclude *de facto* l'estensione – in via ermeneutica – dell'operatività di tale strumento anche al settore del lavoro privato⁵¹, salvo poi quanto stabilito dalla l. 30 novembre 2017, n. 179, di cui si farà menzione nel prosieguo del testo.

Una scelta, quella operata dal legislatore, che *ictu oculi* atteneva precipuamente all'ambito giuslavoristico e a quello amministrativo, anziché interessare in maniera preminente la scienza del diritto penale (sostanziale e processuale).

Difatti l'iniziale tutela apprestata dall'art. 54 *bis* qui in esame riguardava esclusivamente i dipendenti pubblici e – in particolar modo – coloro i quali, in ragione del proprio rapporto di lavoro, erano venuti a conoscenza di condotte illecite.

La *ratio legis* di questa scelta del legislatore è stata ravvisata da taluni autori nell'ottica di quell'obiettivo di contrasto alla corruzione (principalmente nel comparto della pubblica amministrazione) che – come poc'anzi evidenziato – ispirò l'intero impianto normativo della disciplina sul *whistleblowing*, che era (ed è tuttora) soprattutto considerato come uno strumento di contrasto ai fenomeni della corruttela, mediante l'adozione di un

⁵⁰ Art. 54 *bis*, comma quarto, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (nella formulazione vigente sino al 28 dicembre 2017).

⁵¹ Cfr. BARBIERI A., *Whistleblowing e internal investigation: una prospettiva di collaborazione dell'ente*, in *Sistema penale*, 2020, fasc. 6, p. 197.

«approccio di carattere preventivo quanto quello opposto e complementare di matrice repressiva»⁵².

Altra *ratio* della norma veniva inoltre identificata nella volontà del legislatore di evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro omettesse di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli⁵³.

Proseguendo nell'analisi della norma *de qua*, al suo primo comma essa imperniava la tutela del *whistleblower* sulla figura del dipendente pubblico⁵⁴.

Sul punto, è d'uopo evidenziare come il combinato disposto tra l'art. 54 *bis* Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e l'art. 1, comma 59, della l. "Severino"⁵⁵ consentiva all'interprete di individuare il contesto «soggettivo di applicazione della norma, inteso con riferimento sia alle strutture organizzative all'interno delle quali devono essere previste misure di tutela, sia ai soggetti direttamente tutelati»⁵⁶.

⁵² Cfr. BARBIERI A., *op. cit.*, p. 197.

⁵³ Cfr. AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"*, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁴ Ci si riferisce ancora alla formulazione originaria dell'art. 54 *bis* del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165; la riforma apportata dalla l. 30 novembre 2017, n. 179 ha inciso anche su tale aspetto, mediante la previsione di un nuovo comma secondo all'art. 54 *bis* di cui trattasi, del quale si accennerà a breve.

⁵⁵ L'art. 1, comma 59, della l. 6 novembre 2012 n. 190, stabilisce infatti che «le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

⁵⁶ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"*, *op. cit.*, p. 3.

In particolare, nella nozione di pubbliche amministrazioni⁵⁷ ai fini dell'applicazione della legislazione in tema di *whistleblowing* dovevano quindi essere annoverati – secondo questo primo dettato normativo – «gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati da pubbliche amministrazioni, cioè tutti gli enti pubblici non economici»⁵⁸.

Pertanto, in tal guisa potevano essere considerati quali dipendenti pubblici tutti quei lavoratori impiegati alle dipendenze di pubbliche amministrazioni⁵⁹ ai sensi dell'art. 1, secondo comma, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165⁶⁰.

Altro elemento cardine dell'istituto del *whistleblowing* per come disciplinato dal primo comma dell'art. 54 *bis* in esame

⁵⁷ Come precisato da MATTARELLA B. G., *op. cit.*, p. 125, peraltro le disposizioni stabilite dall'art. 54 *bis* del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 hanno tendenzialmente natura generale, non contenendo parti speciali e, pertanto, applicandosi uniformemente a tutte le pubbliche amministrazioni.

⁵⁸ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"*, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁹ Esse intese, proprio ai sensi dell'art. 1, secondo comma, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, come «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agencia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

⁶⁰ Come rilevato da AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"*, *op. cit.*, p. 4, «nella nozione di pubblico dipendente sono quindi compresi tanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2, co. 2) quanto, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti, i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 del medesimo decreto)».

concerneva l'oggetto dell'attività del *whistleblower*, ossia la sua denuncia degli illeciti appresi.

Codesta denuncia, in realtà più agevolmente assimilabile ad una segnalazione di un comportamento scorretto⁶¹, nelle previsioni originariamente statuite dall'art. 54 *bis* poteva essere indirizzata all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, oltre che al superiore gerarchico del dipendente che intendeva denunciare le condotte illecite di cui trattasi.

Il novero di enti ricettori di tale comunicazione venne poi ampliato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114), in forza del quale anche l'ANAC⁶² fu individuata quale soggetto destinatario delle segnalazioni di *whistleblowing*⁶³.

⁶¹ Come sopra già evidenziato, la segnalazione del *whistleblower* si manifesta nella forma di un'accusa, un'espressione di dissenso, di preoccupazione o di disapprovazione verso un definito comportamento e in tal senso può essere concepita come un'azione di comunicazione e di informazione nei confronti di soggetti terzi, tuttavia ben più complessa rispetto ad un semplice trasferimento di notizie ad altri, anche perché il *whistleblower* comunica fatti che altri individui hanno interesse a mantenere privati (o, ancora meglio, segreti).

⁶² A seguito di tale investitura, l'ANAC (chiamata a gestire le segnalazioni provenienti, oltre che dal proprio interno, anche da altre amministrazioni pubbliche) adottò la summenzionata «determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 recante “linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblowing*)” per fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni sui necessari accorgimenti – anche tecnici – da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina» sancita dalla l. “Severino” (si consideri, sul punto, quanto indicato da AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 “Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)”*, 09 giugno 2021, p. 1, consultato da ultimo il 02 giugno 2022 alla pagina web www.anticorruzione.it/documents/91439/e2f0d48b-4175-c5cb-b2e2-8a6740836375).

⁶³ Quanto all'investitura di tale Ente come soggetto destinatario (tra gli altri) delle segnalazioni *de quibus* – affinché l'istituto del *whistleblowing* trovasse nell'ordinamento italiano concreta ed efficace attuazione – l'ANAC assunse un orizzonte di intervento che ha nitidamente chiarito l'allora Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (Raffaele Cantone): l'ANAC –

Ai sensi dell'originario primo comma dell'art. 54 *bis*, la segnalazione del *whistleblower* doveva riguardare condotte illecite di cui il dipendente pubblico fosse venuto a conoscenza.

Poiché la norma specificava che tali *notitiae* acquisite dal dipendente dovevano concernere il rapporto lavorativo, era possibile ritenere che l'oggetto delle denunce interessate dalla disciplina sul *whistleblowing* potesse anzitutto riguardare i delitti contro la pubblica amministrazione sanciti al titolo secondo, capo primo, c.p.: ad esempio, i delitti di peculato, di concussione, di corruzione (nelle sue varie forme), ossia quelle fattispecie incriminatrici maggiormente attinenti all'ambito di operatività della funzione amministrativa.

Più in generale, nella suindicata espressione “condotte illecite” si potevano comunque ricomprendere tutte quelle situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, fosse riscontrabile l'abuso – da parte di un soggetto *intra-neus* – di un potere pubblico a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché quei fatti (a prescindere da un'eventuale rilevanza penale) da cui emergesse un malfunzionamento della pubblica amministrazione cagionato dall'uso, a fini personali, delle funzioni attribuite ad un suo dipendente⁶⁴.

Le notizie oggetto di segnalazione da parte del *whistleblower* non dovevano necessariamente essere state dal

nell'adottare le suddette linee guida di cui alla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 – si è attivata per «garantire in particolare la riservatezza», «provando ad applicare in maniera estensiva la legge, ampliando il più possibile i ridottissimi ambiti di tutela» in quell'epoca offerti dall'art. 54 *bis* del t.u.p.i. (CANTONE R., *Postfazione*, *op. cit.*, p. 166).

⁶⁴ Cfr. AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*, *op. cit.*, p. 5.

medesimo apprese in virtù dell'ufficio rivestito o del *munus publicus* esercitato, ben potendo essere state conosciute anche in maniera casuale: ciò che rilevava, ai fini dell'applicabilità della disciplina prevista dall'art. 54 *bis* in esame, era la circostanza di aver conosciuto tali condotte illecite in occasione – oppure a causa – dello svolgimento della mansione lavorativa⁶⁵.

Inoltre, ai fini dell'applicabilità della disciplina sul *whistleblowing* era necessario che la segnalazione sporta dal dipendente avesse per oggetto fatti illeciti veritieri, ancorché essi non si fossero in concreto realizzati.

Le “soffiate” di un segnalante che si basavano su meri sospetti o voci – ovvero che si riferivano ad eventi il cui avveramento era altamente improbabile – esulavano invece dall'ambito operativo del *whistleblowing*, potendo anzi configurare, in capo al dipendente che proferiva il falso mediante l'indebita fruizione di tale istituto, ipotesi di calunnia o diffamazione⁶⁶, come indicato dall'*incipit* del primo comma dell'art. 54 *bis* di cui trattasi.

In sintesi, se da un lato si disponeva che il *whistleblower* il quale agiva in buona fede doveva essere «tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di “*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati*»

⁶⁵ Vedi nota precedente. Sul punto, ad avviso dell'ANAC, «in caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione» (*ivi*).

⁶⁶ In tema di responsabilità del *whistleblower* per le false segnalazioni proferite, è d'uopo richiamare anche la responsabilità aquiliana, di natura civilistica, prevista all'art. 2043 c.c. ed indicata nell'*incipit* dell'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

direttamente o indirettamente alla denuncia”», dall’altro lato tuttavia non si offriva alcuna protezione allorquando il dipendente pubblico sporgeva un *malicious report*, ossia quando riportava «informazioni false rese con dolo o colpa»⁶⁷.

Questa normativa, tuttavia, nulla prevedeva in termini di accertamento di tali responsabilità in capo al *whistleblower* che avesse agito in mala fede, sia con riferimento agli organi competenti ad espletare tale incombenza, sia in relazione al momento in cui – assodata l’infondatezza della denuncia sporta dal dipendente pubblico – doveva intendersi cessata la tutela precedentemente offerta a quest’ultimo ai sensi dell’art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

Pur nel silenzio di tale disposizione quanto agli aspetti anzidetti, era logico concludere che la valutazione (ed eventuale punizione) delle false, calunniose o diffamanti segnalazioni denunciate del dipendente pubblico dovesse quindi compiersi in sede giudiziale.

Pertanto, la protezione accordata al *whistleblower* che aveva falsamente segnalato, sarebbe dovuta cessare al momento di una pronuncia giudiziale che avesse accertato l’infondatezza delle affermazioni lamentate⁶⁸.

⁶⁷ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*, *op cit.*, p. 6.

⁶⁸ Secondo un filone interpretativo, solo in presenza di una pronuncia di primo grado sfavorevole al segnalante sarebbero cessate le condizioni di tutela dello stesso: vedasi in merito AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*, *op cit.*, p. 6. Si ritiene, invece, maggiormente conforme ai principi costituzionali in materia di giusto processo, ai sensi dell’art. 111 della Costituzione, ritenere che la protezione *de qua* offerta al *whistleblower* dall’art. 54 *bis* di cui trattasi dovesse ritenersi cessata soltanto al momento del passaggio in giudicato della pronuncia (civile o penale) con cui

In tema di tutele predisposte nei confronti del segnalante dalla l. “Severino” – cui va riconosciuto l’importante merito di aver introdotto l’istituto del *whistleblowing* nella legislazione italiana – l’art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 si limitava (nella sua formulazione originaria) unicamente «a prevedere che chi denuncia condotte illecite non possa essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie»⁶⁹.

In particolare, l’ultima parte del primo comma dell’art. 54 *bis* stabiliva che il dipendente pubblico – il quale aveva sporto una segnalazione di condotte illecite – non poteva «essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia».

Sebbene questa disposizione statuisse, in linea teorica, apprezzabili forme di salvaguardia nei confronti del *whistleblower*, al contempo non prescriveva, tuttavia, efficaci strumenti di tutela nei confronti del dipendente pubblico autore della segnalazione dell’illecito⁷⁰ affinché nei suoi confronti non venissero perpetrate discriminazioni o ritorsioni, giacché la

l’autorità giudiziaria effettivamente constatava l’infondatezza della segnalazione denunciata dal dipendente pubblico. A sommo avviso dello scrivente quest’ultima interpretazione pare, peraltro, anche più aderente allo spirito dell’art. 54 *bis*: infatti questa norma era (ed è tuttora) finalizzata a tutelare il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro. Sarebbe allora insensato far cessare tale forma di protezione soltanto all’esito del giudizio di merito di primo grado e non già al raggiungimento dello stato di cosa giudicata della pronuncia di condanna (civile o penale) del dipendente pubblico, correndo il rischio che, ad esempio, un eventuale secondo grado del processo possa ribaltare il convincimento giudiziale precedentemente assunto.

⁶⁹ CANTONE R., *Postfazione*, *op. cit.*, p. 166.

⁷⁰ Vedi nota precedente.

protezione approntata da tale primo comma era in realtà soltanto generale ed astratta⁷¹.

In particolare, il legislatore non aveva previsto in seno all'art. 54 *bis* nessuno strumento difensivo direttamente azionabile per quel lavoratore che avesse concretamente subito discriminazioni, ritorsioni, o finanche il licenziamento a seguito della segnalazione da costui proferita.

Sul punto, il terzo comma dell'art. 54 *bis* disponeva unicamente che l'adozione di misure discriminatorie dovesse essere segnalata al Dipartimento della funzione pubblica (per i provvedimenti di competenza di tale Ente) dall'interessato oppure dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione in cui le stesse pratiche scorrette nei confronti del dipendente erano state poste in essere⁷².

Ciò che invece la l. "Severino" introdusse in tema di protezione del *whistleblower* era, al secondo comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165, il divieto di rivelazione dell'identità del segnalante nell'ambito dei procedimenti disciplinari a carico di altri lavoratori⁷³.

Nello specifico, tale secondo comma dell'art. 54 *bis* stabiliva che nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non poteva essere rivelata, senza il suo consenso,

⁷¹ Cfr. AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"*, *op. cit.*, p. 1.

⁷² Cfr. art. 54 *bis*, comma terzo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (nella formulazione vigente dal 28 novembre 2012 al 18 agosto 2014).

⁷³ Secondo MATTARELLA B. G., *op. cit.*, p. 133, questa previsione normativa prefigurata dal secondo comma dell'originaria formulazione dell'art. 54 *bis* di cui trattasi rappresenta «una soluzione equilibrata del rapporto tra accesso e riservatezza, alla quale si sarebbe forse potuti giungere anche sulla base della disciplina vigente in materia di diritto di accesso e di tutela dei dati personali».

sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare fosse «fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione»; qualora invece la contestazione era fondata, in tutto o in parte, sulla denuncia del *whistleblower*, l'identità del medesimo poteva essere rivelata ove la sua conoscenza fosse assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato⁷⁴.

Ai sensi della disposizione in esame, per la configurabilità della disciplina sul *whistleblowing* era però necessario che potesse essere conoscibile l'identità del segnalante.

Infatti le segnalazioni anonime non rientravano, «per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54 *bis* del d.lgs. 165/2001»⁷⁵.

Quest'interpretazione del dettato normativo in tema di necessaria identificabilità del *whistleblower* trovava altresì conferma nella piena libertà del dipendente pubblico di potersi avvalere dell'istituto del *whistleblowing*, e quindi di poter sporgere una segnalazione riguardante gli illeciti conosciuti in relazione al proprio rapporto di lavoro.

Il dipendente pubblico, infatti, non è mai stato assoggettato a nessun obbligo di denuncia o di segnalazione (salvo quanto si dirà a brevissimo), né – parimenti – il *whistleblowing* è stato concepito come uno strumento di delazione: caratteristica fondamentale dell'istituto *de quo* è infatti sempre stata la libertà decisionale rimessa in capo al lavoratore, il quale agisce

⁷⁴ Cfr. art. 54 *bis*, comma secondo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (nella formulazione vigente dal 28 novembre 2012 al 18 agosto 2014).

⁷⁵ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*, *op. cit.*, p. 4.

sicuramente in maniera intenzionale, premeditata, e non certo accidentale⁷⁶.

L'innovazione normativa introdotta dalla l. "Severino" peraltro non derogava il dovere – incombente sul pubblico ufficiale e sull'incaricato di pubblico servizio – sancito dal combinato disposto tra gli artt. 331 c.p.p.⁷⁷, nonché 361⁷⁸ e 362 c.p.⁷⁹.

Pertanto, qualora il dipendente pubblico (nei cui confronti era applicabile la nozione di pubblico ufficiale⁸⁰ o incaricato di pubblico servizio⁸¹) avesse appreso – durante l'esercizio della propria funzione – una notizia di reato perseguibile d'ufficio,

⁷⁶ Cfr. FLORIO C., *op. cit.*, p. 930.

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 331, comma primo, c.p.p., «i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito».

⁷⁸ L'art. 361 c.p., in cui è disciplinato il delitto di omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale, punisce per l'appunto quest'ultimo allorquando «omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni».

⁷⁹ L'art. 362 c.p., invece, prevede il delitto di «omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio» e punisce quest'ultimo allorquando ometta o ritardi di denunciare un reato di cui abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa del suo servizio.

⁸⁰ Ai sensi dell'art. 357, comma primo, c.p., «sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa». La nozione penalistica di pubblica funzione amministrativa, per come novellata dall'art. 4, comma primo, l. 7 febbraio 1992, n. 181, è incentrata non già sul profilo soggettivo dell'incardinamento del dipendente all'interno della P.A., bensì sull'attività da questi oggettivamente svolta.

⁸¹ Possono essere definiti incaricati di pubblico servizio, *ex art.* 358, comma primo, c.p. «coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio», ossia (ai sensi del comma secondo della medesima disposizione) «un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

costui restava obbligato a farne denuncia, anche laddove gli fosse ignota l'identità del reo⁸².

Altra forma di tutela del *whistleblower* offerta dalla l. "Severino" – relegata però all'ambito dei procedimenti amministrativi – la si poteva riscontrare al predetto quarto comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 laddove si stabiliva l'impossibilità di accedere a quegli atti in possesso della pubblica amministrazione in cui si menzionava l'identità del segnalante nonché il contenuto della segnalazione⁸³.

Questa tutela, peraltro, non ammetteva deroga nemmeno nell'ipotesi in cui – all'interno di un procedimento disciplinare – il dipendente pubblico incolpato avesse invocato l'ostensione di tali informazioni in guisa del proprio diritto di difesa.

Sul punto, si rinviene in alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa di merito la ferma consapevolezza per cui la garanzia dell'anonimato del segnalante era un elemento fondamentale nel contesto normativo delineato in tema di *whistleblowing* dall'originaria formulazione dell'art. 54 *bis*, che intese «stimolare in questo modo il controllo diffuso dell'agire dei

⁸² Perciò, ai fini della valutazione circa l'applicabilità della normativa sul *whistleblowing* (*ex art. 54 bis* del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165) ovvero dell'anzidetto obbligo di denuncia (*ex art. 331 c.p.p.*), diviene risolutivo esaminare non soltanto la posizione ricoperta dal dipendente all'interno delle gerarchie della pubblica amministrazione, bensì anche l'impiego o l'attività in concreto esercitata da costui (dovendosi applicare nei confronti di quest'ultimo la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio).

⁸³ Il predetto quarto comma dell'art. 54 *bis* del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 tutela l'identità del segnalante tenendo riservato anche il contenuto della segnalazione: infatti pure la conoscenza di quest'ultima informazione potrebbe consentire il riconoscimento del *whistleblower*.

dipendenti pubblici in un’ottica di prevenzione della corruzione e della cattiva amministrazione»⁸⁴.

Ciò detto, nonostante queste forme di protezione adottate dai commi anzidetti dell’art. 54 *bis* (anche per come riformato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90), tanto la dottrina, quanto le stesse autorità deputate ad intervenire in tale materia⁸⁵, ritenevano urgente un nuovo intervento normativo che, ad esempio, consentisse l’ampliamento dell’istituto *de quo* anche al dipendente che segnalava «condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, nonché ai consulenti e ai collaboratori a qualsiasi titolo e, ancora, ai collaboratori di imprese fornitrici dell’amministrazione»⁸⁶.

Si riteneva, inoltre, che la protezione offerta al *whistleblower* dall’originario dettato stabilito dalla l. “Severino” dovesse «essere completata con concrete misure di tutela del

⁸⁴ Cfr. T.A.R. CAMPANIA, Sez. VI, sentenza 20 marzo 2019 n. 1553 (udienza 06 marzo 2019), Pres. PASSONI, Rel. PALMARINI. In quest’articolata pronuncia (incentrata sul bilanciamento tra diritto di difesa di un dipendente pubblico incolpato all’interno di un processo disciplinare e diniego di accesso amministrativo ad atti della P.A. ex art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165) si evidenzia, peraltro, come la tutela dell’identità del *whistleblower* possa ammettere una deroga allorquando sia il medesimo segnalante ad acconsentire alla rivelazione della propria identità. In particolare, il Collegio *de quo* precisa come «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 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».

⁸⁵ Cfr. AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 “Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)”*, op. cit., p. 1.

⁸⁶ Vedi nota precedente.

dipendente⁸⁷, il quale – per effettuare la propria segnalazione – deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie^{88»}⁸⁹.

Sulla spinta di tali esigenze riformatrici, l'istituto del *whistleblowing*, per come inizialmente delineato dalla l. “Severino”, ha poi subito un'importante riforma in virtù della l. 30 novembre 2017 n. 179, in guisa di cui si è profondamente rivisitata la tutela del lavoratore che segnala illeciti.

3. LA L. 30 NOVEMBRE 2017 N. 179.

L'istituto del *whistleblowing*, già tratteggiato dalla l. “Severino”, è stato ampiamente riformato dalla l. 30 novembre

⁸⁷ Taluni hanno osservato che i pubblici dipendenti, complessivamente, non avvertono l'utilizzo del *whistleblowing* «come strumento di prevenzione della corruzione, non vogliono creare problemi ai colleghi che potrebbero essere coinvolti in affari illeciti, sono diffidenti sulla possibilità che il sistema possa garantire loro veramente una tutela, ritenendo che per poter funzionare e creare un clima “favorevole” alle segnalazioni ci sia bisogno di assicurare sempre l'anonimato al segnalante» (vedasi CANTONE R., *Introduzione*, *op. cit.*, p. 1).

⁸⁸ Vedasi AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*, *op. cit.*, p. 1., secondo cui, peraltro, un siffatto ampliamento di tutela nei confronti del *whistleblower* sarebbe stato «nell'interesse oggettivo dell'ordinamento», in quanto «funzionale all'emersione dei fenomeni di corruzione e di mala gestio» (*ivi*).

⁸⁹ Come evidenziato in CANTONE R., *Introduzione*, *op. cit.*, pp. 2-3, spesso il lavoratore che segnala un illecito «deve affrontare, oltre al discredito interno, anche misure di discriminazione inflitte dai superiori», cosicché sarebbe altresì opportuno – secondo tale autore – tenere in considerazione come «la condizione di debolezza (anche psicologica) del *whistleblower* richiederebbe un trattamento “integrato”, una sua “presa in carico” dal momento in cui egli incomincia a valutare l'opportunità di segnalare a quando gli effetti della segnalazione si manifestano, passando per la stessa presentazione della segnalazione», nel tentativo di far penetrare l'istituto del *whistleblowing* «nella cultura dei cittadini e dell'amministrazione pubblica», al fine di valorizzare questo «strumento insostituibile di prevenzione della corruzione».

2017 n. 179, rubricata «disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato»⁹⁰: un provvedimento, quest'ultimo, anch'esso finalizzato a «contrastare, con la luce dell'onestà e della trasparenza, l'opacità del dipendente infedele»⁹¹.

In particolare, la l. 30 novembre 2017 n. 179 ha inciso sulla normativa previgente, integrandola nell'aspetto su cui maggiormente necessitava un intervento normativo⁹², ossia l'introduzione di forme di tutela anche per i lavoratori del settore privato che effettuano una segnalazione di un illecito.

⁹⁰ Questa norma – anche definita come “l. Businarolo” in ragione del nome della prima firmataria (on. Francesca Businarolo) della proposta di legge – è entrata in vigore nell'ordinamento italiano il 29 dicembre 2017 dopo un lungo *iter* parlamentare iniziato con la proposta n. C.3365 presentata il 15 ottobre 2015 in seno alla Camera dei Deputati e conclusosi con l'approvazione finale in seconda lettura da parte della medesima Camera il 15 novembre 2017. Secondo parte della dottrina, una delle ragioni per cui l'approvazione di questa legge sul *whistleblowing* fu particolarmente travagliata potrebbe essere ravvisata nell'idea – paventata da alcuni esponenti della politica nazionale già in sede di discussione parlamentare (esplicativo, sul punto, è il resoconto stenografico dell'assemblea parlamentare della Camera Dei Deputati del giorno mercoledì 20 gennaio 2016) – che un siffatto provvedimento avrebbe favorito logiche di delazione all'interno dei contesti lavorativi (si consideri DONINI V. M., *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative*, in *Penale diritto e procedura*, 24 gennaio 2022, p. 1, consultato il 29 giugno 2022 alla pagina web <https://www.penaledp.it/la-tutela-del-whistleblower-tra-resistenze-culturali-e-criticita-legislative/?print-posts=pdf>).

⁹¹ VARRICCHIO R., *La “cultura del Whistleblower” quale misura di prevenzione della corruzione*, *op. cit.*, p. 22.

⁹² Taluni (vedasi, ad esempio, MATTARELLA B. G., *op. cit.*, p. 125), ritenevano che in tema di *whistleblowing* la l. “Severino” avesse introdotto una disciplina «embrionale», se non addirittura «simbolica». Il difetto – lamentato da molti autori (vedasi, sul punto, anche BARBIERI A., *op. cit.*, p. 197) – della normativa scaturente dal succitato art. 54 *bis* si annidava soprattutto nel limite di operatività delle previsioni legislative *de quibus* al solo ambito del settore di lavoro pubblico.

Inoltre questa novella legislativa ha innovato la disciplina del *whistleblowing* anche con riferimento al lavoro nel settore pubblico, ampliando le forme di tutela originariamente previste dalla l. “Severino”.

I deboli paradigmi di protezione offerti al segnalante dal primordiale art. 54 *bis* del testo unico sul pubblico impiego – come introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 – rischiavano infatti di rendere inadempiente l’Italia rispetto alle fonti internazionali sottoscritte dalla medesima (come, ad esempio, le già citate Convenzione OCSE del 1997 e Convenzione di Merida), in virtù di cui l’ordinamento interno avrebbe dovuto predisporre un’effettiva protezione del dipendente segnalante⁹³.

Per tali ragioni si è dunque addivenuti ad una riforma del *whistleblowing* che, a ben vedere, può essere considerata una significativa “rivoluzione” normativa, sia per l’originalità ed innovatività delle previsioni adottate, sia per gli ambiti di applicazione delle disposizioni stabilite, nonché per le forme di tutela accordate al segnalante.

Quanto all’analisi del dettato della novella *de qua*, si può anzitutto riscontrare come la l. 30 novembre 2017 n. 179 si componga di soli tre articoli, tutti incentrati sulla tematica del *whistleblowing*.

Il primo di questi tre prevede una modifica integrale dell’art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165: il testo originariamente adottato sul punto dalla “Severino” viene

⁹³ Cfr. LOSAPPIO G., ADUASIO S., *Blowin’ in the...whistle: il primo rapporto dell’ANAC sul c.d. whistleblowing*, in *Diritto penale contemporaneo*, 08 maggio 2017, consultato da ultimo il 29 giugno 2022 alla pagina *web* <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5375-blowin-in-thewhistle-il-primo-rapporto-dellanac-sul-cd-whistleblowing>.

così riformato totalmente, mediante la previsione di nuovi commi e di una disciplina del tutto innovativa rispetto al dettato stabilito dalla l. 6 novembre 2012 n. 190.

L'art. 1 della l. 30 novembre 2017 n. 179 si compone, nello specifico, di un unico comma (rubricato «modifica dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti») che prevede, in concreto, la nuova formulazione del dettato dell'art. 54 *bis* del testo unico sul pubblico impiego.

Il secondo art. della l. 30 novembre 2017 n. 179 è invece rubricato «tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato» e si occupa quindi di *whistleblowing* non già nell'ambito del pubblico impiego, bensì nell'alveo del lavoro alle private dipendenze.

Composto anch'esso di un solo comma, questo secondo art. incide tuttavia non già sulle previsioni introdotte dalla l. "Severino", bensì sul dettato del Decreto Legislativo 8 giugno 2001 n. 231, ossia su quella norma che si occupa di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni (codeste anche se prive di personalità giuridica).

Infine, il terzo art. della l. 30 novembre 2017 n. 179 (rubricato «integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale») conclude il dettato normativo sancito dalla l. "Businarolo" e, all'interno dei suoi tre commi, prevede – come si specificherà a breve – la possibilità che la segnalazione del *whistleblower* possa comunque consentire la rivelazione di segreti che il lavoratore era obbligato a custodire.

3.1. La riforma del *whistleblowing* nel settore pubblico.

Passando alla disamina dell'art. 1 della l. "Businarolo", il suo primo (ed unico) comma stabilisce un'integrale riforma del dettato dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 che, per l'effetto, si compone di nove commi, del tutto inediti rispetto alla previgente formulazione della l. "Severino".

Da una lettura del summenzionato testo normativo, appare immediatamente chiaro quanto sia marcata la differenza tra la formulazione dell'art. 54 *bis* come originariamente previsto e come invece successivamente novellato dalla l. "Businarolo".

Ictu oculi è agevole notare come non soltanto siano stati aggiunti nuovi commi (ben cinque) rispetto l'originaria lettera dell'art. 54 *bis*, ma si sia proceduto a plasmare diversamente le previsioni già adottate in precedenza dalla l. "Severino".

In ragione del divario tra i due testi normativi succitati si analizzerà l'articolato stabilito dalla l. "Businarolo", confrontandolo con il dettato ad esso previgente, procedendo ad una partizione in singoli commi del "54 *bis*" oggi in vigore, al fine di rendere maggiormente chiara la disamina della disciplina in esame.

3.1.1. L'integrità della pubblica amministrazione e la protezione del *whistleblower*.

Il vigente primo comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 si compone di tre periodi, incentrati sia sullo scopo principale dell'adozione del *whistleblowing* nel settore pubblico, ovvero il perseguimento

dell'integrità della pubblica amministrazione, sia sull'oggetto della tutela accordata al dipendente segnalatore.

Ebbene, in primo luogo è d'uopo notare il richiamo all'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione – del tutto assente nel dettato dell'art. 51 della l. 06 novembre 2012 n. 190 – menzionato con riferimento alla segnalazione avviata dal pubblico dipendente⁹⁴.

Questo inciso fuga ogni dubbio circa la possibilità che al *whistleblower* sia consentito agire per ottenere uno scopo personale.

Se in alcuni ordinamenti stranieri (come, ad esempio, in quello statunitense), è perfettamente ammissibile che la segnalazione del lavoratore avvenga sulla scorta del perseguimento di un fine individuale (si pensi, in ipotesi, alla percezione di una ricompensa per aver reso noto il misfatto scoperto), nell'ambito italiano, invece, al dipendente pubblico è consentito denunciare un illecito soltanto nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione⁹⁵.

⁹⁴ Ci si riferisce all'art. 54 *bis*, primo comma, primo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (come riformato dall'art. 1, primo comma, della l. 30 novembre 2017 n. 179), in cui è stabilito che il pubblico dipendente, il quale «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»

⁹⁵ La locuzione "integrità della pubblica amministrazione", richiamata dall'*incipit* del novellato art. 54 *bis*, fa riferimento – sebbene non espressamente – al peculiare combinato disposto tra il secondo comma dell'art. 97 ed il primo comma dell'art. 98 della Costituzione. In particolare, l'art. 97, al suo secondo comma, stabilisce che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di

La nuova formulazione dell'art. 54 *bis* di cui trattasi, pertanto, esclude che il dipendente pubblico che segnala un illecito possa agire alla stregua di un mero delatore, dato che con la propria attività di denuncia il *whistleblower* rivela quanto da egli conosciuto col solo scopo del corretto perseguimento dell'interesse pubblico (come d'altronde previsto dagli artt. 97 e 98 della Costituzione)⁹⁶.

L'*incipit* summenzionato dell'art. 54 *bis* qui in esame traccia dunque un'importantissima demarcazione tra la figura del *whistleblower* e quella del delatore, sottolineando una differenza tra di esse non solo semantica, bensì anche culturale, etica e morale, a riprova della strenua intenzione del legislatore il quale, nell'adottare questa norma, ha voluto modularla evitando categoricamente che il dipendente segnalante possa trarre alcun vantaggio dalla sua denuncia⁹⁷.

legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». L'art. 98 prevede inoltre che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

⁹⁶ Cfr. DONINI V. M., *op. cit.*, p. 2.

⁹⁷ Molto interessante, sul punto, è il dibattito parlamentare che ha accompagnato l'*iter* di approvazione della l. 30 novembre 2017 n. 179. La proposta di l. "Businarolo" prevedeva, inizialmente, non soltanto una protezione dell'autore della segnalazione, ma soprattutto un incentivo economico per la denuncia di reati contro lo Stato nell'interesse pubblico alla legalità. A sostegno di questa tesi si richiamava l'esperienza statunitense, affermando che lo strumento del *whistleblowing* permetteva «al Governo americano di recuperare l'85 per cento delle somme in materia di frodi» (vedasi, sul punto, CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge A.C. 3365 "BUSINAROLO ed altri": Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, 15 ottobre 2015, p. 3, consultato il 29 giugno 2022 alla pagina web http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034890.pdf). Proprio l'art. 12 (rubricato «premio») della succitata proposta di l. n. 3365 stabiliva che «al segnalante che denunci reati o irregolarità che comportino un danno erariale o all'immagine della pubblica amministrazione è attribuita una somma di denaro, a titolo di premio, di importo compreso tra il 15 e il 30 per

Sul punto anche la giurisprudenza amministrativa precisa che «l’istituto del whistleblowing non è utilizzabile per scopi essenzialmente di carattere personale», chiarendo come la tutela prevista dal summenzionato art. 54 *bis* possa essere accordata soltanto al dipendente pubblico che, essendo venuto a conoscenza per ragioni di ufficio della commissione di illeciti da parte di altri dipendenti, pur essendo esposto al rischio di possibili ritorsioni, si risolva a segnalare tali illeciti nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione⁹⁸.

Nondimeno è d’uopo precisare che, laddove la segnalazione del *whistleblower* – seppur spinta da intenti egoistici – sia comunque orientata alla protezione dell’interesse pubblico, essa potrà godere delle tutele sancite dall’art. 54 *bis*⁹⁹.

In sintesi, «se non ci sono dunque ragioni per negare le tutele previste dalla legge a casi in cui l’interesse egoistico del *whistleblower* coincida con l’interesse pubblico, le tutele invece vanno decisamente negate laddove la segnalazione riguardi fatti

cento della somma recuperata a seguito della condanna definitiva del responsabile da parte della Corte dei conti». A fronte di tale proposito tuttavia la prosecuzione dei lavori parlamentari e l’intervento emendativo hanno poi sospinto il legislatore ad optare per un paradigma normativo in cui tale premialità venisse meno, tant’è che già in sede referente la proposta di “remunerare” il *whistleblower* per la segnalazione da costui offerta fu immediatamente scartata.

⁹⁸ Cfr. T.A.R. CAMPANIA, Sez. VI, sentenza 08 giugno 2018 n. 3880 (udienza 23 maggio 2018), Pres. PASSONI, Rel. SORICELLI.

⁹⁹ La già richiamata pronuncia del T.A.R. Campania, Sez. VI, sent. 20 marzo 2019 n. 1553 (che si discosta dal precedente giurisprudenziale affermatosi con il provvedimento T.A.R. Campania, Sez. VI, sent. 08 giugno 2018 n. 3880, anch’esso già oggetto di considerazione) esprime anche il principio secondo cui «la sussistenza di una motivazione e di un interesse personale non esclude affatto che la denuncia riguardi fenomeni di cattiva amministrazione ai sensi della legge n. 190/2012; stessa cosa può verosimilmente accadere quando il rapporto di lavoro si dispiega in modo tale da avere dei riflessi non solo sul singolo ma sull’intera organizzazione amministrativa».

che non pregiudichino un interesse pubblico (c.d. *egoistic blowers*)»¹⁰⁰.

Conferma di ciò è peraltro rinvenibile in una recentissima pronuncia del Consiglio di Stato, in cui si chiarisce che «ogni qualvolta si sia in presenza di una segnalazione (...) non motivata “nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione” (come avviene quando vi confluiscano anche scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro), la segnalazione stessa non è sottratta all’accesso»¹⁰¹.

A sostegno di questa tesi soccorre la lettera di cui all’*incipit* del primo comma dell’art. 54 *bis*, in cui non si aggiunge alcuna specificazione quanto all’eventuale presenza di interessi personali che sospingano l’agire del *whistleblower*.

Da ciò ne discende che non si può – ne deve – “misurare” (sul piano quantitativo) la quantità di interesse pubblico confluita nella segnalazione sporta dal dipendente rispetto alle convenienze personali di quest’ultimo, ma si deve soltanto accertare che detto

¹⁰⁰ DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1414.

¹⁰¹ CONSIGLIO DI STATO, Sez. II, sentenza 06 dicembre 2021 n. 8150 (12 ottobre 2021), Pres. CASTRIOTA SCANDERBEG, Rel. VOLPE. Tale pronuncia richiama l’importante precedente giurisprudenziale costituito dal CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 02 gennaio 2020 n. 28 (udienza 28 novembre 2019), Pres. DE FELICE, Rel. SABATINO, in cui è espressamente deciso che «se quindi le ragioni pubbliche devono necessariamente sussistere, la lettera della legge (che riporta, tra i presupposti di applicabilità dell’istituto stesso, che la segnalazione sia fatta “nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione” – inciso non presente nelle prime due versioni dell’art. in questione e introdotto solo con la modifica data dall’art. 1 della l. 30 novembre 2017, n. 179) deve essere letta in senso opposto, come già lo stesso T.A.R. aveva fatto in occasione della citata sentenza n.3880/2018, quando aveva affermato che “l’istituto del whistleblowing non è utilizzabile per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori».

interesse sia effettivamente presente, anche avendo contezza di come difficilmente esso possa essere del tutto scevro dagli eventuali opportunismi di tipo privato che abbiano stimolato la segnalazione del dipendente¹⁰².

Vale, infine, la pena notare come il richiamo all'interesse all'integrità pubblica non costituisca soltanto uno strumento «indispensabile per evitare un utilizzo “egoistico” del *whistleblowing*», ma diviene di importanza pivotale anche per la sua divulgazione quale «strumento credibile di “promozione” dell'etica pubblica nei luoghi di lavoro»¹⁰³.

In secondo luogo, quanto agli organi cui il *whistleblower* “pubblico” può rivolgersi per comunicare la propria segnalazione, il secondo periodo del primo comma dell'art. 54 *bis*¹⁰⁴ menziona – in forma alternativa – il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di cui all'art. 1, comma 7, della l. 6 novembre 2012, n. 190), l'Autorità nazionale anticorruzione (ossia l'ANAC); qualora, invece, il dipendente intenda sporgere denuncia, potrà riferire all'autorità giudiziaria ordinaria ovvero a quella contabile.

In buona sostanza, nella prima delle due ipotesi – ossia qualora il dipendente intenda semplicemente comunicare la propria segnalazione senza sporgere denuncia – l'ordinamento consente dunque al *whistleblower* di poter fruire di due distinti canali di

¹⁰² PARISI N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰³ DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1415.

¹⁰⁴ Cfr. art. 54 *bis*, primo comma, secondo periodo, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (come riformato dall'art. 1, primo comma, della l. 30 novembre 2017 n. 179), in cui si dispone che «l'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere».

comunicazione: uno interno all'amministrazione di riferimento (riferendo la *notitia* al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza), l'altro all'ANAC, autorità indipendente deputata – tra i suoi numerosissimi compiti – anche alla ricezione di questo tipo di reclami.

A differenza della previgente formulazione, con la succitata riforma del 2017 la segnalazione del dipendente può quindi essere inoltrata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, una figura introdotta dalla l. “Severino” a garanzia della trasparenza, della legalità e dello sviluppo della cultura dell'integrità all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Il dipendente pubblico che intenda segnalare un illecito può dunque liberamente scegliere quale canale di comunicazione attivare senza dover rispettare alcun ordine di priorità tra le opzioni disponibili, essendo quindi libero di decidere per la soluzione che egli ritenga maggiormente adeguata alla situazione che intende portare all'attenzione.

Il legislatore ha pertanto offerto al *whistleblower* un novero di canali di comunicazione svincolato da gerarchie o meccanismi di preferenza, evitando quindi che il ricorso all'ANAC dovesse essere subordinato ad una prodromica interlocuzione col responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza¹⁰⁵.

Nella seconda delle ipotesi, ossia nel caso in cui il *whistleblower* pubblico intenda denunciare il misfatto di cui è

¹⁰⁵ Come rilevato in DELLA BELLA A., *op. cit.*, pp. 1415-1416, questa soluzione di evitare qualunque meccanismo gerarchico tra i canali di segnalazione attivabili dal *whistleblower* non era affatto «scontata, poiché il legislatore avrebbe potuto invece indicare un ordine di priorità, consentendo l'accesso al c.d. *external whistleblowing* solo nel caso di impossibilità di accedere all'*internal whistleblowing* o nel caso della sua comprovata inefficacia».

venuto a conoscenza, potrà rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria ovvero alla magistratura contabile: su questo aspetto, pertanto, la l. "Businarolo" ha lasciato intatta la possibilità, per il dipendente, di sporgere una denuncia presso la Procura della Repubblica oppure presso la Corte dei Conti.

Non è più prevista dalla riforma in esame, invece, la possibilità di rivolgere la segnalazione di un illecito al superiore gerarchico.

Sotto questo profilo, si rileva un significativo miglioramento della disciplina previgente, frutto di una ritrovata avvedutezza del legislatore di come fosse poco ragionevole – se non del tutto inutile – prevedere un canale di segnalazione (come era quello del ricorso al superiore gerarchico) potenzialmente in serio conflitto di interessi con l'agire del *whistleblower*.

Infatti, con riferimento agli illeciti commessi all'interno di un'amministrazione, sarebbe potuto spesso capitare che l'autore dei fatti alla base della segnalazione fosse proprio il superiore gerarchico cui si sarebbe dovuto rivolgere il pubblico dipendente ai sensi della primordiale formulazione dell'art. 54 *bis*.

Era del tutto illogico, allora, costringere il pubblico dipendente a doversi trovare nella situazione di riferire al proprio dirigente o superiore la notizia riguardante la commissione di illeciti perpetrati giustappunto da quest'ultimo¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Ciò appare ancor più risibile se si considera come ben poteva anche verificarsi il rischio (sagacemente ipotizzato da COPPOLA F., *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, op. cit., p. 479) «del dipendente che per porsi al riparo da facili contestazioni ed evitare altresì le conseguenze dannose per il proprio superiore, denunci l'illecito al suo autore, così da rimettere inopportuna al presunto responsabile dell'irregolarità le sorti del "J'accuse" e mantenere al contempo un contegno formalmente impeccabile».

A fronte di tale *nonsense* sancito dall'originaria previsione dell'art. 54 *bis* (per come formulato dalla l. "Severino"), si orientava necessariamente il *whistleblower* verso l'unico altro approdo possibile di comunicazione, ossia la denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile (oppure all'ANAC¹⁰⁷), tuttavia con il rischio di disincentivare enormemente il lavoratore, il quale non era effettivamente posto nelle condizioni più agevoli per rivelare l'illecito appreso¹⁰⁸.

In merito al contenuto della segnalazione ai fini della "riformata" disciplina sul *whistleblowing* pubblico, è d'uopo osservare come l'art. 1 della l. "Businarolo" nulla abbia innovato rispetto all'originario dettato dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 cosicché l'oggetto della comunicazione del *whistleblower* resta fissato nelle condotte illecite di cui egli sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

¹⁰⁷ Su questo aspetto la l. "Severino" – come già accennato in precedenza – fu parzialmente corretta grazie all'intervento del Decreto l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114), in virtù di cui l'iniziale novero di enti ricettori delle segnalazioni di *whistleblowing* venne poi ampliato, individuando anche l'ANAC tra i soggetti deputati a ricevere tali comunicazioni.

¹⁰⁸ Si immagini, ad esempio, a quelle situazioni in cui il lavoratore (a fronte di una possibile diffidenza verso gli ambienti giudiziari) non intenda rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria – qualora ovviamente non ne sia obbligato – per il timore di restare in qualunque modo coinvolto all'interno di un contenzioso penale (oppure civile) e doversi magari avvalere della tutela di un legale. Sul punto, stimola assoluto interesse l'esito di un sondaggio condotto in merito al livello di fiducia nella capacità del sistema giudiziario italiano: soltanto il 33% dei partecipanti si è dichiarato propenso a fidarsi dell'amministrazione della giustizia nostrana, mentre il 63% dei soggetti escussi non nutre una tale fiducia (cfr. COPPOLA F., *The lack of perceived legitimacy in Italy toward the Italian Criminal Justice System. Lessons from England*, in *Il patto per la legalità. Politiche di sicurezza e integrazione*, a cura di CASTALDO A. R., Padova, Cedam, 2017, pp. 123-124).

Confrontando infatti la formulazione del vigente primo comma dell'art. 54 *bis* con il dettato della medesima norma inizialmente previsto dalla l. "Severino" si può notare come – al di là di minuscole differenze letterali – il tenore complessivo della disposizione, nonché il suo senso logico, sia rimasto del tutto inalterato¹⁰⁹.

Ciò che rileva ai fini dell'applicazione della disciplina sul *whistleblowing* è dunque l'avvenuta conoscenza di condotte altrui, aventi una connotazione illecita – di cui si è appreso durante lo svolgimento del proprio lavoro: si tratta, quindi, di «fatti anti giuridici appresi nell'esercizio del pubblico ufficio o servizio»¹¹⁰.

Quanto alla connotazione di illecità della condotta segnalata, come sopra accennato, ci si può riferire a tutte quelle situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, sia riscontrabile l'abuso – da parte di un soggetto *intra neus* – di un potere pubblico a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché quei fatti (a prescindere di un'eventuale rilevanza penale) da cui emerga un malfunzionamento della pubblica amministrazione cagionato dall'uso, a fini personali, delle funzioni attribuite ad un suo dipendente¹¹¹.

È plausibile quindi che il *whistleblower* si trovi anzitutto a segnalare illeciti di rilevanza penale che concernano delitti contro

¹⁰⁹ In merito al contenuto della segnalazione del *whistleblower*, il primo comma dell'art. 54 *bis* enucleato dalla l. "Severino" si riferiva a «condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro»; il primo comma del medesimo art., riformato però dalla l. "Businarolo", menziona – quasi in maniera identica – «condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro».

¹¹⁰ CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 26 luglio 2018 n. 35792 (udienza 21 maggio 2018), Pres. BRUNO, Rel. TUDINO, imp. COCO, p. 3.

¹¹¹ *Supra*.

la pubblica amministrazione, ossia quelle fattispecie incriminatrici maggiormente attinenti all'ambito di operatività delle mansioni che svolge.

Inoltre, vale la pena riaffermare che le notizie oggetto di segnalazione da parte del *whistleblower* non debbono necessariamente essere state dal medesimo apprese in virtù dell'ufficio rivestito o del *munus publicus* esercitato, ben potendo essere state conosciute anche in maniera casuale: ciò che rileva, ai fini dell'applicabilità della disciplina prevista dall'art. 54 *bis* (anche per come riformato dalla l. "Businarolo"), è la circostanza di aver conosciuto tali condotte illecite in occasione – oppure a causa – dello svolgimento della mansione lavorativa¹¹².

Sul punto, è d'uopo sottolineare come il *whistleblowing* non sia stato delineato dal legislatore allo scopo di tramutare il dipendente in una sorta di investigatore¹¹³; in realtà, lo strumento *de quo* è stato introdotto nell'ordinamento italiano al solo fine di incentivare e stimolare la segnalazione di condotte illecite che si siano in qualunque modo apprese all'interno del proprio rapporto di lavoro¹¹⁴.

Ed infatti la segnalazione del *whistleblower* risponde «ad una duplice *ratio*, consistente da un lato nel delineare un particolare status giuslavoristico in favore del soggetto che segnalata illeciti e, dall'altro, nel favorire l'emersione,

¹¹² *Supra*.

¹¹³ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 26 luglio 2018 n. 35792 (udienza 21 maggio 2018), *op. cit.*, p. 4., in cui si precisa come la disciplina prevista dall'art. 54 *bis* «si limiti a scongiurare conseguenze sfavorevoli, limitatamente al rapporto di impiego, per il segnalante che acquisisca, nel contesto lavorativo, notizia di un'attività illecita, mentre non fonda alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge».

¹¹⁴ DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1415.

dall'interno delle organizzazioni pubbliche, di fatti illeciti, promuovendo forme più incisive di contrasto alla corruzione»¹¹⁵.

Pertanto, tutte le informazioni scoperte al di fuori dell'ambiente lavorativo e del rapporto professionale derivante dalle funzioni esercitate – ancorché manifestanti connotati di illiceità – non possono garantire al *whistleblower* le tutele accordate dall'art. 54 *bis*.

Inoltre, ai fini dell'applicabilità della disciplina sul *whistleblowing* è necessario che la segnalazione sporta dal dipendente abbia per oggetto fatti illeciti veritieri, ancorché essi non si siano in concreto realizzati.

Le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci – ovvero che si riferiscono ad eventi il cui avveramento è altamente improbabile – esulano dall'ambito operativo del *whistleblowing*, potendo anzi configurare, in capo al dipendente che proferisce il falso mediante l'indebita fruizione di tale istituto, ipotesi di calunnia o diffamazione.

Sul punto, occorre tenere a mente il dettato dell'ultimo comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 per come novellato dalla riforma in esame, che espressamente dispone come nessuna tutela possa essere accordata al *whistleblower* allorquando venga accertata (anche con sentenza di primo grado) la sua responsabilità penale per reati di calunnia, diffamazione, o comunque per comportamenti ascrivibili a quest'ultimo e scaturenti dalla sua falsa denuncia¹¹⁶.

¹¹⁵ CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 26 luglio 2018 n. 35792 (udienza 21 maggio 2018), *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁶ L'art. 54 *bis* in esame, difatti, al suo nono comma stabilisce che «le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di

Peraltro, nei confronti del dipendente pubblico che falsamente segnali fatti mai accaduti (oppure avvenuti in maniera difforme dal suo racconto, ovvero ascritti nei confronti di soggetti in realtà estranei alla vicenda) potrebbe essere altresì contestabile una responsabilità di natura civilistica, nei casi di dolo o colpa grave¹¹⁷, anch'essa idonea – allorquando accertata giudizialmente – a far caducare ogni tutela precedentemente accordata al lavoratore.

Allorquando il dipendente abbia segnalato fatti falsi, tuttavia senza aver agito con colpa grave o malafede, verrebbe da chiedersi se possa essere comunque accordata una protezione al *whistleblower* oppure se l'anzidetta fallacità della denuncia sporta non consenta giustificazione alcuna.

La risposta a codesto interrogativo può essere ottenuta a seconda del paradigma interpretativo con cui si concepisce l'istituto del *whistleblowing*.

calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave». Si ritiene non esente da critiche quest'ultimo aspetto inerente alla caducazione di ogni forma di tutela nei confronti del *whistleblower* il quale – con sentenza di primo grado – sia stato ritenuto colpevole di calunnia o diffamazione. Una sentenza di merito non ancora passata in giudicato sarebbe sufficiente – nell'ottica del legislatore – per consentire la rimozione di quelle tutele precedentemente accordate al lavoratore il quale si suppone che abbia falsamente denunciato un illecito. A sommosso avviso dello scrivente sembra che la previsione normativa anzidetta riscontri possibili profili di contrasto col dettato costituzionale dell'art. 111. Si dovrebbe, infatti, disapplicare nei confronti del dipendente la protezione sancita in tema di *whistleblowing* soltanto allorquando divenga definitiva la pronuncia giudiziale in tema di responsabilità ascrivibile a quest'ultimo per la falsa segnalazione da egli sporta. Una differente interpretazione del dato letterale della norma *de qua* provocherebbe l'irrecuperabile danno di lasciare sprovvisto da ogni tutela quel lavoratore il quale venga prosciolto – da una sentenza successiva a quella di primo grado – dalle accuse di calunnia o diffamazione di cui era accusato a seguito della segnalazione sporta.

¹¹⁷ Si tratta della responsabilità aquiliana prevista all'art. 2043 c.c.

Nel caso in cui si approcci questo tema in guisa di una prospettiva *government oriented*, quindi interessandosi esclusivamente alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione e di *maladministration*, qualora la *notitia* segnalata dal dipendente si riveli falsa a quest'ultimo non dovrebbe essere riconosciuta nessuna tutela ai sensi dell'art. 54 *bis*, giacché la fallace rivelazione sicuramente non ha perseguito quell'interesse della pubblica amministrazione richiamato dalla lettera della suindicata disposizione.

Qualora, invece, si concepisca l'istituto *de quo* secondo un orientamento *human rights oriented*, e dunque ponendo al centro dell'agire del lavoratore segnalante l'esercizio del diritto fondamentale di questi a potersi esprimere liberamente e tenendo in considerazione anche il diritto altrettanto importante di informazione alla collettività, allora potrebbe comunque applicarsi nei confronti del dipendente quell'alveo di tutele sancite dalla normativa nazionale a protezione del *whistleblower*.

Sul punto, vale la pena accennare come la giurisprudenza europea, infatti, abbia assunto talune decisioni in tema di *whistleblowing* in cui si inquadra tale istituto come declinazione del primo comma dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹¹⁸, secondo cui «ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione», la quale include la libertà d'opinione, ma soprattutto di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche¹¹⁹.

¹¹⁸ PONTE F., *La Corte EDU sul whistleblowing: la libertà di espressione, i canali pubblici di segnalazione e una prospettiva non (ancora) italiana*, in *DPCE Online*, 2021, fasc. 2., p. 2705.

¹¹⁹ L'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, al primo periodo del suo primo comma, così recita: «ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione».

Ad esempio, con la sentenza resa nel caso *Gawlik* contro *Liechtenstein* del 16 febbraio 2021¹²⁰ la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito come la libertà di espressione del dipendente può coprire affermazioni che successivamente, ad esempio ad esito di un processo penale, si riveleranno infondate, «ma ciò solo nella misura in cui il reperimento delle informazioni possa considerarsi accurato e affidabile, non essendo (...) rilevante la mera buona fede del whistleblower»¹²¹.

Senza approfondire questa tematica, che troverà ampio respiro nel seguente capitolo, occorre notare come il primo periodo del primo comma del novellato art. 54 *bis* si concluda con

Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera (...).

¹²⁰ CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Sez. II, caso *Gawlik c. Liechtenstein*, sentenza 16 febbraio 2021 (udienza 19 gennaio 2021), Pres. KJØLBRO. Nella sentenza viene espressamente evidenziato il dovere incombente sul *whistleblower* di verificare la fondatezza dei fatti illeciti che intende denunciare («*that freedom of expression carries with it duties and responsibilities and any person who chooses to disclose information must carefully verify, to the extent permitted by the circumstances, that it is accurate and reliable*»). Qualora la segnalazione si basi su fatti accuratamente verificati, potrà essere accordata la tutela al *whistleblower*, anche qualora essi si rivelino privi di fondamento («*information disclosed by whistle-blowers may also be covered by the right to freedom of expression under certain circumstances where the information in question subsequently proved wrong or could not be proven correct*»). Sul punto, la Corte infatti precisa come non si possa pretendere dal *whistleblower* che gli accertamenti successivi alla sua denuncia debbano essere necessariamente riscontrati («*it cannot reasonably be expected of a person having lodged a criminal complaint in good faith to anticipate whether the investigations will lead to an indictment or will be discontinued*»). Tuttavia la Corte chiarisce che, al fine dell'applicazione delle tutele in tema di *whistleblowing* al dipendente, è necessario che egli abbia provveduto a verificare scrupolosamente le informazioni alla base della segnalazione («*however, in these circumstances the person concerned must have complied with the duty to carefully verify, to the extent permitted by the circumstances, that the information is accurate and reliable*»).

¹²¹ PONTE F., *op. cit.*, p. 2707.

l'enunciazione delle tutele offerte al *whistleblower*, stabilendo che quest'ultimo – a fronte della sua segnalazione – non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle sue condizioni di lavoro.

In particolare, nella specifica ipotesi del licenziamento, qualora il *whistleblower* subisca detta misura ritorsiva a causa delle ragioni anzidette, l'ottavo comma dell'art. 54 *bis* prevede la reintegrazione di quest'ultimo nel posto di lavoro¹²².

Più in generale, ai sensi del settimo comma della norma *de qua*, ogni atto discriminatorio oppure ritorsivo adottato nei confronti del *whistleblower* deve considerarsi nullo, spettando di converso all'amministrazione o all'ente di riferimento l'onere della dimostrazione che le misure adottate nei confronti del dipendente non manifestino una connotazione di rappresaglia verso tale segnalante¹²³.

Inoltre, in guisa di tale previsione legislativa, allorquando vengano effettivamente adottate nei confronti del *whistleblower* misure ritorsive in conseguenza della segnalazione da questi elevata, è possibile per l'interessato (od anche le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dell'amministrazione in cui dette pratiche scorrette sono state poste in essere) comunicare l'accaduto all'ANAC, autorità che poi dovrà informare di ciò il

¹²² Stabilisce l'anzidetto ottavo comma che «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».

¹²³ Dispone il comma settimo del novellato art. 54 *bis* che «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».

Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Il tenore letterale della norma non chiarisce se sussista – in maniera perentoria – un dovere incombente sul *whistleblower* (o sulle suindicate organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno dell'amministrazione) di comunicazione di tali episodi di *retaliation*.

Nel secondo periodo del primo comma del novellato art. 54 *bis* è usata l'espressione «l'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC»: la locuzione «in ogni caso» indurrebbe ad immaginare la sussistenza di un obbligo di segnalare l'avvenuta adozione di queste pratiche di “rappresaglia” verso il *whistleblower*.

Tuttavia, la mancata previsione di conseguenze negative scaturenti nell'ipotesi in cui dette “rappresaglie” non vengano portate all'attenzione dell'ANAC potrebbe sospingere l'interprete ad immaginare una facoltatività della comunicazione di cui trattasi.

La soluzione dirimente più conforme al dato normativo può essere individuata considerando il terzo periodo¹²⁴ del primo comma dell'art. 54 *bis* in cui – come accennato – si stabilisce per l'ANAC l'incombente di informare le altre autorità sopra già richiamate affinché esse possano eventualmente adottare i provvedimenti (nel novero delle rispettive competenze) ritenuti

¹²⁴ Art. 54 *bis*, primo comma, terzo periodo, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (come riformato dall'art. 1, primo comma, l. 30 novembre 2017 n. 179).

opportuni in conseguenza dell'occorsa adozione di misure ritorsive nei confronti del *whistleblower*¹²⁵.

Si ritiene, perciò che sussista un dovere di comunicare quegli episodi di *retaliation* commessi contro il *whistleblower*, anche in ossequio a quell'interesse «dell'integrità della pubblica amministrazione» di cui all'*incipit* dell'art. 54 *bis*.

Ciò è suffragato peraltro anche dall'ulteriore considerazione per cui l'ANAC – ai sensi del sesto comma del predetto art. 54 *bis* – è tenuta ad adottare sanzioni amministrative nell'ipotesi in cui siano state applicate nei confronti del *whistleblower* pubblico misure discriminatorie a seguito della segnalazione di quest'ultimo¹²⁶.

3.1.2 Chi è il *whistleblower* pubblico?

Il secondo comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 si compone invece di due periodi, il primo

¹²⁵ Il terzo ed ultimo periodo del primo comma del suddetto art. 54 *bis* infine statuisce che «l'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza».

¹²⁶ Il sesto comma qui in esame dispone che «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. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione».

dei quali stabilisce che cosa si intenda per dipendente pubblico ai fini dell'applicazione della disciplina sul *whistleblowing*.

Nello specifico la prima parte della norma anzidetta dispone che «ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile»¹²⁷.

A differenza del previgente dettato sancito dalla l. “Severino”, in cui non era presente alcuna definizione di dipendente, all'interno della nuova lettera dell'art. 54 *bis* invece si indica in maniera esplicita cosa debba intendersi per *whistleblower* pubblico, ossia a quale lavoratore possano applicarsi quelle forme di protezione sancite dal primo comma della norma *de qua*.

La disciplina enunciata dalla l. “Businarolo” annovera quindi nella nozione di pubblico dipendente anzitutto quei lavoratori impiegati all'interno delle pubbliche amministrazioni, per come esse delineate ai sensi dell'art. 1, secondo comma, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165¹²⁸.

In secondo luogo, la disciplina di cui all'art. 54 *bis* deve essere altresì applicata a quei dipendenti qualificati come “personale in regime di diritto pubblico”, come – ad esempio – magistrati, militari o procuratori dello Stato¹²⁹.

¹²⁷ Art. 54 *bis*, secondo comma, primo periodo, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (come riformato dall'art. 1, primo comma, l. 30 novembre 2017 n. 179).

¹²⁸ Cfr. *supra*.

¹²⁹ Sul punto rileva il disposto dell'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, in cui si definisce quale personale in regime di diritto pubblico «i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e

Altre categorie richiamate dal secondo comma qui in esame sono i dipendenti degli enti pubblici economici, nonché degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c..

Con quest'ultimo richiamo normativo l'art. 54 *bis* fa riferimento ai dipendenti delle Società controllate o collegate, ossia incardinati all'interno di un ente che ha natura privatistica e che è sottoposto al controllo (ovvero denota collegamenti) con enti di diritto pubblico.

Il secondo ed ultimo periodo della norma *de qua* aggiunge un ulteriore novero di soggetti titolati alla protezione sancita dal secondo comma dell'art. 54 *bis*, ossia i lavoratori ed i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi le quali realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica¹³⁰: in tal caso la disciplina sul *whistleblowing* verrà applicata con riguardo alla segnalazione di quegli illeciti relativi all'ente in favore di cui opera l'impresa fornitrice¹³¹.

In merito all'individuazione dei soggetti legittimati a sporgere una segnalazione, vale la pena richiamare anche le già

della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n.691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n.281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n.287» (ad esempio, quelle materie inerenti la regolamentazione del mercato, della borsa e delle Società quotate).

¹³⁰ Art. 54 *bis*, secondo comma, secondo periodo, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (come riformato dall'art. 1, primo comma, della l. 30 novembre 2017 n. 179).

¹³¹ L'estensione della disciplina di cui al secondo comma del novellato art. 54 *bis* anche a tali imprese fornitrici della pubblica amministrazione appare una scelta del legislatore assolutamente condivisibile giacché (come giustamente osservato in DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1410) «il settore delle forniture e degli appalti pubblici è particolarmente esposto ai fenomeni corruttivi», manifestandosi come un ambito in cui tradizionalmente – anche nelle esperienze straniere – «il *whistleblowing* si rivela particolarmente utile».

citare “linee guida” adottate dall’ANAC in tema di *whistleblowing*¹³² che adottano una concezione più estesa di dipendente pubblico con lo scopo di ampliare al massimo l’ambito di applicazione dell’art. 54 *bis*.

Peraltro, vale la pena accennare che, ai sensi del quinto comma del novellato art. 54 *bis*, all’ANAC è proprio riconosciuto *ex lege* il potere di adottare «linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni»¹³³.

Ergo, interpretando la nozione di pubblica amministrazione in maniera estensiva, tali linee guida consentono di includere nella disciplina *de qua*, ad esempio, anche le autorità amministrative indipendenti: in questa maniera ANAC propone dunque un allineamento tra gli enti tenuti all’applicazione della normativa sul *whistleblowing* e quelli tenuti all’applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza¹³⁴.

La lettera del secondo comma di cui trattasi non menziona, invece, i dipendenti delle Società di natura privatistica partecipate da enti pubblici (come, ad esempio, “Poste Italiane”): nei confronti di tali lavoratori possono però essere applicate le tutele previste all’art. 6 del Decreto Legislativo 08 giugno 2001 n. 231¹³⁵.

¹³² Cfr. *supra*.

¹³³ All’art. 54 *bis*, quinto comma, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (come riformato dall’art. 1, primo comma, della l. 30 novembre 2017 n. 179) è infatti stabilito che «l’ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni». Ivi si dispone inoltre che «le linee guida prevedono l’utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell’identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione».

¹³⁴ Cfr. DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1410.

¹³⁵ In particolare, il succitato art. 6 del d.lgs. 08 giugno 2001 n. 231 (a breve esplicitato) stabilisce come gli enti assoggettati a codesta normativa debbano

Come già ricordato in sede di disamina delle previsioni introdotte dalla l. “Severino”, anche la riformata formulazione dell’art. 54 *bis* non deroga il dovere incombente sul pubblico ufficiale e sull’incaricato di pubblico servizio – sancito dal combinato disposto tra gli artt. 331 c.p.p. nonché 361 e 362 del c.p. – di sporgere denuncia di illeciti allorquando la *notitia* riguardi reati perseguibili d’ufficio.

Sul punto, tuttavia, emerge l’interrogativo circa l’applicabilità o meno della disciplina ai sensi del secondo comma dell’art. 54 *bis* anche nei confronti del pubblico ufficiale (o dell’incaricato di pubblico servizio) il quale – durante l’esercizio della propria funzione – abbia appreso una notizia di reato perseguibile d’ufficio e sia pertanto onerato dal farne denuncia, anche laddove gli sia ignota l’identità del reo.

Alcuni autori rispondono negativamente al quesito anzidetto, motivando la non applicabilità della tutela *ex art. 54 bis* al pubblico dipendente sulla scorta della natura a base volontaria dell’istituto *de quo*.

Muovendo dall’idea per cui il *whistleblower* è tradizionalmente un soggetto il quale – pur non avendo alcun obbligo di segnalare un illecito – decide comunque di agire in tal senso, così esponendosi a ritorsioni pur di far prevalere l’interesse pubblico, si ritiene infatti che le tutele in esame non possano invece essere applicate nei confronti di quel pubblico dipendente il quale sporga denuncia di reati soltanto perché a ciò onerato per

prevedere modelli di organizzazione e di gestione che consentano sia canali di comunicazione delle segnalazioni di illeciti, sia il divieto di atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante per motivi collegati (direttamente o indirettamente) alla segnalazione, sia sistemi disciplinari che istituiscano sanzioni da adottare nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante.

legge: la mancanza di spontaneità di una scelta varrebbe ad escludere, per tali lavoratori che denunciano in esecuzione di un obbligo, ogni forma di protezione in guisa della normativa in esame¹³⁶.

A sommo avviso dello scrivente la summenzionata risposta al predetto interrogativo pare non corretta, giacché se è vero che la *ratio legis* del *whistleblowing* si fonda su una personale adesione ai valori della legalità da parte del dipendente che segnala, è altrettanto vero che il dato letterale dell'art. 54 *bis* subordina l'applicazione delle forme di tutela nei confronti del lavoratore soltanto in base all'inquadramento del medesimo all'interno dell'amministrazione di appartenenza (o delle altre categorie di enti già indicate).

Escludendo, perciò, un pubblico dipendente da una tutela anti *retaliation* per il fatto che la denuncia da costui sporta fosse necessitata e non volontaria, si rischierebbe non soltanto di violare il dettato normativo vigente (che, peraltro, non menziona alcun requisito della spontaneità quanto alle intenzioni del *whistleblower*), bensì di privare indebitamente di una forma di tutela quel lavoratore che – a prescindere dal *motum* con cui ha segnalato un illecito – si è prodigato per far emergere l'illegalità commessa all'interno dell'ente per cui lavora, così soddisfacendo quell'interesse pubblico ben delineato dall'*incipit* dell'art. 54 *bis* del novellato Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

¹³⁶ Cfr. DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1412, in cui si evidenzia peraltro come «il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio potrebbero fruire delle tutele previste dalla l. 179/2017, nel caso in cui la segnalazione riguardi illeciti diversi da quelli per i quali è previsto l'obbligo di denuncia (quindi ad esempio nel caso in cui vengono segnalate condotte che integrano gli estremi di un reato non perseguibile d'ufficio oppure di un illecito non costituente reato)».

3.1.3. La tutela dell'identità del segnalante.

Il terzo comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 si occupa, invece, del fondamentale tema del divieto di rivelazione dell'identità del dipendente segnalante.

Senza addentrarsi nei rilievi di natura processual penalistica di questa previsione legislativa (che verranno affrontati nel secondo capitolo di questo lavoro dottorale), si vuole qui però evidenziare quello che è un principio cardine di tutta la disciplina vigente in tema di *whistleblowing*, ossia il divieto di rivelare l'identità del dipendente che ha sporto la segnalazione di fatti illeciti.

Peraltro, in questa sede si tralascerà un esame approfondito della lettera del terzo comma *de quo*, al fine di poterne consentire un miglior approfondimento nei capitoli successivi, mediante un'opera di raffronto tra le peculiarità sul tema previste nel rito penale e quelle invece applicabili a procedimenti di differente natura.

Ed infatti il terzo comma *de quo* prevede un siffatto divieto di rivelazione dell'identità del *whistleblower* oltre che nei processi penali, anche nei giudizi contabili instaurati innanzi la Corte dei conti e nei procedimenti disciplinari attivati in seno alle amministrazioni di riferimento (ed eventualmente trasmigrati di fronte al giudice del lavoro).

Il senso intrinseco di questo principio è facilmente intuibile: qualora fosse consentita a terzi la conoscibilità in merito a quale sia la fonte all'interno di un ambiente lavorativo che ha denunciato la commissione – da parte di colleghi o datori – di un fatto illecito, allora si esporrebbe quel dipendente alla concreta

possibilità di restare vittima di ritorsioni o discriminazioni dovute alla segnalazione effettuata.

Per l'effetto, qualunque lavoratore – sapendo che la propria identità verrebbe resa nota in maniera indiscriminata – sarebbe implicitamente indotto a non allertare più l'autorità preposta o, comunque, a serbare un silenzio su ciò di cui quest'ultimo è a conoscenza.

L'irrivelabilità di cui trattasi pertanto comporta, ai sensi del comma quarto dell'art. 54 *bis*, che la segnalazione di fatti illeciti comunicata dal dipendente non possa essere oggetto del diritto di accesso agli atti previsto dalla disciplina sul procedimento amministrativo¹³⁷.

3.2. La riforma del *whistleblowing* nel settore privato.

La maggiore innovazione apportata dalla l. “Businarolo” concerne, come già accennato, l'estensione anche nei confronti del dipendente privato delle tutele già previste in tema di *whistleblowing* per il dipendente pubblico.

Difatti sino al 2017, ossia all'entrata in vigore della l. 30 novembre 2017 n. 179, le uniche forme di protezione che l'ordinamento aveva predisposto nei confronti di un lavoratore che segnalava un illecito emerso nel proprio ambito di lavoro riguardavano i dipendenti in servizio presso le pubbliche amministrazioni.

Questa scelta legislativa, come ampiamente evidenziato, si basava sul principale – e forse unico – obiettivo di contrastare il

¹³⁷ Ai sensi del quarto comma dell'art. 54 *bis*, la segnalazione di fatti illeciti sporta dal *whistleblower* «è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

fenomeno della corruttela nel comparto pubblico, restando irrilevante (o, per lo meno, poco influente) il contrasto a fenomeni di illegalità che potevano emergere nei rapporti di lavoro di natura privatistica.

Con l'adozione della novella *de qua* l'orizzonte di intervento prefissato dal legislatore non è mutato, bensì si è soltanto ampliato anche alla sfera privatistica dei rapporti di lavoro, con l'intento di un approccio più esteso contro i fenomeni dell'illegalità che possano emergere in tale ambito.

Pertanto l'introduzione del *whistleblowing* all'interno del panorama normativo italiano anche con riferimento ai dipendenti privati ha manifestato la volontà governativa e parlamentare di usare questo istituto per l'emersione e l'accertamento di quelle notizie di reato o, comunque, di fatti illeciti (come, ad esempio, gli episodi di corruttela) che – ontologicamente – manifestano una genetica “oscurità”, dovuta sia alle caratteristiche intrinseche di questo tipo di malaffare, sia alla scarsa propensione alla denuncia che talvolta si attesta tra i consociati¹³⁸.

Ebbene, l'art. 2 della l. 30 novembre 2017 n. 179 (rubricato «tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato») ha introdotto tre nuovi commi all'art. 6 del Decreto Legislativo 08 giugno 2001 n. 231: questo nuovo dettato normativo ha quindi arricchito la disciplina degli «adempimenti relativi ai modelli di organizzazione in grado di escludere la

¹³⁸ Cfr. COPPOLA F., *Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell'anticorruzione*, op. cit., p. 476.

responsabilità amministrativa degli enti per i reati commessi da amministratori e collaboratori»¹³⁹ già sancita al predetto art. 6.

Difatti il Decreto Legislativo 08 giugno 2001 n. 231, celeberrimo per aver consentito il superamento del brocardo latino *societas delinquere non potest*, all'art. 6 prevede come gli enti privati debbano predisporre propri modelli di organizzazione e di gestione al fine di prevenire la commissione di reati da parte dell'ente stesso.

Per l'adozione di una disciplina in tema di *whistleblowing* all'interno degli ambiti lavorativi di natura privatistica la l. "Businarolo" si è pertanto innestata su questo solco della *compliance* degli enti già tracciato ai sensi dell'anzidetta "normativa 231", stabilendo come anche la segnalazione di illeciti debba trovare una preventiva proceduralizzazione all'interno dei suindicati modelli di organizzazione e di gestione.

3.2.1. La segnalazione nel *whistleblowing* "privato".

La prima innovazione apportata dalla l. "Businarolo" in tema di *whistleblowing* concerne l'introduzione del comma 2 *bis* al suindicato art. 6 del Decreto Legislativo 08 giugno 2001 n. 231, mediante cui si stabilisce, in primo luogo, la necessità che all'interno di un ente privato vengano predisposti appositi canali di segnalazione onde consentire ai relativi dipendenti di poter denunciare gli illeciti da costoro appresi in ragione dell'impiego svolto.

¹³⁹ CORTI M., *Articolo 2 LEGGE 30 novembre 2017, n. 179*, in *Compliance; responsabilità da reato degli enti collettivi*, a cura di CASTRONUOVO D. e al., Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 1741.

Con l'espressione "canali di segnalazione" si presume che il legislatore faccia riferimento a strumenti (intesi, ad esempio, come apposite unità di personale incardinate presso la struttura organizzativa dell'ente) che consentano a quest'ultimo la conoscibilità e la conseguente gestione della *notitia* illecita riferita dal dipendente, affinché esso possa adottare tutti gli opportuni provvedimenti.

In particolare, la disciplina sancita da questo comma 2 *bis* richiede espressamente la previsione di uno o più canali di segnalazione in grado di garantire la riservatezza dell'identità del *whistleblower* durante la gestione delle attività di segnalazione, senza quindi che altri colleghi o superiori possano scoprire chi sia stato a denunciare l'illecito.

Inoltre, l'ente deve comunque dotarsi di un ulteriore canale di segnalazione (oppure – nel caso ne abbia previsti molteplici – adeguarne uno tra essi) affinché tale riservatezza dell'identità del dipendente sia garantita attraverso l'utilizzo di modalità informatiche.

Suscita immediatamente una spiccata attenzione la marcata divergenza tra settore pubblico e privato in tema di possibilità di segnalazione offerte dalla l. "Businarolo" al *whistleblower*.

Difatti se per il pubblico dipendente è prevista non solo la possibilità di rivolgersi al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza interno alla propria amministrazione di riferimento, bensì anche ad un'autorità indipendente (ossia l'ANAC), invece per il lavoratore privato c'è solo la possibilità di fruire di canali di segnalazione interni all'ente per cui lavora.

Questo aspetto, che di primo acchito potrebbe sembrare più che giustificabile in ragione della differente peculiarità del tipo di impiego riconducibile alle due categorie di dipendenti anzidette,

in realtà si traduce in una significativa minor tutela per il lavoratore privato, il quale non può beneficiare della possibilità di rivolgere la propria doglianza ad un soggetto davvero terzo rispetto alla struttura organizzativa presso cui egli è incardinato.

Se è vero poi, che tanto il dipendente pubblico quanto quello privato possono rivolgersi alla magistratura requirente per denunciare la notizia di fatti criminosi, è altrettanto vero che una simile occasione potrebbe non essere così convincente per quest'ultimo, in guisa di quella generale diffidenza dei consociati (accennata *supra*) ad evitare il più possibile contatti con l'ambiente giudiziario.

Vale la pena ricordare, infine, come al lavoratore in ambito privato non sia riconducibile nemmeno la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, giacché quest'ultima autorità possiede giurisdizione soltanto in materia di contabilità pubblica¹⁴⁰.

Quanto poi all'individuazione dei dipendenti legittimati a sporgere la segnalazione, la norma *de qua* fa riferimento persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente (o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale) nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; inoltre, possono rivolgere una comunicazione in tema di *whistleblowing* anche coloro che sono sottoposti alla direzione o

¹⁴⁰ Ai sensi dell'art. 103 Costituzione, «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge». In generale, la Corte dei conti è competente a giudicare agenti contabili, amministratori e funzionari pubblici per tutte le vicende comunque concernenti la gestione di risorse pubbliche, avendo peraltro giurisdizione in materia di pensioni civili, militari e di guerra.

alla vigilanza di una o più delle persone anzidette che ricoprono funzioni apicali¹⁴¹.

In buona sostanza, il comma 2 *bis* dell'art. 6 qui in esame prevede che possono assumere il ruolo di *whistleblower* non soltanto quei dipendenti che esercitano per l'ente funzioni di vertice, bensì anche coloro che – non possedendo alcuna posizione pivotale nella struttura organizzativa e gerarchica dell'impresa, azienda o società – sono concretamente controllati nelle loro mansioni dai superiori testé citati.

Una siffatta previsione dimostra in maniera lampante l'intento del legislatore di estendere il più possibile l'adesione a questo istituto a tutti quei lavoratori che in concreto possano apprendere notizie inerenti alla commissione di illeciti all'interno del proprio ambito lavorativo.

Il mancato utilizzo di una locuzione più generica quanto all'individuazione del novero di eleggibili *whistleblowers* – come, ad esempio, “tutti i dipendenti” – appare, a sommosso giudizio dello scrivente, poco comprensibile: verrebbe da chiedersi, infatti, quale sia il motivo di quella che parrebbe un'incongruenza, stante l'evidente intenzione del legislatore di far accrescere largamente la fruizione di questo strumento di segnalazione, onde incentivare l'emersione dei fenomeni di illegalità all'interno dell'ente.

Una plausibile soluzione a tale interrogativo potrebbe essere offerta dal richiamo – operato dal legislatore – a che le segnalazioni sperte dal *whistleblower* avvengano «a tutela dell'integrità dell'ente»: la circostanza secondo cui siano i dipendenti che rivestono posizioni apicali nell'organizzazione lavorativa (o, comunque, coloro che sono sottoposti al loro diretto

¹⁴¹ Cfr. art. 5, primo comma, lettere a) e b), del d.lgs. 08 giugno 2001 n. 231.

controllo) a poter denunciare la commissione di illeciti potrebbe garantire che le comunicazioni in tema di *whistleblowing* non vengano spinte da qualunque lavoratore col solo intento di danneggiare l'azienda o l'impresa per cui si lavora.

In ogni caso, un aspetto fondamentale dell'introduzione del *whistleblowing* con riferimento ad enti di natura privata sta nell'imprescindibile rilievo – sancito proprio dal comma 2 *bis* di cui trattasi – a che la segnalazione sporta dal dipendente debba essere riferita a tutela dell'integrità dell'ente per il quale costui è impiegato.

Tale previsione normativa richiama latamente l'*incipit* del primo comma dell'art. 54 *bis* del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165, ove si menziona l'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione.

Ancorché si tratti di interessi aventi orizzonti diametralmente opposti, i due articolati di Legge però manifestano la comune intenzione del legislatore a che il *whistleblower* non agisca per ottenere uno scopo personale a danno del datore presso cui egli esercita la propria prestazione lavorativa.

Come per il summenzionato art. 54 *bis*, anche con riferimento agli enti di natura privata il legislatore ha categoricamente inteso evitare che il dipendente segnalante possa trarre alcun vantaggio dalla sua denuncia

Ovviamente, all'interno della disposizione stabilita al comma 2 *bis* dell'art. 6 della normativa sulla responsabilità degli enti non si può ravvisare nessun riferimento ai principi costituzionali in tema di buon andamento della pubblica amministrazione, né peraltro si può ivi sussumere alcun richiamo alla necessità di un agire pubblico che sia integro, imparziale e

scevro da corrottele o altri simili fenomeni di mercimonio del *munus publicus*.

Per tutela dell'integrità dell'ente si deve invece intendere l'interesse a che quest'ultimo non commetta – per il tramite di propri infedeli dipendenti – illeciti o irregolarità, in particolar modo di rilevanza penale.

Quanto al contenuto della denuncia sporta dal *whistleblower*, senza voler ripetere le medesime considerazioni già svolte in sede di disamina dell'art. 54 *bis* anzidetto, vale però la pena sottolineare come nel dettato dell'innovativo comma 2 *bis* dell'art. 6 si preveda che la segnalazione di condotte illecite debba essere “circostanziata”.

L'utilizzo di questo attributo – del tutto assente nel dettato dell'art. 54 *bis* del testo unico anzidetto – sembrerebbe lasciare intendere che in tema di *whistleblowing* nel settore di lavoro privato la segnalazione espressa dal dipendente debba essere maggiormente dettagliata e precisa rispetto a quanto stabilito per l'ambito pubblico.

Si ritiene, in realtà, che questa locuzione indicata al comma 2 *bis* dell'art. 6 della normativa sulla responsabilità degli enti non vada intesa come un *quid pluris* rispetto all'equivalente segnalazione nel settore pubblico, in quanto anche in tale ultimo ambito la denuncia di una irregolarità dovrebbe avvenire in maniera del tutto esauriente.

A bene vedere, l'utilizzo dell'espressione “segnalazione circostanziata” deve essere collegato agli altri requisiti previsti dal legislatore al comma 2 *bis*, ovvero la rilevanza della comunicazione sporta dal dipendente ai fini di un'emersione della responsabilità dell'ente, nonché il fondamento della doglianza su elementi di fatto precisi e concordanti.

Questa locuzione, pertanto, può essere intesa come un richiamo del legislatore a che il privato dipendente non si limiti a comunicare superficialmente il mero accadimento di un fatto, bensì (a tutela del proprio enti d'appartenenza) descriva esattamente la notizia oggetto della sua doglianza, affinché i conseguenti provvedimenti adottati siano effettivamente corretti.

Da ultimo, è d'uopo sottolineare come ai fini dell'applicazione della disciplina stabilita dal comma 2 *bis* qui in esame possano essere segnalate non soltanto condotte illecite o irregolari, ma anche le violazioni dei modelli di organizzazione e di gestione dell'ente: tuttavia è importante, *ça va sans dire*, che il dipendente abbia appreso la notizia di tali eventi in ragione del proprio rapporto di lavoro o, comunque, delle funzioni o delle mansioni svolte.

3.2.2. Le tutele nel *whistleblowing* “privato”.

In materia di forme di protezione offerte al lavoratore che denunci la commissione di illeciti ovvero la violazione di modelli di organizzazione e di gestione dell'ente, la l. “Businarolo” stabilisce – ai sensi della lettera “c” del suindicato comma 2 *bis* – il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla sua segnalazione.

Sotto questo profilo, dunque, la disciplina prevista in tema di *whistleblowing* “privato” è del tutto simile a quella sancita per il comparto della pubblica amministrazione.

Ed infatti anche il *whistleblower* del settore privato non può essere licenziato, demansionato, o comunque sottoposto a misure

discriminatorie o ritorsive a causa della segnalazione sporta: quand'anche dovessero poi essergli inflitti simili episodi di *retaliation*, essi saranno da considerarsi indiscutibilmente nulli¹⁴².

Come peraltro disposto dall'art. 54 *bis* già trattato, anche la novella di cui al comma 2 *quater* della normativa *de qua* prevede come debba essere il datore che abbia irrogato misure disciplinari (finanche terminative del rapporto impiegatizio con il *whistleblower*) a dover dimostrare come il proprio agire non sia una mera rappresaglia nei confronti del dipendente, bensì sia fondato su ragioni diverse – o, comunque, del tutto estranee – dalla segnalazione riferita dal lavoratore¹⁴³.

Peraltro, il dettato della lettera “d” dello stesso comma 2 *bis* dispone come i suindicati modelli di organizzazione e gestione dell'ente debbano prevedere un sistema disciplinare ai sensi del quale siano stabilite le sanzioni da applicare nei confronti di chi viola le anzidette misure di tutela applicabili nei confronti del segnalante.

In guisa conforme al novellato primo comma dell'art. 54 *bis*, anche con riferimento agli enti privati è stato riconosciuto un ruolo alle organizzazioni sindacali: nello specifico, il nuovo comma 2 *ter* prevede come quest'ultime possano denunciare

¹⁴² Cfr. art. 6, comma 2 *quater*, primo periodo, d.lgs. 08 giugno 2001 n. 231, ove si dispone che «il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo», aggiungendo come siano altresì «nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'art. 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante».

¹⁴³ Cfr. art. 6, comma 2 *quater*, secondo periodo, d.lgs. 08 giugno 2001 n. 231, in cui è stabilito che «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».

all'Ispettorato nazionale del lavoro l'avvenuta adozione da parte del datore di misure ritorsive inflitte al *whistleblower*¹⁴⁴.

Peraltro, anche lo stesso dipendente può rivolgersi, in maniera autonoma, all'Ispettorato nazionale del lavoro, potendo quindi riportare ogni torto subito a causa della segnalazione effettuata¹⁴⁵.

Se al *whistleblower* alle dipendenze di un ente privato sono accordate le anzidette forme di tutela, occorre però sottolineare come codeste forme di protezione spariscano allorquando la segnalazione riferita fosse *ab origine* infondata.

Vale, sul punto, richiamare le considerazioni già esperite durante l'esegesi dell'art. 54 *bis*: ciò che rileva, ai fini dell'applicazione delle tutele *de quibus*, non è l'assoluta fondatezza di quanto denunciato dal lavoratore, essendo del tutto illogico pretendere che tali forme di protezione possano essere attivate (o confermate) solo allorquando la segnalazione del *whistleblower* trovi un positivo riscontro.

È importante, invece, che il dipendente che comunica l'illecito non basi la propria segnalazione su informazioni della cui infondatezza è ben conscio.

Tant'è che lo stesso comma 2 *bis* della norma qui in esame stabilisce – al dettato della lettera “e” – come sia assolutamente legittimo assumere misure disciplinari nei confronti del lavoratore il quale effettui con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

¹⁴⁴ Ai sensi dell'art. 6, comma 2 *ter*, d.lgs. 08 giugno 2001 n. 231, è previsto che «l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni di cui al comma 2-bis può essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dall'organizzazione sindacale indicata dal medesimo».

¹⁴⁵ Vedi nota precedente.

3.3. WHISTLEBLOWING E RIVELAZIONE DI SEGRETI.

La l. “Businarolo”, oltre ad aver inciso sulla disciplina del *whistleblowing* nel lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ed oltre ad aver introdotto una normativa dell’istituto *de quo* in materia di lavoro presso gli enti privati, ha statuito anche con riferimento al tema della segretezza di informazioni conosciute in ragione del rapporto di lavoro e delle implicazioni scaturenti a fronte della segnalazione di illeciti.

Infatti il terzo ed ultimo art. della l. 30 novembre 2017 n. 179 (rubricato «integrazione della disciplina dell’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale») prevede – coi suoi tre commi – una serie di disposizioni inerenti alla possibilità di rivelare notizie conosciute dal *whistleblower* e coperte da segreto d’ufficio, la cui applicabilità va riconosciuta (per espresso richiamo all’art. 54 *bis* del testo unico sul pubblico impiego e all’art. 6 del Decreto Legislativo 08 giugno 2001 n. 231) sia con riferimento all’ambito pubblico, sia all’ambito privato del *whistleblowing*.

In particolare, il primo comma della norma qui attenzionata stabilisce che, laddove un dipendente (sia esso appartenente alla pubblica amministrazione ovvero sia assunto in un ente privato) proceda a sporgere una segnalazione di condotte illecite ovvero di violazione dei modelli di organizzazione e di gestione, allora «il perseguimento dell’interesse all’integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di

notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile»¹⁴⁶.

Inoltre, il succitato primo comma dell'art. 3 richiama dettagliatamente quali siano i segreti la cui rivelazione può essere ammessa: si fa specificamente riferimento a quelli d'ufficio¹⁴⁷, professionali¹⁴⁸, scientifici o industriali¹⁴⁹, nonché alle informazioni attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa¹⁵⁰.

La previsione normativa *de qua* dimostra come l'obiettivo di prevenire la commissione di illeciti all'interno delle amministrazioni pubbliche e private sia per il legislatore così preminente e rilevante da giustificare addirittura la rivelazione di

¹⁴⁶ Cfr. art. 3, comma 1, della l. 30 novembre 2017 n. 179, in cui è stabilito che «nelle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, come modificati dalla presente legge, il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile».

¹⁴⁷ Qui occorre richiamare il dettato dell'art. 326 c.p., che punisce con la pena della reclusione «il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza».

¹⁴⁸ Ai sensi dell'art. 622 c.p., si punisce «chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa».

¹⁴⁹ L'art. 623 c.p. punisce «chiunque, venuto a cognizione per ragione del suo stato o ufficio, o della sua professione o arte, di notizie destinate a rimanere segrete, sopra scoperte o invenzioni scientifiche o applicazioni industriali, le rivela o le impiega a proprio o altrui profitto».

¹⁵⁰ Ai sensi dell'art. 2105 c.c., è previsto che «il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio».

informazioni segrete su cui il dipendente dovrebbe mantenere un assoluto riserbo.

Oltre al perseguimento dell'interesse all'integrità delle suindicate amministrazioni, anche la prevenzione e la repressione di malversazioni costituiscono un obiettivo legittimante la rivelazione di segreti, a riprova di come l'approccio manifestato dal legislatore in tema di *whistleblowing* sia precipuamente legato ad un utilizzo di contrasto all'illegalità.

Da ciò ne consegue che nessuna rivelazione di segreti potrà essere giustificata qualora la segnalazione non consenta il raggiungimento di tali scopi.

Affinché tale disvelamento possa essere giustificato non appare necessario che i fatti segnalati dal *whistleblower* consentano un effettivo conseguimento dei suindicati fini, purché tuttavia la *notitia* comunicata dal *whistleblower* sia teleologicamente orientata – *ab origine* – dall'obiettivo di tutelare l'integrità delle amministrazioni pubbliche o private, ovvero di prevenire e reprimere fenomeni illeciti verificabili (o già verificati) all'interno dei medesimi enti.

Pertanto, in conseguenza dell'applicazione della norma qui in esame, allorquando con la propria segnalazione un *whistleblower* riveli un'informazione segreta di cui egli è a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, ebbene costui non potrà essere punito ai sensi della legge penale né tantomeno potrà essere assoggettato ad una responsabilità di matrice civilistica per la divulgazione proferita.

Tuttavia una siffatta «giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto» non può invece riconoscersi – ai sensi del secondo comma dell'art. 3 *de quo* – «nel caso in cui l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a

conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata».

Questa disposizione trova la propria *raison d'être* nella volontà del legislatore di tutelare la riservatezza delle informazioni sensibili di un'amministrazione (sia essa pubblica o privata) allorquando la segnalazione venga sporta non già da un *whistleblower* incardinato all'interno dell'ente, bensì da un soggetto terzo, il quale abbia appreso la *notitia* di un illecito in ragione di un rapporto di natura diversa rispetto ad un impiego alle dipendenze dell'ente medesimo, come potrebbe verificarsi, ad esempio, nelle ipotesi di consulenza professionale o di assistenza.

La tutela delle informazioni sensibili di cui un ente è proprietario è così significativamente importante per il legislatore che la l. 30 novembre 2017 n. 179 prevede addirittura un'esclusione dell'anzidetta giusta causa di rivelazione nella situazione in cui il dipendente di un'amministrazione o di una persona giuridica – nell'atto di sporgere la propria segnalazione di un illecito concernente informazioni su cui vige un segreto – travalichi i limiti stabiliti dalla stessa l. "Businarolo".

In particolare, qualora il *whistleblower* riferisca la propria comunicazione – sempre inerente informazioni coperte da un vincolo di segretezza – al di fuori dei canali di comunicazione specificamente predisposti a tal fine, ovvero approfitti della propria segnalazione per disvelare notizie e documenti con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito, in tal caso non soltanto non potrà essere accordata nessuna giusta causa di rivelazione ai sensi del suindicato primo comma dell'art. 3, ma inoltre quella propalazione costituisce per il

dipendente una palese violazione dell'obbligo di mantenere il segreto appreso in ragione del rapporto di lavoro¹⁵¹.

¹⁵¹ Cfr. art. 3, comma 3, l. 30 novembre 2017 n. 179, in cui è stabilito che «quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine».

CAPITOLO SECONDO

L'APPROCCIO EUROPEO AL *WHISTLEBLOWING*.

SOMMARIO: **1.** Premessa. – **2.** Natura e funzione del *whistleblowing* alla luce del diritto europeo. – **3.** La Direttiva (UE) 2019/1937. – **3.1.** Ambito di applicazione della “protezione europea”. – **3.2.** Le forme di segnalazione previste dalla Direttiva (UE) 2019/1937. – **3.3.** Le misure di protezione offerte dalla Direttiva (UE) 2019/1937. – **4.** La legge di delegazione europea 2021.

1. PREMESSA.

Il suindicato approccio adottato dal Legislatore (tanto con le innovazioni derivanti l. “Severino”, quanto con la riforma apportata dalla l. 30 novembre 2017 n. 179) in merito alle finalità connaturate al *whistleblowing*, ovvero il suo utilizzo quale strumento utile per il contrasto al fenomeno dell’illegalità (non solo di rilievo penale) all’interno degli enti pubblici e privati,

appare tuttavia già sorpassato o, per lo meno, bisognoso di un “aggiornamento”, in quanto l’effettiva prorompenteza dell’innovazione introdotta con la l. “Businarolo” – concernente soprattutto l’estensione delle tutele al segnalante previste anche ai rapporti di lavoro d’impostazione privatistica – ad oggi non può più essere concepita soltanto in relazione al perseguimento di interessi statali.

Difatti le fonti di diritto europeo, sia normative che giurisprudenziali, inducono ad adottare un approccio nuovo e più penetrante circa gli scopi da attribuire al *whistleblowing*, basato sulla concezione di tale istituto in guisa dell’esercizio di diritti fondamentali della persona, tra cui – ad esempio – la propria libertà di espressione¹⁵².

Pertanto, dopo aver affrontato la disamina delle fonti normative italiane sedimentatesi sino ad oggi sul tema *de quo*, si ritiene altresì fondamentale approfondire l’orientamento che in sede europea si è voluto imprimere a questo istituto, indagando quindi la nuova funzione che ad esso viene riconosciuta, soprattutto anche in considerazione della recentissima emanazione della Direttiva (UE) 2019/1937 in materia di *whistleblowing*, cui l’Italia si sta già adeguando (come si avrà modo di approfondire nell’ultimo paragrafo di questo secondo capitolo).

¹⁵² Cfr. MARENGHI C., *Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell’attuazione*, in *JusOnline*, 2020, vol. 6, p. 114.

2. NATURA E FUNZIONE DEL *WHISTLEBLOWING* ALLA LUCE DEL DIRITTO EUROPEO.

Come sopra rilevato, il *whistleblowing* ha assunto all'interno dell'ordinamento italiano un ruolo di strumento di *governance*, in quanto lo si è ritenuto «funzionale a far emergere (rischi di) condotte illegali (non solo quelle penalmente rilevanti beninteso), nonché condotte anche soltanto irregolari»: per tale ragione esso può essere considerato come un istituto *government oriented*, ossia precipuamente indirizzato al raggiungimento di obiettivi di governo concernenti il ripristino dell'integrità dell'ambiente pubblico e privato¹⁵³.

In ossequio alla prospettiva appena indicata, il *whistleblowing* è stato dunque ritenuto utile sia sul fronte della prevenzione che su quello della repressione degli illeciti.

La suindicata funzione di tipo preventivo del *whistleblowing* può essere ravvisata, in primo luogo, nella capacità della segnalazione di un illecito (o comunque di prassi irregolari all'interno del contesto lavorativo) di disincentivare la perpetrazione di ulteriori condotte antigiuridiche, «incoraggiando al contempo un processo di responsabilizzazione del privato cittadino e la cura del bene pubblico e promuovendo una cultura della legalità nei luoghi di lavoro»¹⁵⁴.

¹⁵³ Cfr. PARISI N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"*; Milano, 18-19 novembre 2019, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. 3.

¹⁵⁴ DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1405.

Su questo aspetto, per completezza, è d'uopo rilevare come secondo alcuni autori, al contrario, il *whistleblowing* non svolgerebbe alcuna funzione preventiva, poiché l'anzidetta segnalazione di un misfatto dà già per avverato il comportamento illecito segnalato¹⁵⁵.

In secondo luogo, il *whistleblowing* manifesta una funzione preventiva giacché esso – consentendo il disvelamento degli illeciti perpetrati all'interno dei luoghi di lavoro (siano essi pubblici o privati) – permette sia di comprendere le ragioni per cui tali episodi di illegalità si siano verificati, sia di approntare (ovvero migliorare, se già presenti) misure finalizzate ad evitare che la violazione delle regole esistenti all'interno di un'amministrazione si ripeta di nuovo, nell'ottica di una sempre più adeguata strategia di contrasto ai suddetti fenomeni "devianti"¹⁵⁶.

L'altra funzione connaturata all'istituto del *whistleblowing* è quella di carattere repressivo, intesa come attività di accertamento e (se necessario) punizione degli illeciti oggetto della comunicazione del dipendente segnalante.

All'affermazione di un siffatto approccio al *whistleblowing* quale strumento di *governance* ha contribuito non soltanto il diritto internazionale (basti pensare, ad esempio, alle fonti estere

¹⁵⁵ Cfr. MAGRI M., *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata: la legge n.179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*, in *Federalismi.it*, 2019, num. 18, p. 4.

¹⁵⁶ Cfr. CARLONI E., *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 2017, fasc. 3, pp. 445-450, il quale altresì evidenzia l'utilità (o, perfino, la necessità) «di disporre di indici in grado di mostrare in modo efficace la capacità delle istituzioni di combattere il diffondersi di comportamenti devianti», onde «sviluppare una capacità di monitoraggio molto ampia dell'azione di contrasto, sia in termini di effettiva adozione e implementazione di specifiche misure e strumenti, sia in termini di efficacia di questi stessi strumenti» (vedasi pp. 462-463).

già richiamate¹⁵⁷) ma anche le relazioni intergovernative e le cooperazioni attuate tra gli Stati, come avvenuto ad esempio nel caso del c.d. “GRECO” (acronimo per “*group of states against corruption*”).

In quest’ottica si è sempre ascritto al ruolo del *whistleblower* l’intento strategico di scoraggiare – ovvero far emergere – le condotte illecite o irregolari all’interno dei luoghi di lavoro, nella consapevolezza per cui in taluni contesti professionali soltanto i dipendenti possono essere in grado di disvelare alle autorità e all’opinione pubblica fenomeni oscuri di illegalità.

Attualmente tale concezione *government oriented* del *whistleblowing* è però affiancata da un altro paradigma interpretativo, secondo cui il *whistleblowing* deve invece essere considerato anche come uno «strumento funzionale a garantire l’esercizio di alcuni fondamentali diritti della persona in uno stato democratico e, in particolare, del diritto alla libertà di espressione, nonché del diritto della collettività ad essere informata su notizie di pubblico interesse»¹⁵⁸.

Quest’ultima visione dell’istituto *de quo* trae le mosse anzitutto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, che da tempo ha adottato una prospettiva non solo *government oriented*, bensì anche *human rights oriented* del *whistleblowing*, che perciò viene considerato come uno strumento

¹⁵⁷ Si fa qui riferimento al “libro verde” in tema di appalti pubblici adottato dalla Commissione delle Comunità europee nel 1996, alla “Convenzione OCSE (del 1997) sulla lotta alla corruzione di pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali”, alla “Convenzione penale sulla corruzione”, alla “Convenzione civile sulla corruzione” e, infine, alla “Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione” (cfr. *supra*).

¹⁵⁸ DELLA BELLA A., *op. cit.*, p. 1405.

di rafforzamento dei sistemi democratici, in quanto «consente di valorizzare la loro *accountability* verso i governati, riconoscendo loro il godimento e l'esercizio di alcuni fondamentali diritti (...) quali la trasparenza, l'integrità, il genuino funzionamento della democrazia»¹⁵⁹.

Pertanto, in ossequio a tale nuovo paradigma, il *whistleblower* merita protezione non solo in quanto con la sua segnalazione egli consente l'emersione di illegalità o irregolarità, ma perché costui esercita i propri diritti fondamentali, come – ad esempio – la libertà di coscienza, di pensiero, di espressione e di informazione¹⁶⁰.

Tra le pronunce maggiormente significative sedimentatesi sul tema è d'uopo anzitutto annoverare la sentenza resa dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo in relazione al caso *Voskuil* contro Paesi Bassi¹⁶¹, in cui il giudice ha ritenuto che il diritto alla tutela dell'identità del *whistleblower* (e, di conseguenza, il corollario per cui un giornalista non può essere obbligato a rivelare il nome di una sua fonte confidenziale) non può essere compresso sulla mera

¹⁵⁹ PARISI N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, op. cit., p. 17.

¹⁶⁰ Vedi nota precedente.

¹⁶¹ Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Sez. III, caso *Voskuil c. Paesi Bassi*, sentenza 22 novembre 2007 (udienza 23 ottobre 2007), Pres. ZUPANČIČ. Nel passaggio maggiormente saliente di quest'importante pronuncia la Corte evidenzia come la protezione delle fonti giornalistiche sia una delle condizioni essenziali per la libertà di stampa («*protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom*») e, pertanto, ogni misura atta a contrastarla – se non giustificata da un'imperativa esigenza di ordine pubblico – sia contraria all'art. 10, commi primo e secondo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo («*having regard to the importance of the protection of journalistic sources for press freedom in a democratic society and the potentially chilling effect an order of source disclosure has on the exercise of that freedom, such a measure cannot be compatible with Article 10 of the Convention unless it is justified by an overriding requirement in the public interest*»).

scorta della necessità di soddisfare l'interesse concernente la conoscibilità di informazioni rilevanti per l'opinione pubblica, e tantomeno non può essere sacrificato col pretesto di dover garantire all'accusato un giusto processo in cui egli possa conoscere chi sia stato il segnalante della condotta contestata, e che ogni misura di costrizione della stampa in tal senso – se non giustificata da un'imperativa esigenza di ordine pubblico – è contraria a quella libertà fondamentale garantita dall'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁶².

Merita particolare attenzione, inoltre, la sentenza espressa dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo in relazione al caso *Guya* contro Moldavia in cui la Gran Camera – ripercorrendo i principi derivanti dal suddetto art. 10 – nitidamente chiarisce come costituisca una seria violazione di tale norma ogni compressione della libertà d'espressione del singolo, che deve essere riconosciuta anche nel diritto di un dipendente di denunciare condotte illecite perpetrate all'interno del proprio ambito di lavoro¹⁶³.

Questa pronuncia, fulgida in chiarezza espositiva e linearità della motivazione decisionale, riconduce nell'alveo dell'art. 10 del

¹⁶² Nella pronuncia appena citata rileva soprattutto il dettato del comma secondo dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che – intervenendo in tema di possibili limitazioni alla fondamentale libertà di espressione riconosciuta da questo Trattato – stabilisce: «l'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e la imparzialità del potere giudiziario».

¹⁶³ Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Gran Camera, caso *Guya c. Moldavia*, sentenza 12 febbraio 2008 (udienze 06 giugno 2007 e 09 gennaio 2008), Pres. COSTA.

Trattato *de quo* il diritto a segnalare un illecito, giacché tale comunicazione viene concepita come naturale manifestazione della fondamentale libertà di espressione riconosciuta a tutti i cittadini dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁶⁴.

Tale libertà, meritevole di protezione¹⁶⁵, può subire limitazioni¹⁶⁶, come peraltro previsto dallo stesso comma secondo della norma *de qua*, purché esse si traducano in misure necessarie per il perseguimento – all'interno di una società democratica – di quegli scopi sanciti proprio dall'art. 10¹⁶⁷ e non comprimano indebitamente il diritto dell'opinione pubblica a conoscere certe informazioni di primaria rilevanza, sebbene la loro rivelazione violi obblighi di legge¹⁶⁸.

In questa pronuncia la Corte anzidetta delinea quindi un elenco di criteri in merito al rapporto tra la libertà di espressione dell'informatore e l'interesse alla riservatezza del datore di lavoro, stabilendo quale dei due aspetti testé menzionati debba avere la prevalenza e fin quando possa essere considerata legittima

¹⁶⁴ CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Gran Camera, caso *Guya c. Moldavia*, *op. cit.*, p. 22, in cui si evidenzia quanto segue: «Article 10 applies also to the workplace, and that civil servants, such as the applicant, enjoy the right to freedom of expression».

¹⁶⁵ «The signalling by a civil servant or an employee in the public sector of illegal conduct or wrongdoing in the workplace should, in certain circumstances, enjoy protection» (*ivi*, p. 22).

¹⁶⁶ «The Court is mindful that employees have a duty of loyalty, reserve and discretion to their employer» (*ivi*, p. 22).

¹⁶⁷ «Such interference will constitute a breach of Article 10 unless it was “prescribed by law”, pursued one or more legitimate aims under paragraph 2 and was “necessary in a democratic society” for the achievement of those aims» (*ivi*, p. 17).

¹⁶⁸ «In a democratic system, the acts or omissions of government must be subject to the close scrutiny not only of the legislative and judicial authorities but also of the media and public opinion; the interest which the public may have in particular information can sometimes be so strong as to override even a legally imposed duty of confidence» (*ivi*, p. 23).

l'ingerenza nell'esercizio di tale libertà di informazione (soprattutto in tema di segreti di Stato)¹⁶⁹.

La suindicata sentenza non ha soltanto funto da *leading case* per successive pronunce giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo, bensì ha poi ispirato l'adozione di strategie politiche per garantire una protezione efficace del *whistleblower* all'interno degli Stati membri¹⁷⁰.

Ad esempio la Raccomandazione CM/Rec(2014)7 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014 evidenzia quanto il *whistleblowing* rappresenti uno strumento importante per l'ordinamento europeo, non soltanto in un'ottica di prevenzione e repressione di illeciti, ma soprattutto come esercizio della libertà di espressione, di coscienza e di informazione (quest'ultima intesa nel suo significato di partecipazione alla vita democratica) quali diritti fondamentali riconosciuti ad ogni cittadino¹⁷¹.

Ebbene, questo approccio di matrice estera *human rights oriented* trova ancor più accoglimento all'interno della Direttiva dell'Unione europea n. 1937 del 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea il 23 ottobre di quell'anno ed ispirata alla «giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) relativa al diritto alla libertà di espressione e ai principi elaborati su tale base dal Consiglio d'Europa nella raccomandazione sulla protezione degli

¹⁶⁹ Cfr. JUNOD V., *La liberté d'expression du whistleblower*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, num. 77, p. 229.

¹⁷⁰ Cfr. MARENGHI C., *op. cit.*, p. 114.

¹⁷¹ Cfr. Raccomandazione CM/Rec(2014)7 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014, pp. 11 e 15.

informatore adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014»¹⁷².

Attualmente è dunque possibile considerare il *whistleblowing* come uno strumento non soltanto funzionale all'emersione di comportamenti di disvalore in danno dell'integrità del tessuto economico-sociale e giuridico (tanto pubblico quanto privato), ma anche capace di garantire ai cittadini dell'Unione Europea l'esercizio dei propri diritti fondamentali quali la libertà di coscienza, di pensiero, di espressione e di informazione¹⁷³.

Questi due approcci tramite cui si può modellare l'istituto *de quo* non debbono peraltro essere considerati come antagonisti o confliggenti tra loro, quasi che l'accoglimento dell'uno debba automaticamente escludere l'adozione dell'altro: in realtà, il paradigma *human rights oriented* può essere concepito come un arricchimento della prospettiva *government oriented* sul *whistleblowing*¹⁷⁴.

3. LA DIRETTIVA (UE) 2019/1937.

La Direttiva dell'Unione europea n. 1937 del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, si compone di un fitto dettato normativo con cui si predispone una disciplina in tema di

¹⁷² Vedasi, sul punto, Direttiva (UE) 2019/1937, par. 31, p. 7.

¹⁷³ Cfr. PARISI N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, op. cit., p. 21.

¹⁷⁴ *Ivi*, p. 19.

whistleblowing avente per oggetto la protezione di coloro che segnalano criticità o illegalità dall'interno del luogo di lavoro.

Questa Direttiva origina da una proposta della Commissione europea del 23 aprile 2018 la quale, in primo luogo, prendeva atto che «attività illecite e casi di abuso del diritto possono verificarsi in qualunque organizzazione, pubblica o privata, grande o piccola», nonché constatava come «chi lavora per un'organizzazione o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di questi casi e si trova quindi in una posizione privilegiata per poter informare coloro che sono in grado di risolvere il problema»¹⁷⁵.

A fronte di tali considerazioni, la Commissione europea riscontrava come la mancanza di una protezione efficace degli informatori destasse «preoccupazioni poiché in grado di ripercuotersi negativamente sulla libertà di espressione e sulla libertà dei mezzi di comunicazione», sancite dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché ulteriormente in grado di incidere negativamente sull'applicazione del diritto europeo¹⁷⁶.

Preso atto di come il *whistleblowing* fosse uno strumento significativamente importante «per fornire ai sistemi di contrasto nazionali e dell'Unione informazioni in grado di portare all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme dell'Unione», la Commissione europea proponeva quindi l'adozione di «norme solide in materia di

¹⁷⁵ Si fa qui riferimento alla proposta di direttiva avanzata dalla Commissione europea con l'atto "COM(2018) n°218" del 23 aprile 2018, p. 2 (traduzione ufficiale italiana).

¹⁷⁶ Vedi nota precedente.

protezione degli informatori», al fine di «rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione», nonché efficientare il funzionamento del mercato unico (anche in termini di miglioramento del contesto imprenditoriale e dell'equità fiscale e di promozione dei diritti dei lavoratori) e «tutelare il bilancio dell'Unione»¹⁷⁷.

Ancorché la stessa Commissione europea riconoscesse come un siffatto intervento in materia di *whistleblowing* sarebbe stato in grado di riprodurre importanti e positive ricadute nel godimento di diritti fondamentali (come quelli, ad esempio, in tema di libertà di espressione e di informazione)¹⁷⁸, in questa proposta di direttiva la protezione degli informatori è stata d'altro canto concepita come «strumentale alla tutela degli interessi dell'Unione, non al buon funzionamento delle organizzazioni degli Stati membri»¹⁷⁹.

Ebbene, tale proposta COM(2018) n. 218 della Commissione è stata quindi approvata (in prima lettura) dal Parlamento europeo in data 16 aprile 2019, dando così vita alla Direttiva (UE) 2019/1937 del successivo 23 ottobre 2019, incentrata – come si diceva – sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

La Direttiva *de qua* si compone, a livello strutturale, di una copiosa serie di considerazioni introduttive in cui – evidenziato l'importante ruolo dei *whistleblowers* – si riscontra, in primo luogo, come la protezione garantita a tali soggetti non sia

¹⁷⁷ *Ivi*, p. 4.

¹⁷⁸ Sul punto, nella proposta di direttiva *de qua* la Commissione europea evidenziava inoltre come l'aumento del livello di protezione del *whistleblower* avrebbe avuto un impatto positivo anche sul di diritto di ciascuno di poter godere di condizioni lavorative giuste ed eque, nonché avrebbe inciso altresì sul rispetto della vita privata, sulla protezione dei dati personali, sulla protezione della salute, sulla tutela dell'ambiente, sulla protezione dei consumatori e sul principio generale di una buona amministrazione (cfr. p. 11 della proposta).

¹⁷⁹ MAGRI M., *op. cit.*, p. 4.

attualmente uniforme tra gli Stati membri e non sia nemmeno armonizzata tra i vari settori inerenti alle politiche sovranazionali.

All'interno di tale parte introduttiva della direttiva *de qua* si evidenzia, in secondo luogo, come l'insufficienza di idonee ed efficaci tutele nei confronti di tali "informatori" (per riprendere il lessico utilizzato dalla Direttiva *de qua*) cagioni non soltanto un significativo danno al funzionamento delle politiche dell'Unione, ma anche un grave pregiudizio al pubblico interesse (creando rischi significativi per il benessere della società)¹⁸⁰.

Tali *considerata* ben chiariscono, pertanto, come l'adozione di norme minime comuni atte a garantire una protezione efficace ai dipendenti che segnalano un illecito assurga ad obiettivo necessario (si potrebbe anche dire "imprescindibile") per rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione nei suoi numerosi settori di intervento¹⁸¹.

Si precisa, in particolare, che quest'anzidetto scopo del rafforzamento «dell'applicazione della legge in determinati settori e atti in cui le violazioni del diritto dell'Unione possano arrecare un grave pregiudizio al pubblico interesse, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri che agiscono da soli o senza coordinamento», ma possa essere raggiunto in

¹⁸⁰ Cfr. Direttiva (UE) 2019/1937, par. 5, p. 1.

¹⁸¹ Più specificamente, si evidenzia come la tutela dei *whistleblowers* rafforzerebbe l'applicazione del diritto dell'Unione nei settori degli appalti pubblici, dei servizi finanziari, della sicurezza dei prodotti immessi nel mercato interno, della sicurezza dei trasporti, della tutela dell'ambiente, della sicurezza nucleare, della filiera alimentare, nonché in tema di salute pubblica e tutela dei consumatori, di rispetto della vita privata e protezione dei dati personali, di tutela degli interessi finanziari dell'Unione anche con riferimento al corretto funzionamento del mercato interno (vedasi, sul punto, le pp. 2-6 della Direttiva *de qua*).

maniera migliore a livello europeo stabilendo norme comuni minime per la protezione degli informatori¹⁸².

Queste considerazioni “introduttive” delineano, infine, un corposo novero di connotati che dovrebbe assumere la tutela offerta ai *whistleblowers* ai sensi della direttiva *de qua* in ossequio ai diritti fondamentali ed ai principi sanciti dai Trattati istitutivi dell’Unione europea.

Tali considerazioni introduttive enucleate dalla Direttiva (UE) 2019/1937 sono poi seguite da numerosi articoli (ben ventinove), suddivisi tra loro in sette capi – che saranno nel prosieguo oggetto di sintetica disamina – ai quali si aggiungono, infine, le due parti che compongono l’allegato di chiusura al testo normativo.

3.1. Ambito di applicazione della “protezione europea”.

Il primo capo della Direttiva (UE) 2019/1937 qui in esame si compone di sei articoli, incentrati nel delineare non soltanto l’ambito di applicazione di questo dettato normativo, bensì anche le definizioni rilevanti sul tema nonché le condizioni sulla scorta di cui può essere offerta una protezione ai *whistleblowers*.

Dopo aver precisato (*rectius* ribadito, stando alle summenzionate considerazioni introduttive) l’obiettivo sulla base del quale si è intervenuti a livello europeo in materia di *whistleblowing*¹⁸³, la Direttiva *de qua* delinea i propri ambiti

¹⁸² Vedasi, sul punto, Direttiva (UE) 2019/1937, par. 108, p. 18.

¹⁸³ Vedasi l’art. 1 della Direttiva (UE) 2019/1937, in cui è stabilito che «lo scopo della presente direttiva è rafforzare l’applicazione del diritto e delle politiche

applicativi di natura sia materiale sia personale, così circoscrivendo – sotto un profilo oggettivo e soggettivo – i suoi rispettivi campi di intervento.

Quanto all'ambito materiale di applicazione della Direttiva (UE) 2019/1937, l'art. 2 di questo atto dispone che le norme minime comuni di protezione dei *whistleblowers* debbano concernere le violazioni del diritto dell'Unione (ossia, azioni od omissioni di natura illecita perpetrate in spregio delle norme “unionali”¹⁸⁴) negli ambiti di competenza di quest'ultima¹⁸⁵.

Sotto un profilo soggettivo, invece, la protezione degli “informatori” sancita dalla Direttiva *de qua* è anzitutto applicabile nel caso in cui la segnalazione delle anzidette violazioni provenga da dipendenti (siano essi assunti nel settore privato ovvero in quello pubblico) i quali abbiano acquisito siffatte *notitiae* all'interno del contesto lavorativo d'appartenenza.

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».

¹⁸⁴ Vedasi, sul punto, le definizioni offerte dall'art. 5 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁸⁵ Specificamente, l'art. 2 della Direttiva (UE) 2019/1937 statuisce tre macrocategorie di violazioni del diritto dell'Unione rilevati sul tema. In primo luogo, rilevano le violazioni riguardanti l'ambito di applicazione degli atti dell'Unione (si considerino, sul punto, gli appalti pubblici; i servizi, i prodotti e i mercati finanziari, nonché la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; la sicurezza e la conformità dei prodotti; la sicurezza dei trasporti; la tutela dell'ambiente; la radioprotezione e la sicurezza nucleare; la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, nonché la salute ed il benessere degli animali; la salute pubblica; la protezione dei consumatori; la tutela della vita privata e la protezione dei dati personali, nonché la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi). In secondo luogo, rilevano le violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In terzo luogo, rilevano infine le violazioni riguardanti il mercato interno (come, ad esempio, quelle in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, ovvero quelle in materia di imposta sulle società).

Vale la pena sottolineare come la Direttiva in esame includa nella nozione di persone elegibili per la protezione qui in esame anche soggetti che *stricto sensu* non godono di un formale inquadramento o inserimento all'interno della struttura gerarchica di un ente (sia esso pubblico o privato): si pensi, ad esempio, agli azionisti, ai membri dell'organo di amministrazione, ovvero ai volontari e ai tirocinanti e finanche ai parenti del dipendente¹⁸⁶.

Inoltre, la medesima fonte normativa non preclude l'applicabilità di forme di protezione in tema di *whistleblowing* in base alla durata temporale del rapporto di lavoro (sia esso di natura predeterminata oppure indefinita), ovvero alla vigenza di quest'ultimo all'epoca della segnalazione, tanto che la tutela prevista dalla direttiva *de qua* può estendersi altresì nei confronti di soggetti i quali non abbiano ancora assunto lo *status* di dipendenti ma che abbiano comunque appreso informazioni riguardanti una violazione «durante il processo di selezione o altre fasi delle trattative precontrattuali»¹⁸⁷.

Nel tratteggiare i propri ambiti applicativi, la Direttiva (UE) 2019/1937 esclude peraltro un suo campo di intervento qualora

¹⁸⁶ Il primo comma dell'art. 4 della Direttiva (UE) 2019/1937 stabilisce infatti come essa stessa si rivolga «alle persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico che hanno acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo», compresi gli azionisti e i membri dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa, i membri senza incarichi esecutivi, i volontari e i tirocinanti retribuiti e non retribuiti, nonché qualsiasi persona che lavora sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori. Ai sensi del comma quarto dell'art. in esame, le misure a tutela del *whistleblower* possono addirittura essere estese anche nei confronti dei facilitatori, dei terzi connessi con le persone segnalanti e che potrebbero rischiare ritorsioni in un contesto lavorativo (quali, ad esempio, colleghi o parenti delle persone segnalanti), ed infine ai soggetti giuridici di cui le persone segnalanti sono proprietarie, per cui lavorano o a cui sono altrimenti connesse in un contesto lavorativo.

¹⁸⁷ Cfr. secondo e terzo comma dell'art. 4 della Direttiva (UE) 2019/1937.

una determinata materia sia governata dall'ordinamento europeo e già preveda in materia «norme specifiche sulla segnalazione delle violazioni», oppure quando essa si riferisca alla responsabilità dei singoli Stati membri di garantire la rispettiva sicurezza nazionale, ovvero allorquando essa concerna la protezione di informazioni classificate o coperte da segreto¹⁸⁸.

Ai fini dell'applicabilità della protezione al *whistleblower* la Direttiva (UE) 2019/1937 richiede, tuttavia, che le informazioni rivelate da tale soggetto siano vere (se non altro all'epoca in cui i fatti furono denunciati) e che non siano state comunicate in forma anonima¹⁸⁹.

3.2. Le forme di segnalazione previste dalla Direttiva (UE) 2019/1937.

I successivi capi della Direttiva (UE) 2019/1937 sono incentrati sulle forme di segnalazione mediante cui una persona può comunicare gli illeciti appresi in ragione del proprio rapporto lavorativo: in particolare, mentre il secondo ed il terzo capo della Direttiva *de qua* trattano il tema rispettivamente delle segnalazioni interne ed esterne, il quarto capo si riferisce invece alla disciplina prevista per le divulgazioni pubbliche.

Quanto alle segnalazioni anzidette (tra loro differenziabili a seconda che la notizia dell'illecito venga comunicata all'interno ovvero all'esterno dell'organizzazione lavorativa di appartenenza), è d'uopo anzitutto rilevare come il Legislatore europeo prediliga

¹⁸⁸ Cfr. art. 3 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁸⁹ Per un approfondimento di tutte le «condizioni per la protezione delle persone segnalanti» vedasi l'art. 6 della Direttiva *de qua*.

espressamente il primo di questi due canali di denuncia, ossia quello rivolto nei confronti dell'ente presso cui si espleta il rapporto lavorativo del *whistleblower*¹⁹⁰.

In merito a ciò la Direttiva in esame stabilisce come gli Stati membri debbano assicurare che i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico «istituiscano canali e procedure per le segnalazioni interne», affinché i lavoratori (o altre persone da quest'ultimi delegati) possano essere in grado di denunciare le violazioni di cui sono a conoscenza¹⁹¹.

Più in dettaglio, onde consentire al *whistleblower* di poter riferire la propria segnalazione internamente alla struttura lavorativa cui appartiene, debbono essere predisposti da quest'ultima dei canali di comunicazione «progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tale da garantire la riservatezza dell'identità» del dipendente nonché la protezione degli eventuali terzi citati nella denuncia, altresì impedendo «l'accesso da parte del personale non autorizzato» alle informazioni così disvelate¹⁹².

Nondimeno il Legislatore europeo consente ai succitati "informati" di avvalersi di canali esterni di segnalazione, attivabili sia in via subordinata (allorquando sia già stata esperita una comunicazione interna alla propria organizzazione di appartenenza), sia in via principale (evitando così di dover ricorrere alle procedure predisposte dal proprio ente di riferimento)¹⁹³.

Sul punto la Direttiva *de qua* stabilisce che ogni Stato membro deve non soltanto designare le autorità nazionali

¹⁹⁰ Cfr. art. 7 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁹¹ Vedasi art. 8 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁹² Cfr. art. 9 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁹³ Cfr. art. 10 della Direttiva (UE) 2019/1937.

competenti a ricevere le anzidette segnalazioni esterne, ma esige per di più che tali modalità di comunicazione per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni siano indipendenti ed autonome, nonché capaci – in particolare – di trasmettere le informazioni contenute nella segnalazione agli organismi competenti dell’Unione per eventuali ulteriori indagini¹⁹⁴.

Ulteriore aspetto inerente alle segnalazioni esterne (ed inedito rispetto all’omologo interno) concerne la necessità che gli Stati membri assicurino la pubblicazione – da parte delle autorità competenti, sui rispettivi siti *web* – di alcune informazioni riguardanti la fruibilità della tutela in esame ai sensi della Direttiva *de qua* (come, ad esempio, le condizioni subordinatamente alle quali beneficiare della protezione in tema di *whistleblowing*, ovvero le procedure da seguire per sporgere la propria comunicazione)¹⁹⁵.

Seppur la disciplina sancita dal Legislatore europeo preveda in linea generale un diverso approccio per le segnalazioni interne ed esterne, giustificato dalla divergente natura di questi due canali di comunicazione di un illecito, tuttavia nella Direttiva (UE) 2019/1937 è d’uopo riscontrare alcuni aspetti comuni ad entrambi questi ambiti (come, ad esempio, il trattamento dei dati personali nonché la conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni): tra di essi merita però attenzione, ai fini del

¹⁹⁴ Cfr. art. 11 della Direttiva (UE) 2019/1937. In tema di indipendenza ed autonomia è parimenti interessante anche il dettato dell’art. 12 della Direttiva, secondo cui i canali di segnalazione esterna debbono essere «progettati, stabiliti e gestiti in modo da garantire la completezza, l’integrità e la riservatezza delle informazioni», impedendo peraltro «l’accesso da parte del personale non autorizzato dell’autorità competente».

¹⁹⁵ Vedasi art. 12 della Direttiva (UE) 2019/1937.

presente elaborato dottorale, l'obbligo di riservatezza sancito al capo quinto.

In merito a ciò, la Direttiva stabilisce come gli Stati membri debbano provvedere affinché l'identità del *whistleblower* (o qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente questo dato) non venga mai divulgata – senza il suo consenso esplicito – a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni.

Sotto un profilo pratico, quest'obbligo di riservatezza consente quindi al *whistleblower* di fruire della fondamentale garanzia che la propria identità non sarà rivelata a qualunque soggetto estraneo al trattamento e alla gestione della segnalazione da egli sporta.

Sul punto, però, la medesima Direttiva espressamente ammette la divulgazione dell'identità della persona segnalante qualora «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»¹⁹⁶.

Il Legislatore europeo, pertanto, consente una compressione della riservatezza dell'identità della persona segnalante qualora insorga la necessità di una divulgazione di questo dato sensibile in circostanze di interesse pubblico (come potrebbe accadere

¹⁹⁶ È quanto disposto dal secondo comma dell'art. 16 della Direttiva *de qua*, il cui dettato normativo, con riferimento al tema del disvelamento dell'identità della persona segnalante nell'ambito di procedimenti giudiziari, troverà approfondimento nel successivo capitolo inerente ai risvolti processual-penalistici del *whistleblowing*.

nell'ipotesi di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti difensivi della persona coinvolta), purché vengano al contempo illustrate al *whistleblower* le ragioni alla base di un siffatto disvelamento.

Vale la pena evidenziare, da ultimo, come accanto alle forme di segnalazione anzidette, merita un particolare rilievo il tema delle divulgazioni pubbliche, del tutto innovativo rispetto alla vigente legislazione italiana e concernente la possibilità – per il *whistleblower* – di divulgare all'opinione pubblica le *notitiae* inerenti violazioni di cui è a conoscenza.

Nello specifico, tale persona segnalante può beneficiare della protezione prevista dalla Direttiva *de qua* allorquando – prima di divulgare pubblicamente le informazioni concernenti un illecito – abbia già comunicato l'accaduto, non importa se internamente alla propria organizzazione di appartenenza ovvero esternamente alle autorità competenti.

Tuttavia, affinché la divulgazione pubblica possa essere oggetto della tutela offerta dalla Direttiva in esame, è necessario che il segnalante nutra il fondato motivo di ritenere che l'altrui illecito possa costituire «un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse» (come, ad esempio, potrebbe accadere nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile), oppure che sussista il rischio di ritorsioni nei suoi confronti, ovvero qualora vi siano scarse prospettive di un efficace accertamento della violazione alla base della denuncia¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Si consideri, sul punto il dettato dell'art. 15 della Direttiva (UE) 2019/1937. Con riferimento all'ultima ipotesi di divulgazione pubblica, ossia nel caso in cui vi siano scarse prospettive di un efficace accertamento della violazione alla base della denuncia del *whistleblower*, questo stesso art. 15 fa riferimento, ad esempio, a circostanze «in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure

3.3. Le misure di protezione offerte dalla Direttiva (UE) 2019/1937.

Ai sensi del capo sesto della Direttiva (UE) 2019/1937 sono sancite alcune misure di protezione che tale norma stabilisce a tutela della persona segnalante le violazioni del diritto dell'Unione negli ambiti di competenza di quest'ultima.

Tra queste misure è d'uopo, in primo luogo, menzionare il divieto di ritorsione, per cui gli Stati membri devono adoperarsi per vietare qualsiasi forma di ritorsione contro i *whistleblowers* come, ad esempio, minacce, tentativi di ritorsione, licenziamento, sospensione o retrocessione¹⁹⁸.

Il suindicato divieto di ritorsione si accompagna, in secondo luogo, a misure di sostegno e di protezione da fenomeni di *retaliation* che sempre gli Stati membri debbono predisporre.

Quanto alle misure di sostegno, la Direttiva (UE) 2019/1937 indica come gli Stati membri debbano intervenire (mediante un centro d'informazione o un'autorità amministrativa indipendente) ad esempio per fornire ai *whistleblowers* informazioni e consulenze esaustive sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili in materia di protezione dalle ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta.

Altra importante misura di sostegno in favore della persona segnalante concerne la possibilità – in caso di un suo

in cui un'autorità possa essere collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione stessa».

¹⁹⁸ All'art. 19 (rubricato «divieto di ritorsione»), la Direttiva *de qua* indica un copioso novero di condotte o metodi ritorsivi che gli Stati membri debbono vietare: le condotte proibite attengono non soltanto alla carriera lavorativa del *whistleblower*, ma anche alla sua sfera privata come nel caso dei danni provocati alla reputazione della persona (in particolare sui *social media*).

coinvolgimento all'interno di un procedimento giudiziario in ragione della sua denuncia di violazioni – di beneficiare di consulenza od assistenza legale sostenuta dal patrocinio a spese dello Stato: gli Stati membri possono anche prevedere, a protezione di tale soggetto, misure di assistenza finanziaria e sostegno psicologico¹⁹⁹.

Quanto alle misure di protezione, invece, ai sensi della Direttiva di cui trattasi non può essere ritenuto responsabile il *whistleblower* per la segnalazione che ha sporto qualora con la propria comunicazione egli abbia violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni.

Parimenti il *whistleblower* va tenuto esente da responsabilità per l'acquisizione delle informazioni oggetto della sua segnalazione (interna od esterna), ovvero divulgate pubblicamente, o ancora per l'accesso alle stesse, «purché tale acquisizione o accesso non costituisca di per sé un reato»²⁰⁰.

Inoltre, con riguardo ai procedimenti giudiziari, a fronte della segnalazione riferita il *whistleblower* non può incorrere in alcun tipo di responsabilità, né 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»²⁰¹.

Altro aspetto di significativo rilievo concerne la presunzione, stabilita in favore del *whistleblower*, secondo cui

¹⁹⁹ Cfr. art. 20 della Direttiva (UE) 2019/1937.

²⁰⁰ Vedasi il comma terzo dell'art. 21 della Direttiva (UE) 2019/1937.

²⁰¹ Ai sensi del comma settimo dell'art. 21 della Direttiva *de qua* si precisa, sul punto, che il *whistleblower* non incorre nelle responsabilità testé menzionate a condizione che – all'epoca della propria segnalazione o divulgazione pubblica – avesse fondati motivi di ritenere come quest'ultima fosse necessaria per rivelare una violazione del diritto unionale.

qualora quest'ultimo agisca giudizialmente per ottenere il risarcimento di un danno subito a causa della segnalazione o della divulgazione manifestata, quel danno viene presunto come conseguente ad una condotta ritorsiva praticata nei suoi confronti a seguito della denuncia sporta, restando a carico dell'autore della misura lesiva adottata la dimostrazione che quest'ultima non sia ascrivibile ad una pratica di *retaliation*²⁰².

È stabilito, altresì, dalla Direttiva *de qua* come le persone segnalanti debbano poter aver accesso ad adeguate misure correttive contro le ritorsioni subite, anche comprensive di un diritto al risarcimento integrale per i danni sofferti a causa della propria comunicazione degli altrui illeciti²⁰³.

Se, da un lato, la Direttiva in esame enuclea una serie di importanti strumenti di tutela nei confronti del *whistleblower*, dall'altro lato offre, al contempo, alcune misure di protezione nei confronti delle persone coinvolte da una segnalazione con cui si denuncia la loro responsabilità di aver commesso una violazione.

Nel dettaglio, si prevede anzitutto che alle persone coinvolte da una segnalazione è pienamente riconosciuto il diritto di essere sottoposti ad un giusto processo, di ricorrere ad un giudice imparziale, di beneficiare della presunzione di innocenza,

²⁰² Stabilisce, infatti, il quinto comma dell'art. 21 della Direttiva che «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».

²⁰³ Cfr. commi 6 e 8 dell'art. 21 della Direttiva (UE) 2019/1937.

nonché di esercitare tutti i diritti della difesa (compreso il diritto di essere sentiti, nonché di accedere al proprio fascicolo)²⁰⁴.

Inoltre, alle suindicate persone coinvolte deve essere riconosciuto il diritto alla riservatezza della propria identità «fintanto che sono in corso indagini avviate dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica», così come nei confronti di costoro va parimenti riconosciuta – in generale – la medesima protezione dell'identità che *a converso* viene applicata nei confronti del *whistleblower*²⁰⁵.

Le misure di sostegno e di protezione testé citate sono seguite dall'espressa possibilità per gli Stati membri – prevista dalla Direttiva (UE) 2019/1937 – di prevedere «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche», le quali ostacolano le segnalazioni, ovvero compiano atti ritorsivi nei confronti dei *whistleblowers* (anche eventualmente intentando procedimenti vessatori nei confronti di quest'ultimi), o infine violino l'obbligo di riservatezza sull'identità di costoro²⁰⁶.

La Direttiva, equamente, stabilisce al contempo come possano essere applicate anche ai *whistleblowers* sanzioni (sempre «effettive, proporzionate e dissuasive»), qualora sia accertato che costoro abbiano «scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false»²⁰⁷.

²⁰⁴ Cfr. art. 22 della Direttiva *de qua*.

²⁰⁵ Vedi nota precedente.

²⁰⁶ Cfr. art. 23 della Direttiva (UE) 2019/1937.

²⁰⁷ Vedi nota precedente.

4. LA LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA 2021.

La suindicata Direttiva europea n. 1937 del 23 ottobre 2019 doveva essere attuata – per sua espressa previsione²⁰⁸ – entro il 17 dicembre 2021 da parte di tutti gli Stati membri dell’Unione.

L’ordinamento italiano, attraverso lo strumento della “legge di delegazione europea”²⁰⁹, ha adempiuto a tale incumbente nel mese di agosto 2022, allorquando si è dato corso alla legge di delegazione europea 2021²¹⁰: attraverso questo atto il Parlamento italiano ha affidato al Governo il compito di dare concreta attuazione alla Direttiva *de qua*.

Nello specifico, è l’art. 13 dell’anzidetta legge di delegazione europea 2021 che stabilisce – in via generale e specifica – i principi ed i criteri cui il Governo deve uniformarsi nell’esercizio della delega parlamentare ricevuta.

²⁰⁸ Qui rileva anzitutto il dettato dell’art. 26 (rubricato «recepimento e periodo transitorio») della Direttiva (UE) 2019/1937 ed inoltre quanto previsto dal precedente art. 25 del medesimo atto («trattamento più favorevole e clausola di non regressione»), in virtù di cui non soltanto è consentito agli Stati membri di poter «introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti» rispetto a quelle previste dalla Direttiva, ma al contempo è vietata ogni riduzione «del livello di protezione già offerto» dagli Stati stessi nei settori di applicazione della norma *de qua*.

²⁰⁹ La “legge di delegazione europea” rappresenta (unitamente alla “legge europea”) uno dei due strumenti mediante cui lo Stato italiano si adegua all’ordinamento dell’Unione europea. Ai sensi della l. 24 dicembre 2012 n. 234 (introduttiva di questi due istituti), viene affidata alla “legge di delegazione europea” il compito di recepire le direttive unionali all’interno dell’ordinamento giuridico italiano. Proprio per tale ragione è stata la legge di delegazione europea 2021 ad occuparsi del recepimento della Direttiva (UE) 2019/1937.

²¹⁰ L’*iter* parlamentare di adeguamento della Direttiva (UE) 2019/1937 all’interno dell’ordinamento italiano nasce con il d.d.l. n. C.3208 (rubricato «delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti normativi dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2021») presentato in data 13 luglio 2021 ad opera dell’allora Presidente del Consiglio dei Ministri (on. Mario Draghi) e conclusosi con l’approvazione definitiva dall’assemblea della Camera dei Deputati lo scorso 02 agosto 2022.

A livello generale, tale art. 13 impone anzitutto il rispetto dei «principi e criteri direttivi generali di delega per l’attuazione del diritto dell’Unione europea» disciplinati dall’art. 32 della l. 24 dicembre 2012 n. 234.

A livello specifico, invece, il succitato art. 13 prevede in primo luogo che la normativa italiana vigente in materia di tutela dei *whistleblowers* debba essere modificata in conformità alla disciplina della Direttiva (UE) 2019/1937.

In secondo luogo, questo stesso art. 13 obbliga il Governo a curare il coordinamento (operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie) del dettato normativo afferente alla Direttiva in esame con le disposizioni dell’ordinamento italiano attualmente vigenti, affinché sia assicurato ai *whistleblowers* un alto grado di protezione e tutela.

In terzo luogo, l’art. 13 della l. di delegazione europea 2021 esige dal Governo l’attivazione del c.d. “trattamento più favorevole” (stabilito dall’art. 25, paragrafo 1, della Direttiva *de qua*²¹¹), affinché all’interno dell’ordinamento italiano siano introdotte – ovvero mantenute – disposizioni in materia di *whistleblowing* più vantaggiose per i diritti delle persone segnalanti rispetto a quelle già sancite dalla Direttiva medesima, al fine di assicurare comunque a costoro il massimo livello di protezione e tutela esercitabile.

L’art. 13, infine, chiede al Governo di «operare gli opportuni adattamenti delle disposizioni vigenti al fine di conformare la normativa nazionale a quella europea, anche in relazione a violazioni di diritto interno riconducibili a reati o comportamenti impropri che compromettono la cura imparziale

²¹¹ *Supra*.

dell'interesse pubblico o la regolare organizzazione e gestione dell'ente»²¹².

In sintesi, nell'esercizio della delega parlamentare ricevuta, il Governo dovrà quindi intervenire allo scopo di adeguare la normativa nostrana sedimentatasi in tema di *whistleblowing* alla disciplina adottata invece a livello europeo, ritoccando quegli aspetti che a tutt'oggi differenziano le due legislazioni in esame, di cui – in maniera sintetica e non esaustiva – si fa qui di seguito menzione.

Ebbene, si dovrà incidere, ad esempio, sull'estensione del novero di beneficiari della protezione fruibile in caso di *whistleblowing*: difatti l'ordinamento italiano attualmente non offre alcuna tutela a persone che non rivestano la qualità di lavoratore, a differenza della normativa europea, applicabile anche a coloro che non hanno un contratto di impiego (a tempo determinato o indeterminato) o che sono collegati solo funzionalmente – o collateralmente – ad un'amministrazione (sia essa pubblica o privata)²¹³.

Sarà altresì opportuno legiferare anche con riferimento alle modalità di segnalazione degli illeciti fondanti la comunicazione sporta dal *whistleblower*: su questo punto, infatti, sussistono allo

²¹² SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E SERVIZIO STUDI (DIPARTIMENTO AFFARI COMUNITARI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier 11 luglio 2022 n°442/4; Legge di delegazione europea 2021; A.C. 3208-B*, 11 luglio 2022, p. 102, consultato da ultimo il 06 agosto 2022 alla pagina web <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-17008/legge-delegazione-europea-2021-7.html>.

²¹³ Giova ricordare, sul punto, quanto sia ampia la platea di persone segnalanti che, ai sensi dell'art. 4 della Direttiva (UE) 2019/1937, possono godere della protezione fruibile in guisa della disciplina europea prevista in tema di *whistleblowing*: un novero, quello appena menzionato, di gran lunga superiore a quanto stabilito sia dalla l. "Severino" (in modifica del suddetto art. 54 *bis* del testo unico sul pubblico impiego), sia dalla l. "Businarolo".

stato attuale talune divergenze tra la disciplina italiana e quella europea, soprattutto se si considera l'istituto della divulgazione pubblica, predisposto dalla Direttiva in oggetto ed invece totalmente sconosciuto alla normativa nostrana.

Peraltro, anche con riferimento alle singole peculiarità delle forme di segnalazione (basti pensare, ad esempio, ai canali interni ed esterni di siffatte comunicazioni), sarà necessario uniformarsi alle disposizioni sovranazionali *de quibus*, stante la loro specificità che le rende – anche su questo aspetto – innovative rispetto alle regole formatesi sul tema nell'ordinamento italiano.

Si dovrà, inoltre, eliminare quella distinzione – ad oggi vigente tra dipendenti segnalanti – a seconda che essi godano di un pubblico impiego ovvero che siano assunti in guisa di un rapporto di lavoro di natura privatistica: una siffatta differenziazione, del tutto disarmonica rispetto alla Direttiva *de qua*, dovrà essere rimossa, al fine di costituire un'unica forma di protezione attivabile nei confronti della persona che denuncia un illecito, a prescindere che ci si riferisca ad un contesto di lavoro pubblico o privato.

Da ultimo, occorrerà adeguare l'ordinamento nazionale alle misure di protezione e di sostegno espressamente sancite dalla Direttiva (e, ad oggi, non ancora disponibili in Italia, ovvero non così avanzate nella loro adeguatezza ed efficacia) come, ad esempio, quelle in materia di gratuita consulenza ed assistenza legale (nonché psicologica) per i *whistleblowers*, oppure come quelle stabilite nei confronti delle persone coinvolte – *rectius*, accusate – da una segnalazione.

In buona sostanza, il percorso di adeguamento normativo dell'ordinamento italiano alla Direttiva (UE) 2019/1937 – già iniziato mediante la suindicata l. di delegazione europea 2021 –

dovrà affrontare una serie di importanti riforme in tema di *whistleblowing*, al fine di consentire il progresso della disciplina nazionale nel senso di un miglioramento effettivo, nonché efficace, della tutela offerta alle persone che decidono di sporgere una propria segnalazione, all'interno del solco di quella evoluzione ormai ben tracciata della legislazione europea.

CAPITOLO TERZO

L'ISTITUTO DEL *WHISTLEBLOWING*

ALL'INTERNO DEL PROCESSO PENALE.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Profili processual-penalistici del *whistleblowing* all'interno della fase delle indagini preliminari. – 2.1. La natura processuale della segnalazione del *whistleblower*. – 2.1.1. La segnalazione del *whistleblower* quale notizia di reato. – 2.1.2. *Whistleblowing* e denunce anonime. – 2.1.3. *Whistleblowing* e informazioni rilasciate all'autorità inquirente. – 2.2. La tutela dell'identità del segnalante nella fase delle indagini preliminari. – 2.2.1. *Whistleblowing* e "obbligo del segreto". – 2.2.2. Sull'eventuale applicabilità dell'obbligo di segreto alla segnalazione del *whistleblower*: l'ipotesi della denuncia. – 2.2.3. (*segue*) Altre ipotesi di comunicazione dell'illecito da parte del *whistleblower*. – 2.2.4. (*segue*) Rapporti tra disciplina generale e norme di settore. – 3. Profili processual-penalistici del *whistleblowing* nel giudizio dibattimentale. – 3.1. Rapporti "processuali" tra *whistleblowing* e testimonianza. – 3.1.1. – *Whistleblowing* e testimonianza: il quadro normativo di riferimento. –

3.1.2. – *Whistleblowing* e segreti. – **3.1.3.** *Natura delle dichiarazioni probatorie del whistleblower.*

1. PREMESSA.

L'introduzione dell'istituto del *whistleblowing* all'interno dell'ordinamento italiano ha avuto importanti ripercussioni anche con riguardo alla scienza giuridica penalistica, sostanziale e processuale.

In particolare, quanto all'ambito processual-penalistico, le innovazioni apportate dalla l. "Severino" all'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché le importanti modifiche e riforme introdotte con la l. "Businarolo" (sia in riforma del predetto art. 54 *bis*, sia in parziale rinnovamento dell'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231), hanno avuto effetti anche con riferimento al rito penale, giacché la segnalazione sporta dal *whistleblower* può essere oggetto di attenzione durante la fase delle indagini preliminari e può altresì suscitare interesse in sede dibattimentale.

Nel prosieguo del capitolo saranno dunque analizzati i profili di rilevanza dell'istituto del *whistleblowing* sia durante la fase procedimentale delle indagini preliminari (come, ad esempio, per quanto concerne l'ambito della denuncia sporta dal dipendente), sia durante il successivo prosieguo del giudizio dibattimentale (come, ad esempio, in tema di testimonianza), onde comprendere quale impatto abbia la segnalazione del dipendente con riguardo alla vicenda processuale penale e quali siano gli effetti da essa scaturenti nel rito *de quo*.

2. PROFILI PROCESSUAL-PENALISTICI DEL *WHISTLEBLOWING* ALL'INTERNO DELLA FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI.

Come è noto, il procedimento penale – inteso come quell'attività teleologicamente orientata a vagliare la fondatezza di un'accusa «che scaturisce dal configurarsi di un'ipotesi di reato»²¹⁴ – si articola in una struttura scandita in fasi processuali, la prima delle quali (definita “indagini preliminari”) si sostanzia come un momento investigativo preparatorio dell'eventuale atto di esercizio dell'azione penale²¹⁵.

Ebbene, è anzitutto durante la fase delle indagini preliminari che può assumere rilievo il *whistleblowing*, giacché la segnalazione sporta dal dipendente potrà – già a partire da questo momento – incidere sulla dinamica del rito penale.

Nelle pagine che seguono, pertanto, si approfondirà in quale maniera – e con quali effetti – si dipani tale segnalazione del *whistleblower* in detta fase preliminare del procedimento penale.

Più in dettaglio, muovendo da un'analisi della natura della segnalazione *de qua*, si continuerà la disamina delle tutele codicistiche ad essa eventualmente applicabili con riferimento all'identità del *whistleblower*, non soltanto tenendo a mente la disciplina generale stabilita ai sensi dell'art. 329 c.p.p., ma avendo altresì contezza del rapporto intercorrente tra quest'ultima disposizione e le normative “di settore”, sia di rilievo nazionale che europeo.

²¹⁴ CHIAVARIO M., *Diritto processuale penale*, Torino, Utet, 2017, settima edizione, p. 5.

²¹⁵ NEGRI D., *Modelli e concezioni*, in CAMON A. e al., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, Cedam, 2021, terza edizione, pp. 58-60.

2.1. La natura processuale della segnalazione del *whistleblower*.

L'istituto del *whistleblowing* riscontra un significativo impatto all'interno della fase delle indagini preliminari giacché proprio la segnalazione del dipendente può assumere anzitutto la funzione di notizia di reato, ossia di «embrione dell'ipotetica domanda penale» con cui trae avvio l'*iter* del procedimento penale²¹⁶.

Più in dettaglio, allorquando il dipendente (sia esso appartenente ad una pubblica amministrazione ovvero assunto nell'ambito di un ente di natura privatistica) segnali la commissione di un illecito appreso in costanza dello svolgimento del proprio incarico lavorativo (oppure a causa di esso), tale sua comunicazione può assurgere a *notitia criminis*²¹⁷, cioè ad informazione attraverso cui può principiare il procedimento penale.

Tuttavia, poiché il vigente codice di procedura penale non fornisce all'interprete una rigorosa definizione di notizia di reato, e, oltretutto, «non chiarisce quando debba ritenersi sussistente né

²¹⁶ CORDERO F., *Procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2012, nona edizione, p. 402.

²¹⁷ L'espressione *notitia criminis* viene qui utilizzata sia nella sua accezione più immediata di «cognizione o conoscenza dell'essersi verificato un reato», sia nel suo significato di «veicolo tramite il quale quella conoscenza (vera o supposta) giunge a determinate autorità» (vedasi, sul punto, CHIAVARIO M., *op. cit.*, p. 486). Ed infatti la segnalazione del *whistleblower* non solo informa l'autorità giudiziaria dell'accadimento di un illecito, bensì funge anche da strumento – in senso tecnico – di comunicazione con il pubblico ministero ovvero con la polizia giudiziaria, i quali potranno così materialmente ricevere la notizia in questione al fine di dare avvio all'attività investigativa.

in quali atti si debba sostanziare»²¹⁸, è dunque opportuno interrogarsi, in via preliminare, circa la natura processuale della segnalazione del *whistleblower*, onde comprendere la ragione per cui essa possa essere validamente considerata alla stregua di una notizia di reato.

2.1.1. La segnalazione del *whistleblower* quale notizia di reato.

In via preliminare è opportuno far presente come la segnalazione del *whistleblower*, al fine di poter essere qualificata come *notitia criminis*, deve manifestare alcuni contenuti minimi, senza i quali ci si troverebbe di fronte soltanto ad un dato cognitivo privo di alcuna rilevanza processuale.

Più in dettaglio, quest'informazione resa dal dipendente, «per elevarsi al rango di *notitia criminis*, dovrebbe (almeno) delineare i tratti salienti del fatto-reato, individuabili nel c.d. elemento oggettivo: condotta, evento e relativo nesso eziologico»²¹⁹.

Non possono essere considerate quali notizie di reato, di conseguenza, quelle comunicazioni del dipendente con cui quest'ultimo si limiti a riferire l'accadimento di violazioni di norme che tuttavia non integrino la configurazione di crimini, ma

²¹⁸ Cfr. ROMBI N., *Anonimo e poteri investigativi*, in *Il Penalista*, 23 luglio 2015, consultato da ultimo il 28 agosto 2022 alla pagina web https://dejure.it.ianus.unimc.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_giurisprudenza_commentata?idDatabank=198&idDocMaster=7083273&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=0&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false.

²¹⁹ PAULESU P.P., *Notizia di reato e scenari investigativi complessi: contrasto alla criminalità organizzata, operazioni «sotto copertura», captazione di dati digitali*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, num. 4, p. 788.

soltanto di illeciti aventi, ad esempio, natura amministrativa, civile, disciplinare ovvero deontologica²²⁰.

Laddove, invece, si riscontri all'interno della segnalazione *de qua* la presenza dei presupposti anzidetti, si può dunque considerare tale esternazione del lavoratore come una valida notizia di reato, idonea a dare avvio ad un procedimento penale.

Ciò premesso, sorge quindi l'interrogativo circa la natura da attribuire alla dichiarazione resa dal *whistleblower*: occorre chiedersi, in particolare, a quale figura di notizia di reato si possa ricondurre la segnalazione di cui trattasi, al fine di un suo corretto inquadramento nell'ambito del paradigma processuale.

Si può rispondere a questa domanda rilevando, in primo luogo, che la natura della segnalazione sporta dal *whistleblower* rispecchia – tra le varie tipologie di *notitiae criminis* categorizzate dalla dottrina – quella della denuncia, ovvero di una «dichiarazione di scienza della commissione di un fatto di reato»²²¹ sporta da un lavoratore ed indirizzata, ai sensi dell'art. 330 c.p.p.²²², al pubblico ministero oppure alla polizia giudiziaria.

²²⁰ Le «informative di contenuto generico che non contengono la compiuta rappresentazione di un accadimento asseritamente criminoso», qualora trasmesse all'organo requirente, andranno da quest'ultimo annotate nel registro degli atti non costituenti notizia di reato, ossia il c.d. "modello 45" (vedasi CAPRIOLI F., *La ricerca della notizia di reato da parte dell'accusatore*, in *Criminalia*, 2011, p. 442), presente all'interno di ogni Procura della Repubblica. In particolare, «nel modello 45 il pubblico ministero iscrive le notizie di fatti non costituenti reato, al momento insuscettibili di mettere in moto il meccanismo delle indagini preliminari, ma che potrebbero rivelarsi utili in un futuro procedimento penale» (vedasi SCHENA G., *La registrazione della notizia di reato alla luce della circolare Pignatone*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2018, fasc. 2, p. 796).

²²¹ CHIAVARIO M., *op. cit.*, p. 486.

²²² Stabilisce, infatti, l'art. 330 c.p.p. che «il pubblico ministero e la polizia giudiziaria prendono notizia dei reati di propria iniziativa e ricevono le notizie di reato» che vengono loro presentate o trasmesse.

Infatti il dipendente, allorquando decide di rivolgersi all'autorità giudiziaria allo scopo di disvelare un crimine la cui conoscenza costui ha appreso in ragione dell'impiego prestato, condivide con l'organo inquirente un proprio dato cognitivo affinché emerga la condotta illecita da egli scoperta e, conseguentemente, sia essa oggetto di un possibile esercizio dell'azione penale.

Si deve ritenere, inoltre, che la segnalazione sporta dal *whistleblower* non possa essere annoverata come un esposto, riferibile all'autorità di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 1 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773 (c.d. "t.u.l.p.s.", ossia il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in quanto tale strumento viene offerto dal legislatore al fine della «bonaria composizione dei dissidi privati», non già allo scopo di comunicare un illecito appreso da un dipendente in ragione dell'attività lavorativa svolta²²³.

Pertanto la segnalazione del *whistleblower*, estrinsecandosi (sotto un profilo processual-penalistico) in forma di denuncia, va dunque annoverata tra le notizie di reato c.d. "qualificate", ossia in quelle *notitiae criminis* espressamente previste e disciplinate dalla legge, che ne delinea anche i requisiti formali²²⁴.

In effetti anche per la segnalazione *de qua*, così come per tutte le notizie di reato qualificate, l'autorità giudiziaria si appresta a ricevere l'informazione proferita dal dipendente²²⁵,

²²³ Cfr. art. 1, comma secondo, r.d. 18 giugno 1931 n. 773, in cui si dispone che l'autorità di pubblica sicurezza «per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati».

²²⁴ Cfr. CAMON A., *Le indagini preliminari*, in CAMON A. e al., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, Cedam, 2021, terza edizione, p. 394.

²²⁵ Come rilevato in SANTALUCIA G., *Il potere del pubblico ministero di ricerca delle notizie di reato tra principi costituzionali e legge processuale*, in *Rivista*

svolgendo un ruolo di recepimento «di un fatto i cui connotati esteriori consentono di sussumerlo in una norma incriminatrice»²²⁶.

Pare non plausibile, invece, l'ipotesi di ricondurre la segnalazione qui in esame tra le *notitiae criminis* c.d. “non qualificate” (anche definite come “innominate”), cioè in quella massa eterogenea – e non regolata da alcun dettato normativo (come nel caso, ad esempio, delle inchieste giornalistiche o dei fatti notori) – di atti che, solo in via eventuale, possono fungere da veicoli di conoscenza del reato²²⁷, ove il pubblico ministero e la polizia giudiziaria svolgono, al contrario, «un'attività pre-procedimentale di ricerca e ricognizione dell'informazione proveniente da canali non qualificati»²²⁸.

L'azione consistente nel «prendere notizia dei reati di propria iniziativa»²²⁹ da parte dell'autorità inquirente è dunque il tratto distintivo che permette, in buona sostanza, di escludere la

Italiana di Diritto e Procedura Penale, 2002, fasc. 1, p. 169, «l'azione di ricezione delle notizie evidenzia come queste ultime siano più o meno compiutamente conformate dal veicolo di comunicazione, costruito in modo da contenere una strutturazione ipotetica modellata sulla futura ed eventuale imputazione».

²²⁶ VOLPE R., DE CARO A., *La notizia di reato tra qualificazione, iscrizione e controlli*, in *Giustizia insieme*, 2010, fasc. 3, p. 65.

²²⁷ Cfr. PAULESU P.P., *op. cit.*, p. 788.

²²⁸ RUGGERINI C., *Notizia di reato*, in *Il Penalista*, consultato da ultimo il 19 agosto 2022 alla pagina web <https://ilpenalista.it/bussola/notizia-di-reato>. Sul punto, tuttavia, preme segnalare come non sia affatto pacifica l'opinione secondo cui il pubblico ministero possa svolgere indagini finalizzate alla ricerca della notizia di reato. Edificante, al riguardo, è la disamina del dibattito in materia riscontrabile in CAPRIOLI F., *op. cit.*, p. 439 e ss., in cui le contrapposte posizioni sedimentatesi circa l'estensione dei poteri investigativi del pubblico ministero alla fase che precede l'acquisizione della notizia di reato sono oggetto di attenzione anche in guisa del dettato costituzionale.

²²⁹ Cfr. art. 330 c.p.p.

segnalazione del *whistleblower* dal novero di tali strumenti di comunicazione “non qualificati”²³⁰.

Più in dettaglio, la sussumibilità della segnalazione in esame all'interno della categoria delle notizie di reato qualificate può essere desunta dal fatto che l'istituto del *whistleblowing* presuppone che un lavoratore riveli un illecito di cui è a conoscenza assumendosi, al contempo, non solo la paternità di questa propria affermazione, ma pure la responsabilità scaturente dal proferire tale dichiarazione, così inducendo l'autorità inquirente non già a dover braccare *ab origine* la *notitia criminis*, bensì a recepire il contenuto della comunicazione *de qua* per poi sottoporlo (ai sensi dell'art. 109 norme att. c.p.p.) «al procuratore della Repubblica per l'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato»²³¹.

Un aspetto, questo appena menzionato, che invece è del tutto assente nel contesto delle *notitiae criminis* innominate, ambito in cui il disvelamento dell'illecito viene ricostruito da parte dell'autorità inquirente non già sulla scorta di una mera ricezione di circostanziate esternazioni, bensì mediante una concreta opera di investigazione.

Alla luce di tale puntualizzazione, la segnalazione offerta dal *whistleblower* non deve tuttavia essere accostata ad altre tipologie di notizie di reato qualificate (come il referto²³²,

²³⁰ Cfr. SANTALUCIA G., *op. cit.*, p. 157.

²³¹ Si fa qui riferimento all'art. 109 norme att. c.p.p., in cui è stabilito che «la segreteria della procura della Repubblica annota sugli atti che possono contenere notizia di reato la data e l'ora in cui sono pervenuti in ufficio e li sottopone immediatamente al procuratore della Repubblica per l'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato».

²³² La segnalazione *de qua* sporta lavoratore non è assimilabile in alcun modo al referto (istituto disciplinato dall'art. 334 c.p.p.), in quanto il *whistleblower* – con la sua comunicazione – non si riferisce ad alcuna forma di assistenza prestata a

l’informativa di polizia giudiziaria rivolta al pubblico ministero²³³, la querela²³⁴, l’istanza²³⁵ e la richiesta di procedimento²³⁶, nonché l’autorizzazione a procedere²³⁷) le quali, oltre a rappresentare, in

terzi, bensì unicamente informa l’organo inquirente della commissione di un crimine. Peraltro, ai sensi dell’art. 365 c.p., il referto di cui trattasi è riferibile esclusivamente ai soggetti esercenti una professione sanitaria, mentre la segnalazione del *whistleblower* non è assoggettata a tale vincolo professionale.

²³³ La segnalazione del *whistleblower* non deve nemmeno essere accomunata all’informativa di reato che la polizia giudiziaria deve trasmettere – ai sensi dell’art. 347 c.p.p. – al pubblico ministero, essendo completamente diverse le caratteristiche, nonché le funzioni, di questi due veicoli di comunicazione all’autorità requirente.

²³⁴ Interpretando il combinato disposto tra l’art. 120 c.p. e l’art. 336 c.p.p., si deve ritenere che la segnalazione del *whistleblower* non è altresì annoverabile come una forma di querela, che «è una dichiarazione con la quale la persona offesa dal reato, in quanto titolare dell’interesse leso, personalmente o a di mezzo procuratore speciale, manifesta la volontà che si proceda in ordine ad un fatto previsto dalla legge come reato» (GIULIANI L., *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di BARGIS M., Padova, Cedam, 2018, nona edizione, p. 504). In primo luogo, mentre la querela riveste il ruolo di condizione di procedibilità, la cui presenza deve permanere durante tutto l’arco del procedimento penale, tale connotato è del tutto assente nella segnalazione *de qua*. Inoltre, se è finanche vero che la querela assume una funzione informativa circa l’accadimento di certi reati, è altrettanto vero, però, che allorquando il lavoratore sporge la propria denuncia per far emergere la commissione di un reato, costui – non assumendo la veste di soggetto danneggiato dall’illecito – non chiede la punizione del presunto colpevole del crimine disvelato, bensì si limita soltanto a comunicare la *notitia* in questione all’autorità giudiziaria al fine di un’eventuale esercizio dell’azione penale.

²³⁵ La segnalazione del *whistleblower* differisce anche dall’istanza di procedimento, disciplinata dall’art. 341 c.p.p.: anche per questa ulteriore condizione di procedibilità valgono le medesime considerazioni già argomentate nella precedente nota, essendo evidente il parallelismo con la querela (istituto giuridico da cui tale “istanza” diverge per il sol fatto di concernere reati commessi all’estero).

²³⁶ La segnalazione del *whistleblower* si discosta, peraltro, anche dalla richiesta di procedimento, prevista all’art. 342 c.p.p., essendo quest’ultima condizione di procedibilità annoverabile in guisa di «dichiarazione spettante ad una autorità pubblica con la quale questa dichiara di volere che si proceda con riguardo ad un determinato reato» (GIULIANI L., *op. cit.*, p. 507): sul punto, pertanto, valgono le medesime argomentazioni rassegnate nelle note precedenti.

²³⁷ Ontologicamente incompatibile con la segnalazione del *whistleblower* è, altresì, l’istituto della autorizzazione a procedere (sancito dall’art. 343 e ss.

taluni casi, condizioni essenziali di procedibilità per lo svolgersi del procedimento penale, manifestano – anche da un punto di vista informativo – profili e caratteristiche divergenti rispetto alla peculiare comunicazione qui in esame che può sporgere il dipendente.

Ebbene, a fronte della riconducibilità della segnalazione del *whistleblower* all'archetipo processuale della denuncia, si può rilevare come successivamente alla sua trasmissione all'organo inquirente sorgano una serie di «adempimenti consequenziali in capo alla polizia giudiziaria (l'obbligo di informativa *ex art.* 347 c.p.p.) e al pubblico ministero (il dovere di iscrivere immediatamente la notizia nel registro *ex art.* 335 c.p.p.)»²³⁸, incombenze che consentono quindi l'instaurazione del procedimento penale e, per l'effetto, la verifica della fondatezza delle rivelazioni esternate dal dipendente²³⁹.

Prima di concludere questa disamina sulla natura processuale della segnalazione del *whistleblower* appare necessario ribadire, inoltre, come ad essa si applichino le disposizioni di cui al comma primo dell'art. 331 ovvero di cui all'art. 333 c.p.p.

c.p.p.), nel quale non v'è nessuna denuncia circa la commissione di reati, ma soltanto una richiesta – da parte dell'autorità giudiziaria requirente – di poter esercitare l'azione penale nei confronti di soggetti che esercitano particolari funzioni o con riferimento a taluni determinati delitti (come quelli previsti, ad esempio, dall'art. 313 c.p.).

²³⁸ PAULESU P.P., *op. cit.*, p. 789.

²³⁹ Difatti, ai sensi del comma primo dell'art. 347 c.p.p., la polizia giudiziaria – una volta acquisita la notizia di reato *ex art.* 330 c.p.p. – deve riferire senza ritardo «al pubblico ministero, per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione». In virtù del comma primo dell'art. 335 c.p.p., invece, «il pubblico ministero iscrive immediatamente, nell'apposito registro custodito presso l'ufficio, ogni notizia di reato che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa».

In primo luogo, la segnalazione sporta dal *whistleblower* rientra nell'alveo della disciplina – sancita dall'art. 331 c.p.p. – concernente la denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio: per l'effetto, come già ricordato in precedenza, qualora il lavoratore svolga un impiego per il quale rivesta la qualifica (ai sensi della legge penale) di pubblico ufficiale²⁴⁰ o incaricato di pubblico servizio²⁴¹, costui è onerato *ex lege* a denunciare all'autorità giudiziaria la *notitia criminis* appresa.

Al contrario, laddove il lavoratore non ricopra gli anzidetti ruoli di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio ed intenda denunciare la notizia di reato di cui è a conoscenza, egli ne ha piena facoltà ai sensi dell'art. 333 c.p.p., in guisa di quel principio – già evidenziato nel primo capitolo di questa tesi – per cui il legislatore italiano ha sempre riconosciuto un'ampia libertà decisionale in capo al dipendente in ordine alla scelta di quest'ultimo di segnalare o meno un illecito.

Tale considerazione è quindi utile nel comprendere – sotto un profilo processuale – come l'istituto giuridico del *whistleblowing* non sia stato mai concepito nell'ordinamento italiano come uno strumento di delazione e, di conseguenza, non abbiano alcun rilievo processuale le denunce di illeciti in cui il dipendente segnalante non indichi la propria identità.

²⁴⁰ *Supra.*

²⁴¹ *Supra.*

2.1.2. *Whistleblowing* e denunce anonime.

Rileva, sul punto, il tema delle denunce anonime, ossia di quelle notizie di reato che non rechino all'interno del proprio contenuto il segno personalizzante ed identificativo del loro autore (come, ad esempio, generalità, nome d'arte o pseudonimo noto, sigillo)²⁴².

Ai sensi della disciplina prevista dal terzo comma dell'art. 333 c.p.p., le denunce anonime non possono essere utilizzate (salvo che costituiscano il corpo del reato o si risolvano in un'autodenuncia²⁴³) e non possono nemmeno essere considerate come valide *notitiae criminis*, confluendo così nell'apposito registro delle notizie anonime di reato (c.d. "modello 46") istituito presso ogni Procura della Repubblica²⁴⁴.

Peraltro, appare ontologicamente difficile accostare le denunce anonime all'istituto del *whistleblowing*, stante il fatto che ci si può riferire a quest'ultimo solo in presenza della segnalazione di un dipendente che allerti l'autorità inquirente di

²⁴² Cfr. MERCONE M., *L'utilizzabilità penalprocedimentale degli anonimi*, in *Cassazione penale*, 1995, fasc. 3, p. 750, in cui si evidenzia come «il concetto penalprocedimentale di anonimia è rigorosamente conforme alla sua significazione etimologica ed è strettamente dipendente da quello di paternità del documento».

²⁴³ Si consideri, in tal senso, l'art. 240, comma primo, c.p.p., secondo cui «i documenti che contengono dichiarazioni anonime non possono essere acquisiti né in alcun modo utilizzati, salvo che costituiscano corpo del reato o provengano comunque dall'imputato».

²⁴⁴ Come evidenziato in MORGESE G., *I limiti di utilizzabilità della denuncia "anonima" ai fini investigativi*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2016, num. 9, p. 2, «ciò non significa, ovviamente, che, a seguito di un esposto anonimo, l'autorità giudiziaria non possa compiere una qualche attività pre-procedimentale finalizzata a verificare la fondatezza dei contenuti di quella denuncia: si tratta, a ben vedere, di atti irrituali, non disciplinati dal codice, a seguito dei quali, se si perviene alla notizia tipica qualificata di reato, inizia il procedimento penale vero e proprio».

un illecito rivelando la propria identità e, di conseguenza, mettendo a repentaglio la propria carriera professionale e, talvolta, la propria incolumità.

Elementi, questi appena descritti, che non ricorrono invece nell'ipotesi di denunce anonime le quali, viceversa, traggono la propria *raison d'être* dall'assenza di ogni paternità della "soffiata" rivolta all'organo procedente²⁴⁵.

Né si potrebbe immaginare che il riserbo sulle generalità del denunciante, principio cardine della tutela in materia di *whistleblowing*, sia equiparabile ad una sorta di anonimato del lavoratore, giacché in sede penale – come si avrà modo di approfondire a breve – l'identità della persona segnalante è sì protetta, ma nei modi e nei limiti stabiliti dall'art. 329 c.p.p.²⁴⁶.

Pertanto, qualora un dipendente inoltri all'autorità inquirente la segnalazione di un illecito senza tuttavia indicare la propria identità, egli non potrà essere qualificato come un *whistleblower* e tale sua comunicazione – di fatto anonima – non potrà essere considerata come una valida *notitia criminis* ai fini dell'instaurazione di un procedimento penale, potendo tutt'al più costituire «la premessa storica»²⁴⁷, o comunque lo «spunto per

²⁴⁵ Sul punto vedasi SCHENA G., *op. cit.*, p. 796, il quale – nel richiamare l'impossibilità di ricondurre ad alcuno la paternità delle delazioni anonime, da cui consegue l'insuscettibilità delle medesime di essere utilizzate lungo l'*iter* procedimentale – evidenzia come siffatta tipologia di denuncia sia l'unica «eccezione prevista dalla legge all'obbligo di iscrizione nel registro delle notizie di reato».

²⁴⁶ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 27 febbraio 2018 n. 9047 (udienza 31 gennaio 2018), Pres. PETRUZZELLIS, Rel. TRONCI, imp. CASTALDO, p. 5. Vale la pena sottolineare come il dettato di questa pronuncia richiami, peraltro, quello già espresso in CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 27 febbraio 2018 n. 9041 (udienza 31 gennaio 2018), Pres. PETRUZZELLIS, Rel. TRONCI, imp. GAGLIARDI.

²⁴⁷ MERCONE M., *op. cit.*, p. 754.

indagini di polizia giudiziaria»²⁴⁸, «al fine di accertare se debba o no instaurarsi un procedimento penale»²⁴⁹.

Anche la giurisprudenza di legittimità sedimentatasi in materia è ormai, da decenni, consolidata nel ritenere che «il documento anonimo non soltanto non costituisce elemento di prova, ma neppure integra notitia criminis, e pertanto del suo contenuto non può essere fatta alcuna utilizzazione in sede processuale», tuttavia precisando, al contempo, che l'unico effetto degli elementi contenuti in tali denunce può «essere quello di stimolare l'attività di iniziativa del pubblico ministero e della polizia giudiziaria al fine di assumere dati conoscitivi, verificando se dall'anonimo possono ricavarsi gli estremi utili per la indicazione di una notitia criminis»²⁵⁰.

²⁴⁸ TUREL E., BUONOCORE G., *Il nuovo rito penale: manuale pratico-operativo di procedura penale; testo integrato con le disposizioni di attuazione, coordinamento e regolamentari*, Tavagnacco, Missio, 1989, p. 151.

²⁴⁹ Vedasi FANUELE C., *L'utilizzazione delle denunce anonime per l'acquisizione della notizia di reato: condizioni e limiti delle attività pre-procedimentali alla luce delle regole sul «giusto» processo*, in *Cassazione penale*, 2002, fasc. 4, p. 1552, la quale – evidenziando che «il compimento di atti conseguentemente alla presentazione di una denuncia anonima viene consentito nell'ambito ed ai fini di un segmento di attività antecedenti l'instaurazione del procedimento penale vero e proprio, ma tali da costituirne il presupposto logico» – specifica come «lo scopo fondamentale delle suddette attività diventa, allora, quello di far emergere la notizia di reato in modo autonomo rispetto all'informazione anonima, la quale ultima deve rappresentare soltanto un mero precedente storico, ma non una premessa giuridica, della prima».

²⁵⁰ Vedasi CORTE DI CASSAZIONE, Sez. IV penale, sentenza 10 agosto 2005 n. 30313 (udienza 17 maggio 2005), Pres. BATTISTI, Rel. MARINI, imp. CICERONE, p. 3. All'interno di questa pronuncia si evidenzia, inoltre, come tali investigazioni di iniziativa del pubblico ministero e della polizia giudiziaria, «volte ad acquisire elementi di prova utilizzabili, si pongono, peraltro, fuori delle indagini preliminari, appunto in quanto sfornite di pregressa notitia criminis, sicché l'accusa non può procedere - sulla sola base di una denuncia anonima o confidenziale, non inseribile in atti ed inutilizzabile - a perquisizioni, sequestri, intercettazioni telefoniche, trattandosi di atti che implicano e presuppongono l'esistenza di indizi di reità». Difatti (come specificato in CORTE DI CASSAZIONE,

Vale la pena tuttavia evidenziare che qualora siano state effettivamente compiute – sulla base dello scritto anonimo – attività di polizia giudiziaria finalizzate all’acquisizione di dati conoscitivi (come, ad esempio, l’assunzione di sommarie informazioni²⁵¹), in ogni caso «i risultati di tali attività non sono utilizzabili a fini decisori, dovendo il giudice decidere solo ed esclusivamente sulla base degli atti raccolti dopo la formale iscrizione della notizia di reato nell’apposito registro»²⁵².

Merita soltanto un velocissimo accenno, inoltre, la considerazione concernente le forme con cui può essere veicolata la segnalazione del *whistleblower* all’autorità inquirente: se nella maggior parte dei casi tale denuncia viene sporta in forma scritta, è peraltro ammissibile una sua riferibilità agli organi procedenti anche in via orale, atteso il dettato dell’art. 333, comma secondo, c.p.p., ove tale modalità di presentazione è esplicitamente ammessa²⁵³.

Sez. VI penale, sentenza 15 maggio 1998 n. 5843, udienza 21 aprile 1998, Pres. SANSONE, Rel. COLLA, imp. SAMBROTTA, pp. 4-5) tale attività di accertamento dei fatti contenuti nella denuncia anonima al fine di una ricerca della *notitia criminis* «non può essere qualificata “di indagine”, natura che va riservata solo all’attività volta all’acquisizione delle conoscenze necessarie per le determinazioni inerenti all’esercizio dell’azione penale, e che presuppone l’avvenuta acquisizione della *notitia criminis*».

²⁵¹ Sulla base di una denuncia anonima non è peraltro vietato, alla polizia giudiziaria, di assumere dati conoscitivi, anche attraverso la raccolta di sommarie informazioni, in quanto trattasi di un’attività diretta a verificare se da tale scrittura possano ricavarsi estremi utili per l’individuazione di una *notitia criminis* (vedasi CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, sentenza 20 luglio 2011 n. 28909, udienza 19 aprile 2011, Pres. FERRUJA, Rel. FRANCO, imp. T. G., p. 3).

²⁵² ROMBI N., *op. cit.*, p. 2.

²⁵³ Stabilisce, infatti, l’art. 333, comma secondo, c.p.p., che «la denuncia è presentata oralmente o per iscritto, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria; se è presentata per iscritto, è sottoscritta dal denunciante o da un suo procuratore speciale». Per tale ragione, nessuna ragione ostativa si ritiene ravvisabile,

2.1.3. *Whistleblowing* e informazioni rilasciate all'autorità inquirente.

In conclusione, occorre altresì dirimere un ultimo interrogativo, concernente la possibilità di assimilare ad una segnalazione in tema di *whistleblowing* quelle dichiarazioni rilasciate all'autorità inquirente da un lavoratore che, con le proprie affermazioni, riveli l'esistenza di un illecito di cui è a conoscenza in ragione dell'impiego svolto.

Ci si chiede, sostanzialmente, se possa essere qualificata come segnalazione rilevante ai fini della disciplina sul *whistleblowing* anche l'attività dichiarativa di informazioni rilasciate all'autorità giudiziaria da un lavoratore con riguardo ad un procedimento penale già avviato sulla scorta di un'altra *notitia criminis* concernente un illecito perpetrato dall'ente presso cui egli sia impiegato.

Tale quesito sorge giacché – ai sensi della disciplina codicistica prevista con riferimento alle attività investigative del pubblico ministero e della polizia giudiziaria – un lavoratore potrebbe anche esternare la propria conoscenza di un illecito (appreso in ragione dell'impiego svolto presso l'ente di appartenenza) a fronte di un'esplicita richiesta di rendere informazioni avanzata dall'autorità inquirente e non mediante la presentazione di una denuncia.

parimenti, nell'ipotesi di presentazione della segnalazione *de qua* a mezzo di procuratore speciale, stante per l'appunto il dettato dell'art. 333, comma secondo.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla possibilità, per il pubblico ministero, di svolgere compiti investigativi²⁵⁴ tra cui, ad esempio, l'assunzione di informazioni nei confronti delle «persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini»²⁵⁵: in tale ipotesi il magistrato inquirente ha il potere, pertanto, di raccogliere la dichiarazione di un illecito che il dipendente riferisca in quanto detto crimine è a sua conoscenza.

In secondo luogo, medesime considerazioni possono essere formulate anche nel caso in cui gli anzidetti compiti investigativi vengano espletati (di propria iniziativa o su delega del pubblico ministero) da parte della polizia giudiziaria, la quale – ai sensi del dettato codicistico – è legittimata a svolgere tali funzioni anche successivamente alla comunicazione della notizia di reato²⁵⁶.

Ergo, la polizia giudiziaria può, ad esempio, escutere a sommarie informazioni un dipendente qualora lo ritenga una persona informata sui fatti di cui alla *notitia criminis* (quest'ultima ovviamente riferita a reati riguardanti l'ente – pubblico o privato – presso cui presta la propria opera professionale il lavoratore anzidetto).

²⁵⁴ Stabilisce l'art. 358 c.p.p. che «il pubblico ministero compie ogni attività necessaria ai fini indicati nell'articolo 326 e svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini».

²⁵⁵ Dispone infatti il comma primo dell'art. 362 c.p.p. che «il pubblico ministero assume informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini».

²⁵⁶ *Ex* art. 327 c.p.p., la polizia giudiziaria, su direzione e disposizione del pubblico ministero, «anche dopo la comunicazione della notizia di reato, continua a svolgere attività di propria iniziativa». Inoltre, ai sensi del comma primo dell'art. 348 c.p.p., «anche successivamente alla comunicazione della notizia di reato, la polizia giudiziaria continua a svolgere le funzioni indicate nell'articolo 55 raccogliendo in specie ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole».

Ebbene, in entrambe queste ipotesi di espletamento di compiti investigativi, la persona informata sui fatti – ossia il dipendente che è conscio della commissione di un reato – non può sottacere la propria conoscenza agli organi procedenti rischiando, in caso contrario, di commettere egli stesso un crimine²⁵⁷.

Difatti, per espressa previsione del combinato disposto tra gli artt. 351²⁵⁸, 362²⁵⁹ e 198²⁶⁰ c.p.p., «la persona informata sui fatti è tenuta a presentarsi davanti all’Autorità che l’ha convocata, ad attenersi alle prescrizioni che le sono impartite, e, quel che più

²⁵⁷ «Di fronte al pubblico ministero, il mendacio o la reticenza di chi sia chiamato a riferire circostanze utili ai fini delle indagini, configura il delitto di false informazioni al pubblico ministero di cui all’art. 371- bis c.p.» (vedasi CORVI P., *Informazioni false o reticenti nel corso delle indagini preliminari*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2000, fasc. 1, p. 135). Come riscontrato dalla stessa autrice, «nessuna fattispecie specifica è prevista, viceversa, con riguardo all’ipotesi di false o reticenti informazioni rese alla polizia giudiziaria», sicché in tal caso – allorché le summenzionate dichiarazioni siano dirette a favorire il presunto autore del reato – può essere configurabile il delitto di favoreggiamento personale, previsto e punito dall’art. 378 c.p.

²⁵⁸ L’art. 351 c.p.p. prevede, al comma primo, che «la polizia giudiziaria assume sommarie informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini».

²⁵⁹ Ai sensi del comma primo dell’art. 362 c.p.p., «il pubblico ministero assume informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini».

²⁶⁰ Stabilisce il comma primo dell’art. 198 c.p.p. che «il testimone ha l’obbligo di presentarsi al giudice e di attenersi alle prescrizioni date dal medesimo per le esigenze processuali e di rispondere secondo verità alle domande che gli sono rivolte». Come evidenziato in CHIAVARIO M., *op. cit.*, p. 498-499, è riscontrabile una «osmosi di disciplina» tra le previsioni codicistiche stabilite per le indagini preliminari e quelle invece previste per la dialettica dibattimentale, nel senso che le seconde sono applicabili – per estensione – anche alle prime. Difatti nel caso dell’assunzione di informazioni da parte del pubblico ministero, l’art. 362 c.p.p. richiama espressamente le norme in tema di testimonianza enucleate agli artt. 197, 197 bis, 198, 199, 200, 201, 202 e 203 del medesimo *corpus* normativo. È d’uopo precisare, inoltre, come ai sensi dell’art. 351 c.p.p. (che richiama, a sua volta, l’art. 362 c.p.p.) il legislatore abbia esteso le norme in tema di testimonianza anche all’attività di raccolta di sommarie informazioni da parte della polizia giudiziaria.

rileva, a rispondere secondo verità alle domande che le saranno rivolte»²⁶¹.

Proprio l'obbligatorietà incombente sul lavoratore di dover riferire in maniera veritiera le informazioni di cui egli è a conoscenza potrebbe allora impedire di assimilare tali dichiarazioni ad una segnalazione ai sensi della disciplina sul *whistleblowing*.

Come più volte sottolineato nel corso delle pagine precedenti, il legislatore nazionale ha sempre inteso l'istituto giuridico *de quo* in guisa di una comunicazione autonoma, libera e del tutto non forzata da parte del dipendente, cosicché l'attività spontanea compiuta dal *whistleblower* si manifesterebbe come assolutamente incompatibile con l'onere – derivante dall'escussione a sommarie informazioni – di dover riferire tutti quei dati cognitivi di cui si ha notizia e che vengono richiesti dalle autorità procedenti.

Pertanto, seguendo tale argomentazione, non parrebbe corretto qualificare le dichiarazioni così rese innanzi all'autorità giudiziaria alla stregua di una segnalazione connessa all'istituto del *whistleblowing*, giacché altrimenti si concretizzerebbe il pericolo che l'anzidetta peculiarità dell'istituto qui in esame – cioè la sua spontaneità rispetto pressioni esterne – venga del tutto snaturata.

Difatti, di fronte alla necessità di dover rispondere in sede di assunzione delle informazioni *de quibus*, il lavoratore non è mosso da alcun libero stimolo circa la narrazione di quanto è a sua conoscenza, ma è invece costretto ad un siffatto agire dalla necessità di non dover trovarsi incriminato del reato di false

²⁶¹ CORVI P., *op. cit.*, p. 132.

informazioni al pubblico ministero ovvero di favoreggiamento personale.

L'accoglimento di questa tesi condurrebbe, perciò, a negare ogni possibile assimilazione di una siffatta dichiarazione del lavoratore ad una segnalazione rilevante in materia di *whistleblowing*.

Inoltre, sulla scorta di tali considerazioni, non si potrebbe attribuire la qualità di *whistleblower* nemmeno al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio i quali – per obbligo di legge – rivelino reati di cui hanno appreso in ragione dell'impiego lavorativo prestato: anche in tal caso, la mancanza di spontaneità della loro segnalazione, sospinta appunto da doveri scaturenti dalla qualifica posseduta, non evidenzerebbe la succitata peculiarità propria dell'istituto *de quo*.

Ad un differente approdo teorico si potrebbe giungere, però, sostenendo che – a prescindere dalla spontaneità con cui siano originate le dichiarazioni del dipendente – ciò che rileva in materia di *whistleblowing* sia soprattutto l'avvenuto disvelamento, da parte del lavoratore, di un crimine commesso dal proprio datore (sia esso un ente pubblico o privato).

Una simile tesi considererebbe, in buona sostanza, solo l'effetto finale della dichiarazione del lavoratore, ossia la denuncia di un reato all'autorità inquirente, tralasciando invece ogni aspetto legato al *whistleblowing*, cioè l'afflato di legalità che sospinge il dipendente a segnalare il reato di cui è a conoscenza.

L'accoglimento di questa seconda, ed opposta, concezione comporterebbe – con tutta evidenza – la possibilità di annoverare come segnalazione rilevante in tema di *whistleblowing* anche tali dichiarazioni rese dal lavoratore in sede di assunzione a sommarie informazioni innanzi all'autorità inquirente.

Alla luce delle riflessioni suesposte, si è sospinti a ritenere che un simile interrogativo – circa la riconducibilità all’archetipo della segnalazione rilevante ai fini dell’istituto del *whistleblowing* di tali sommarie informazioni rese da un lavoratore – vada risolto aderendo alla seconda delle tesi summenzionate, ovvero senza dover ritenere dirimente la necessaria spontaneità che deve pervadere le dichiarazioni del *whistleblower*.

Per l’effetto, qualora un dipendente segnali un illecito del proprio datore di lavoro in sede di assunzione a sommarie informazioni, pare preferibile ritenere configurabile, in tale ipotesi, l’istituto del *whistleblowing*.

Questa posizione non solo trova una spiegazione nella *ratio* fondante dell’istituto *de quo*, bensì anche in una disamina trasversale delle norme che lo hanno dapprima introdotto e, poi novellato.

È vero, da un lato, che analizzando il dettato dell’art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (per come riformato dalla l. 30 novembre 2017, n. 179), nonché dell’art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (anch’esso novellato per effetto della l. “Businarolo”), si può cogliere l’accento, posto dal legislatore nazionale, sulla facoltatività del *whistleblowing*: tali norme, infatti, non impongono mai un obbligo di segnalazione nei confronti del dipendente, bensì intervengono nell’evitare che, a seguito di tale denuncia, il lavoratore subisca pregiudizi nella propria carriera e nella propria incolumità.

Come è altrettanto vero, peraltro, che questo tratto caratteristico, infatti, viene accompagnato da una serie di tutele nei confronti della persona segnalante, tutte ontologicamente giustificate dalla volontarietà con cui il lavoratore fronteggia il rischio di ritorsioni conseguenti alla propria decisione di

denunciare un illecito che ha appreso in ragione dell'impiego svolto.

Occorre d'altro canto considerare come il fine ultimo dell'istituto del *whistleblowing* si rispecchi, in fin dei conti, nell'approntare una protezione nei confronti del dipendente segnalante, affinché le dichiarazioni di quest'ultimo consentano l'emersione di illeciti, soprattutto di rilevanza penale.

Prescindere totalmente da una siffatta prospettiva di tutela significherebbe, pertanto, cagionare un grave nocumento al medesimo istituto del *whistleblowing*, così privandolo della sua funzione principale di meccanismo di difesa di una persona segnalante contro le misure discriminatorie, ritorsive o vendicative che vengano assunte nei confronti di quest'ultimo a causa delle informazioni da costui rivelate.

La mancanza di spontaneità ravvisabile nella prima delle due tesi, peraltro, non appare un elemento così elefantico da elidere ogni possibilità di intravedere comunque un valore positivo – e, quindi, meritevole di attenzione – nelle dichiarazioni rese dal *whistleblower* in sede di sommarie informazioni.

Inoltre, aderendo ad un diverso ed opposto paradigma concettuale si correrebbe il rischio di far emergere un'assai poco giustificabile distinzione tra segnalazioni in tema di *whistleblowing* sorte mediante denuncia o attraverso l'assunzione a sommarie informazioni, che potrebbe essere perfino censurabile in sede di legittimità costituzionale.

Una simile peculiarità non solo non può passare inosservata, ma deve altresì fungere da principio cardine al fine di dissipare eventuali dubbi interpretativi che insorgano allorché ci si interroghi sulla natura da attribuire alla segnalazione del *whistleblower*.

2.2. La tutela dell'identità del segnalante nella fase delle indagini preliminari.

Come testé appena menzionato, la segnalazione del *whistleblower* può validamente essere considerata come notizia di reato solo allorquando essa manifesti una sua chiara paternità, cioè laddove sia indicata (o, comunque, conoscibile) l'identità del dipendente.

Appurata la natura processuale di tale segnalazione, appare quindi necessario soffermarsi, inoltre, sul rapporto tra la particolare denuncia in esame e l'eventuale conoscibilità del *whistleblower* già durante le indagini preliminari.

Sorge, in particolare, l'interrogativo circa la conciliabilità della tutela dell'identità del dipendente segnalante con le disposizioni previste dal libro quinto del Codice Vassalli per la fase processuale in esame, nonché con le norme di settore previste in materia (ossia l'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché l'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

La risposta a tale quesito assume un rilievo cruciale considerando l'importanza di garantire un'efficace tutela al dipendente segnalante il quale – se la sua identità venisse divulgata già durante la fase processuale delle indagini preliminari – si troverebbe esposto al concreto ed immediato rischio di subire misure ritorsive nei propri confronti per aver rivelato gli illeciti appresi in ragione dell'impiego lavorativo svolto.

D'altro canto, già in questa fase preliminare emerge l'importanza di dare concreta attuazione alle garanzie difensive stabilite dall'impianto normativo codicistico, affinché le parti private – in particolar modo attinenti alla posizione dell'accusato

– possano, anche in questo segmento procedimentale, assumere un ruolo attivo (se non, addirittura, proattivo) nella loro partecipazione al contenzioso penale²⁶².

Ci si riferisce, in questo senso, al dettato dell'art. 327 *bis* c.p.p., in cui è stata prevista – per il difensore dell'accusato – la «facoltà di svolgere investigazioni per ricercare ed individuare elementi di prova a favore del proprio assistito» sin dal momento dell'assunzione dell'incarico professionale²⁶³.

²⁶² Ancorché durante la fase delle indagini preliminari risalti il ruolo predominante del pubblico ministero, al quale il Codice Vassalli – seppur nell'ottica di un modello tendenzialmente accusatorio – riconosce ampi poteri, il ruolo del difensore assume comunque una notevole importanza, «in quanto destinato a trovare piena e diretta esplicazione non solo nel momento della formazione della prova, quindi nel contraddittorio della fase dibattimentale, di fronte al giudice terzo, ma anche nel precedente momento della ricerca delle fonti di prova in cui viene esaltata l'opera di investigazione posta in essere, in autonomia, dalle parti» (vedasi, sul punto, APRILE E., *Nuove prospettive nel processo penale dopo l'entrata in vigore della l. n. 397 del 2000 sulle indagini difensive*, in *Giurisprudenza di merito*, 2002, vol. XXXIV, p. 612).

²⁶³ Come evidenziato in SANDANO S., *La nuova disciplina sull'indagine difensiva. L'esperienza inglese*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2003, fasc. 1-2, pp. 452-454, la necessità di un'indagine svolta dal difensore era avvertita sin nel sistema processuale enucleato dal codice Rocco, che però taceva sulla possibilità per il difensore dell'imputato e delle altre parti private di svolgere autonoma attività investigativa, cosicché fu nelle norme di attuazione al codice Vassalli che venne successivamente trasfusa – all'interno dell'art. 38 – la disciplina delle indagini difensive. Proprio tale art. 38 delle norme att. c.p.p., nella sua originaria formulazione, stabiliva che «i difensori, anche a mezzo di sostituti e di consulenti tecnici, hanno facoltà di svolgere investigazioni per ricercare e individuare elementi di prova a favore del proprio assistito e di conferire con le persone che possano dare informazioni». Questo dettato, in cui vi era una «mancanza assoluta di qualsiasi specificazione circa le modalità di compimento, documentazione ed utilizzazione dei risultati di tali investigazioni ha fatto sì che per lungo tempo la norma in questione fosse considerata quasi alla stregua di una semplice affermazione di principio, senza efficacia concreta nella dinamica processuale» (PATRONO A., *Per un processo a regime: equilibrio tra accusa e difesa*, in *Cassazione penale*, 1996, fasc. 11, p. 3821). Questa disposizione, peraltro oggetto di parziale riforma nel 1995 con la l. n. 332, fu poi interamente abrogata e, ad oggi, la disciplina delle investigazioni difensive trova la propria collocazione sistematica «all'interno del *corpus* codicistico in un

Ebbene, conoscere o meno – per le parti private – l’identità del *whistleblower* già durante la fase delle indagini preliminari potrebbe rappresentare un vantaggio di considerevole conto nell’ottica di un pieno coinvolgimento di tali figure non solo verso una vera dialettica di matrice accusatoria anche in questo segmento del procedimento penale, bensì in direzione del vero scopo del processo – per come ribadito dalla Corte Costituzionale – dell’accertamento della verità sostanziale²⁶⁴.

Diviene chiaro, ordunque, come ci si trovi di fronte alla necessità di un bilanciamento di garanzie processuali, che inevitabilmente si riflette da un lato sulla “appetibilità” dell’istituto del *whistleblowing* (verso quei dipendenti – pubblici o privati – i quali potrebbero essere più o meno convinti nello sporgere la propria denuncia anche in virtù della tutela loro offerta dall’ordinamento all’interno della dinamica processuale), dall’altro sulla sua compatibilità con la disciplina del rito penale.

2.2.1. Whistleblowing e “obbligo del segreto”: una rapida ricognizione normativa.

Ebbene, allo scopo di dirimere l’interrogativo suesposto è necessario – in via prodromica – ricostruire *breviter strictimque* il dettato normativo rilevante sul tema e, di conseguenza, è

apposito titolo del libro V, in nove articoli, dal 391-*bis* al 391-*decies*, i quali delineano l’oggetto, i tempi, la documentazione e l’utilizzabilità dell’attività investigativa compiuta dal difensore delle parti private» (SANDANO S., *op. cit.*, p. 454).

²⁶⁴ Cfr. PATRONO A., *op. cit.*, p. 3819.

opportuno anzitutto menzionare il dettato dell'art. 329 c.p.p., in cui è disciplinato il c.d. obbligo del segreto²⁶⁵.

Ai sensi di tale disposizione, è stabilito che «gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari»²⁶⁶.

Questa disciplina sul segreto deve però essere analizzata insieme a quella prevista in tema di divieto di pubblicazione, in combinato disposto tra gli articoli 114 – commi primo, secondo e settimo c.p.p.²⁶⁷.

In particolare, stabilisce l'art. 114, comma primo, c.p.p. che «è vietata la pubblicazione, anche parziale o per riassunto, con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, degli atti coperti dal segreto o anche solo del loro contenuto»²⁶⁸.

²⁶⁵ Come evidenziato in CHINNICI Daniela, *Il regime del segreto investigativo*, in *Cassazione Penale*, 2015, fasc. 5, p. 2081, «nel sistema positivo non c'è una univoca nozione di segreto, rintracciandosi situazioni assai variegata per valori tutelati, disciplina, ambito di applicabilità e sanzioni». Con riferimento al sistema processuale penale, tuttavia, la nozione di segreto può essere individuata come quel «complesso dei limiti normativi posti alla comunicabilità delle conoscenze relative al procedimento penale»: così GIOSTRA G., *Voce "Segreto" X) Segreto processuale - dir. proc. pen.*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Treccani, 1998, p. 3.

²⁶⁶ Art. 329, comma primo, c.p.p.

²⁶⁷ Per dovere di completezza, è opportuno evidenziare come anche i commi 2 *bis*, 3, 4, 5, 6, 6, *bis* dell'art. 114 *de quo* meriterebbero – nell'ambito della trattazione di un suo combinato disposto con l'art. 329 c.p.p. – di essere debitamente menzionati. Tuttavia ragioni di sintesi impongono, in questa parte dell'opera, di riferirsi in particolare a quel dettato normativo focalizzato sulla fase processuale delle indagini preliminari.

²⁶⁸ Art. 114, comma primo, c.p.p.

Dispone, invece, il comma secondo del medesimo art. 114 che «è vietata la pubblicazione, anche parziale, degli atti non più coperti dal segreto fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare, fatta eccezione per l'ordinanza indicata dall'articolo 292»²⁶⁹.

L'art. 114, comma settimo, c.p.p., prevede che «è sempre consentita la pubblicazione del contenuto di atti non coperti dal segreto»²⁷⁰.

Prevedendo codesto divieto di pubblicazione, il legislatore ha quindi deciso di rendere vietato, in qualsiasi forma, la condotta divulgativa – per mezzo della stampa o di qualsiasi altro strumento di diffusione – di atti od immagini che riproducono il contenuto di quest'ultimi, così bandendo ogni possibilità di «rendere nota, in qualsiasi forma, anche solo l'esistenza concettuale di un atto coperto dal segreto»²⁷¹.

Da una disamina dell'anzidetto combinato disposto si può distinguere, allora, tra la dimensione esterna ed interna di tale obbligo di segreto (che viene qualificato come “investigativo” o di “indagine”), in virtù del quale si differenzia la tutela della “riservatezza” degli atti compiuti in questa fase iniziale del procedimento penale (e, in taluni casi, anche oltre quest'ultima)²⁷².

²⁶⁹ Art. 114, comma secondo, c.p.p.

²⁷⁰ Art. 114, comma settimo, c.p.p.

²⁷¹ COLAMUSSI M., *Il libero convincimento del giudice tra divieto di pubblicazione degli atti e diritto all'informazione*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2021, fasc. 1, p. 2.

²⁷² Cfr. PISAPIA G.D., *Il segreto istruttorio nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 129, il quale – tra i primi – ha delineato la distinzione tra segreto investigativo interno ed esterno, seppur con riferimento al previgente Codice di procedura penale Rocco. L'autore, in particolare, si riferiva alla segretezza interna concependola «essenzialmente come divieto di rivelazione di atti istruttori da parte di determinati soggetti», mentre definiva la segretezza esterna

L'analisi delle norme suindicate rivela infatti l'intento codicistico di dar vita ad un sistema in cui «gli atti segreti non sono pubblicabili (né nel testo, né nel contenuto) e quelli che non lo sono più restano non pubblicabili nel testo (almeno, di regola, fin quando non approdino al dibattimento oppure fino alla chiusura del grado di appello), ma possono essere divulgati nei contenuti»²⁷³.

Ciò premesso, si può qualificare come interno quel segreto investigativo «che copre gli atti di indagine fino a quando non sono conoscibili dall'indagato e dal suo difensore (e quindi – almeno in teoria – da qualsiasi soggetto) e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari, riservando pertanto la conoscenza degli atti soltanto a coloro che svolgono le indagini o comunque vi partecipano o vi assistono»²⁷⁴.

Questo segreto interno è eretto «a protezione del percorso investigativo che riguarda gli atti di indagine e cade una volta che l'atto originariamente segreto sia conosciuto o conoscibile dall'imputato (art. 329 co. 1 Cpp)»²⁷⁵.

Vale la pena evidenziare, però, come la vigente disciplina del segreto interno contenuta nell'art. 329 qui in esame abbia abbandonato l'impostazione inquisitoria della totale segretezza istruttoria e, per l'effetto, ridotto quantitativamente la sfera del segreto investigativo per orientarsi in direzione di una riservatezza

come «divieto di pubblicazione, da parte di chiunque, di determinati atti di un procedimento penale».

²⁷³ CESARI C., *Segreto e divieto di pubblicazione: gli intenti chiari di una disciplina oscura*, in *La legislazione penale*, 2020, p. 16.

²⁷⁴ BARTOLI R., *Tutela penale del segreto processuale e informazione: per un controllo democratico sul potere giudiziario*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, fasc. 3, p. 60.

²⁷⁵ CESARI C., *Segreto e divieto di pubblicazione: gli intenti chiari di una disciplina oscura*, *op. cit.*, p. 24.

soltanto di taluni atti, ossia quelli compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria²⁷⁶.

In sintesi, «si è passati dalla segretezza “di fase” a quella “di atti”»²⁷⁷, al fine di equilibrare le esigenze investigative con quelle difensive, in ossequio ad un modello accusatorio di paradigma processuale in cui si cerchi di impedire l’inquinamento – o l’inappropriato condizionamento – del momento tipico del contraddittorio²⁷⁸.

L’analisi del suddetto combinato disposto consente di desumere, inoltre, come durante questa fase processuale delle indagini preliminari «non opera una regola di pubblicità», considerando che tutti gli atti compiuti all’interno del medesimo segmento procedimentale debbono rimanere “riservati”²⁷⁹.

Difatti, accanto a tale forma di segretezza interna sancita *ex art.* 329, l’art. 114 c.p.p. prevede – come già accennato – un divieto di rivelazione che opera non verso chi è *intraneus* alla vicenda processuale (come, ad esempio, le parti private), bensì nei confronti di soggetti terzi ed estranei alla dialettica del rito penale²⁸⁰.

Più in dettaglio, «con il concetto di segreto c.d. esterno si intende invece la sussistenza di ulteriori limiti conoscitivi rispetto ad atti già noti o conoscibili, rispetto ai quali, cioè, il segreto c.d. interno risulta ormai caduto, e tali limiti sono posti al fine di proteggere da possibili interferenze esterne al processo una pluralità di interessi diversi e ulteriori dal segreto investigativo,

²⁷⁶ Cfr. PALAZZO F., *Note sintetiche sul rapporto tra giustizia penale e informazione giudiziaria*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, fasc. 3, p. 141.

²⁷⁷ BARTOLI R., *op. cit.*, p. 60.

²⁷⁸ Cfr. PALAZZO F., *op. cit.*, p. 141.

²⁷⁹ Cfr. CHIAVARIO M., *op. cit.*, p. 504.

²⁸⁰ Cfr. GIULIANI L., *op. cit.*, p. 489.

che possono consistere nel libero convincimento del giudice, nella reputazione, nella presunzione di innocenza, nella riservatezza delle parti coinvolte nel procedimento»²⁸¹.

In sintesi, se «il segreto investigativo tutela le indagini ed ha senso solo nella misura in cui i relativi atti non siano divenuti noti», il divieto di pubblicazione, invece, «garantisce la verginità cognitiva del giudice di merito rispetto ai contenuti della fase preliminare»²⁸².

Ergo, alla stregua del diritto vigente, gli atti di indagine restano segreti (tranne per coloro che ne presiedono alla formazione o che vi assistono), e non possono essere pubblicati, sino a quando non si addivene alla chiusura della fase preliminare del procedimento (con l'invio dell'avviso di conclusione delle indagini, *ex art. 415 bis c.p.p.*), oppure allorquando non insorga una situazione in cui sia legislativamente prevista – per l'accusato – la possibilità di avere conoscenza di tali atti investigativi²⁸³.

Una volta conclusa quindi detta fase iniziale del procedimento il vincolo della segretezza viene meno e, per

²⁸¹ BARTOLI R., *op. cit.*, p. 60.

²⁸² *Ivi*, p. 27.

²⁸³ Cfr. CHIAVARIO M., *op. cit.*, pp. 501-505. Tra le garanzie per l'accusato riconosciute dal Legislatore occorre anche annoverare, infatti, la conoscibilità – ancor prima della conclusione delle indagini preliminari – della documentazione degli atti investigativi (sostanzialmente, i verbali) in quelle ipotesi di operazioni disposte dal pubblico ministero allorquando il difensore dell'indagato abbia il diritto di assistervi. Nello specifico, l'art. 366 c.p.p. stabilisce che «i verbali degli atti compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria ai quali il difensore ha diritto di assistere, sono depositati nella segreteria del pubblico ministero entro il terzo giorno successivo al compimento dell'atto, con facoltà per il difensore di esaminarli ed estrarne copia nei cinque giorni successivi». Tra questi atti basti qui menzionare, ad esempio, gli accertamenti tecnici non ripetibili, le ispezioni, le perquisizioni ovvero i sequestri: tutti istituti processuali in cui è riconosciuta al difensore dell'accusato la facoltà di essere presente alla formazione del verbale formantesi a seguito dell'attività di indagine svolta.

l'effetto, «la gestione dell'obbligo del segreto viene rimessa nella mani del pubblico ministero, al quale in estrema sintesi è conferito il potere di “segretazione” e “desegretazione”, nel senso di anticipare ovvero di posticipare la conoscibilità, anche parziale, di taluni atti di indagine, mediante l'emanazione di un decreto motivato, in espressa deroga alla disciplina sui divieti di pubblicazione, nell'interesse superiore alla prosecuzione delle indagini»²⁸⁴.

Vale giusto la pena precisare come, ai sensi del comma terzo dell'art. 329 *de quo*, il legislatore abbia, peraltro, assegnato «al pubblico ministero il potere di secretare atti che cadrebbero fuori del segreto “interno”»²⁸⁵, allo scopo, una volta verificatasi la *c.d. discovery*²⁸⁶, di evitare «la propalazione delle notizie o delle

²⁸⁴ COLAMUSSI M., *op. cit.*, p. 3.

²⁸⁵ Come evidenziato in ORLANDI R., *La giustizia penale nel gioco di specchi dell'informazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, fasc. 3, p. 53, si può considerare un prolungamento del potere di secretare atti che cadrebbero fuori del segreto interno in assenza del consenso dell'imputato (qualora il magistrato reputi che la conoscenza dell'atto possa ostacolare l'indagine nei confronti di altre persone) anche «la secretazione di durata limitata (non più di due mesi), che lo stesso pubblico ministero può imporre con riguardo a dichiarazioni ricevute da persone da lui occasionalmente sentite nel corso di un'attività di indagine difensiva (art. 391-quinquies c.p.p.): vale a dire, quando il difensore (dell'indagato o dell'offeso da reato) abbia proceduto all'audizione di persona informata sui fatti, da lui stesso autoritativamente convocata (art. 391-bis comma 10 c.p.p.)».

²⁸⁶ Come precisato in DI BITONTO M. L., *Il pubblico ministero nelle indagini preliminari dopo la legge 16 dicembre 1999, n. 479*, in *Cassazione penale*, fasc. 10, p. 2845, «la dottrina italiana con tale termine, mutuato dagli ordinamenti anglosassoni, intende comunemente riferirsi all'esibizione dei risultati delle indagini del pubblico ministero che ha luogo per consentire all'imputato di apprestare la propria difesa». Ed infatti «la conoscenza degli atti, realizzabile attraverso la visione e l'estrazione della copia, dà concretezza al diritto di godere del tempo e delle possibilità necessarie alla preparazione della difesa»: si può rilevare, pertanto, come la *discovery* sia «tesa a ridurre la fisiologica distanza intercorrente tra le parti processuali», secondo un «canone della parità delle parti, quale declinazione del diritto ad un equo processo, *ex art. 6 par. 1 della Cedu*»

informazioni riservate oltre la ristretta cerchia dei soggetti legittimati a conoscerle»²⁸⁷.

Occorre altresì specificare come il predetto segreto *ex art.* 329 c.p.p. (ed il connesso divieto di pubblicazione ai sensi dell'art. 114, comma primo, c.p.p.) operi nei confronti degli «atti di indagine della polizia giudiziaria e del p.m.»²⁸⁸, ossia tutti quei

(cfr. ALESCI T., *Il diritto alla copia degli atti tra garantismo formale e prassi devianti*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2016, fasc. 5, pp. 155-156). Sul punto, GARUTI G., *La verifica dell'accusa nell'udienza preliminare*, Padova, Cedam, 1996, p. 76, evidenzia come proprio nell'ordinamento statunitense (modello cui il legislatore italiano si è ispirato ai fini dell'elaborazione del vigente Codice Vassalli) la c.d. *discovery* sia un «meccanismo processuale attraverso il quale una parte (...) viene a conoscenza del materiale probatorio a disposizione della parte avversa». Come osservato da PISCONTI A., *Le conseguenze dell'omesso deposito degli atti di indagine da parte del Pubblico ministero*, in *Archivio penale*, 2022, num. 1, p. 2, «la *discovery* trova, nell'ordinamento italiano, il proprio fondamento normativo all'interno dell'art. 111, comma terzo, della Costituzione, «a mente del quale la persona accusata di un reato, nel più breve tempo possibile, deve essere messa a conoscenza della natura e dei motivi dell'accusa a suo carico, e deve disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la propria difesa». Vale la pena accennare sinteticamente, peraltro, come il necessario contraltare di questa *regula juris* della *discovery* sia costituito dalla sanzione dell'inutilizzabilità, nel corso del processo, di tutta la documentazione dell'attività d'indagine che non sia stata depositata ai sensi dell'art. 415 *bis* C.p.p. come evidenziato da CIAMPI S., *Incompleta discovery al termine delle indagini preliminari: sulle conseguenze sanzionatorie serve un intervento delle Sezioni Unite*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, num. 4, pp. 935-945.

²⁸⁷ ORLANDI R., *op. cit.*, p. 53. Peraltro (come rilevato in ROTONDO F., *Presunzione di innocenza, informazione giudiziaria e diritti fondamentali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, num. 1, p. 331), lo stesso art. 329 c.p.p., al comma secondo – anche per come novellato dall'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 188 – consente al pubblico ministero, allorché ciò sia strettamente necessario per la prosecuzione delle indagini, di derogare all'obbligo del segreto «disponendo la pubblicazione di singoli atti o parti di essi in deroga al disposto dell'art. 114 c.p.p., che pone invece un generale divieto di pubblicazione degli atti coperti da segreto o anche solo del loro contenuto».

²⁸⁸ GIOSTRA G., *Segreto processuale, tra esigenze di giustizia, diritti individuali e controllo democratico*, in *Cassazione penale*, 2018, fasc. 3, p. 748. Sul punto, l'autore evidenzia come ai sensi della disciplina vigente non siano tutelati dal segreto *de quo* «gli atti del p.m. e della p.g. che non sono atti di indagine e gli

documenti²⁸⁹ (come, ad esempio, i verbali) formati dagli organi inquirenti durante le indagini preliminari.

Da ultimo, vale la pena rilevare come il legislatore abbia delineato talune fattispecie incriminatrici (che saranno qui di seguito oggetto di specifica attenzione) mediante le quali si persegue lo scopo di evitare – a tutela di vari beni giuridici, come si avrà modo di precisare – la rivelazione di segreti inerenti al procedimento penale.

Il primo reato da considerare in questo ambito è il delitto di rivelazione di segreti di ufficio: ai sensi dell'art. 326 c.p. si prevede la punizione, con la pena della reclusione, per «il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza»²⁹⁰.

Attraverso questa fattispecie incriminatrice a dolo generico (inquadabile nella categoria dei reati propri²⁹¹), ideata per evitare che vengano rivelate notizie di ufficio le quali, invece, devono rimanere riservate, sorge dunque un onere di riserbo – in capo ai

atti che provengono dal g.i.p.», con la deprecabile conseguenza che «risultano così legittimamente pubblicabili, ad esempio, l'informazione di garanzia e, cosa ancor più grave, la richiesta di un'intercettazione telefonica».

²⁸⁹ In questo caso il lemma “documento” non è utilizzato nella sua accezione di «prodotto di un'attività svolta fuori dal procedimento, o in un diverso procedimento penale» (vedasi DE AMICIS G., *Appunti per una ricostruzione sistematica del diritto alla consultazione degli atti processuali*, in *Cassazione penale*, 1996, fasc. 3, p. 982), bensì nel senso di mero supporto materiale, sia esso cartaceo o informatico.

²⁹⁰ Art. 326, comma 1, c.p.

²⁹¹ Il delitto in esame può infatti essere ascritto nei confronti di soggetti attivi di reato i quali rivestano la specifica qualifica – così come formulata ai sensi degli artt. 357 e 358 c.p. – di pubblico ufficiale ovvero di incaricato di pubblico servizio.

pubblici ufficiali o agli incaricati di un pubblico servizio – che non viene meno per il solo fatto che l’informazione sia comunque trapelata, seppur in un ambito limitato: tale dovere di segretezza “cade” solo allorquando la notizia sia ormai di dominio pubblico²⁹².

In secondo luogo, è d’uopo altresì menzionare il reato di rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale, previsto ai sensi dell’art. 379 *bis* c.p., che punisce chiunque riveli «indebitamente notizie segrete concernenti un procedimento penale, da lui apprese per avere partecipato o assistito ad un atto del procedimento stesso»²⁹³.

Come per il predetto art. 326 c.p., anche tale disposizione sancita all’art. 379 *bis* c.p. (quest’ultima introdotta nell’ordinamento per effetto di una recente novella legislativa) è teleologicamente orientata verso la tutela della segretezza delle attività processuali, nonché delle informazioni acquisite in qualunque modo all’interno del procedimento penale, pur essendo codesta fattispecie configurata dal legislatore in guisa di reato proprio²⁹⁴.

²⁹² Cfr. PLANTAMURA V., *Moderne tecnologie, riservatezza e sistema penale: quali equilibri?*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2006, fasc. 3, p. 430. Come rilevato dall’autore, l’art. 326 c.p., strutturato in guisa di reato proprio, all’interno del suo secondo comma, stabilisce anche «l’ipotesi di agevolazione colposa della presa conoscenza di un segreto d’ufficio, mentre il comma terzo del medesimo articolo prevede due distinte – in base al diverso dolo specifico – fattispecie incriminatrici di utilizzazione di segreto d’ufficio».

²⁹³ Cfr. art. 379 *bis*, comma primo, c.p.

²⁹⁴ Il delitto enucleato all’art. 379 *bis* c.p., infatti, «può essere commesso solo da chi ha “partecipato o assistito” ad un atto del procedimento, ovvero da chi ha rilasciato dichiarazioni sulle quali il pubblico ministero ha esercitato il potere di segretazione di cui all’art. 391-*quinquies* c.p.p.» (così CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 20 maggio 2011 n. 20105 (udienza 16 febbraio 2011), Pres. MILO, Rel. FIDELBO, imp. SPIROLAZZI e al., p. 4).

In terzo luogo, è bene precisare, inoltre, come anche la violazione del divieto di pubblicazione di atti e di immagini, sancito all'art. 114 c.p.p., sia sanzionata penalmente: non già, tuttavia, mediante le fattispecie incriminatrici poco fa richiamate agli artt. 326 e 379 *bis* c.p., bensì attraverso il reato contravvenzionale previsto all'art. 684 c.p.

Quest'ultima norma, infatti, punisce – sia a titolo di dolo che di colpa²⁹⁵ – chiunque pubblici, «in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa d'informazione, atti o documenti di un procedimento penale, di cui sia vietata per legge la pubblicazione»²⁹⁶ e la sua *ratio legis* «va rinvenuta nell'obiettivo di non compromettere il buon andamento del processo penale nella delicata fase di acquisizione della prova»²⁹⁷.

²⁹⁵ Vedasi, sul punto, l'art. 42, comma quarto, c.p., considerando inoltre come la giurisprudenza di legittimità sia costante nel ritenere che la contravvenzione di pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale è punibile sia a titolo di dolo che di colpa (cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 02 marzo 2010 n. 8205 (udienza 10 febbraio 2010), Pres. CHIEFFI, Rel. BARBARISI, imp. DELLO IACONO e al., pp. 4-5).

²⁹⁶ Art. 684 c.p.

²⁹⁷ CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. civili, sentenza 25 febbraio 2016 n. 3727, udienza 17 novembre 2015, Pres. SALMÈ, Rel. AMENDOLA, p. 9. Come evidenziato in questa pronuncia, nei segmenti processuali successivi alle indagini preliminari «la finalità della norma diventa quella di salvaguardare un principio cardine del processo accusatorio: la neutralità psicologica del giudicante (c.d. *virgin mind*), la quale richiede che il giudice arrivi al dibattimento sgombrato da pregiudizi, dovendo assistere davanti a sé alla formazione della prova nel contraddittorio di accusa e difesa». La pronuncia testé richiamata non deve, peraltro, confondere sul carattere plurioffensivo della fattispecie incriminatrice prevista e punita dall'art. 684 c.p., essendo questa norma codicistica «preordinata a garanzia non solo dell'interesse dello Stato al retto funzionamento dell'attività giudiziaria (...) ma anche delle posizioni delle parti processuali e, comunque, della reputazione di esse» (CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 28 ottobre 2004 n. 42269 (udienza 21 settembre 2004), Pres. SOSSI, Rel. BARDOVAGNI, imp. PINARELLI, p. 3). Proprio su quest'ultimo aspetto vale la pena ricordare come un'importante esigenza da tenere a mente allorché si considera il fondamento dei divieti di pubblicazione e diffusione sanciti dall'art.

Più in dettaglio, si tratta di una norma penale sostanziale posta dal legislatore a presidio di «un'esigenza squisitamente processuale: il generale interesse alla realizzazione della giustizia che, nel corso dell'accertamento della colpevolezza, può essere raggiunto soltanto proteggendo dai condizionamenti esterni la genuinità e l'efficacia delle attività preparatorie del giudizio e, successivamente, la corretta formazione del convincimento del giudice»²⁹⁸.

Proprio tale ragione rende del tutto irrilevante, ai fini della configurabilità della contravvenzione in esame, che la notizia propalatrice di un atto processuale coperto da segreto sia stata già diffusa da un'altra fonte di informazione e non sia stata desunta direttamente dal fascicolo d'indagine, poiché la successiva pubblicazione del documento coperto da riserbo contribuisce comunque ad accrescere la divulgazione e la propagazione del medesimo²⁹⁹.

Infine, qualora la violazione dell'obbligo del segreto venga perpetrata non già da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio bensì, ad esempio, dal difensore dell'indagato,

114 c.p.p. corrisponda anche alla necessità «di non sacrificare oltre il necessario il diritto alla riservatezza delle persone coinvolte nel processo» (cfr. PULEIO F., *Le informazioni sull'azione e sul procedimento penale da parte del pubblico ministero*, in *Cassazione penale*, 2004, fasc. 9, p. 2811).

²⁹⁸ TAVASSI L., *Divieto di pubblicazione, segretezza processuale e trasmissione delle intercettazioni nel corso del telegiornale*, in *Archivio penale*, 2022, num. 2, p. 5.

²⁹⁹ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 08 gennaio 2013 n. 473 (udienza 17 dicembre 2012), Pres. CHIEFFI, Rel. CAVALLO, imp. SILVERIO e al., pp. 6-7. In questa pronuncia si indica per l'appunto come «la tutela del segreto istruttorio contro la divulgazione a mezzo stampa del contenuto di atti processuali è totale e non ammette eccezioni ed esoneri, specie ove si consideri che attraverso la successiva pubblicazione viene data all'atto medesimo maggiore diffusione e propagazione».

in tal caso il reato configurabile corrisponde al delitto di rivelazione di segreto di professionale.

Quest'ultima ipotesi criminosa è disciplinata ai sensi dell'art. 622 c.p., disposizione che punisce «chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto»³⁰⁰.

Però, a differenza delle suindicate previsioni di cui agli artt. 326 e 684 c.p., il delitto di rivelazione di segreto professionale non affonda la propria *raison d'être* nell'esigenza di preservare il suindicato buon andamento delle attività investigative («al fine di scongiurare ogni possibile pregiudizio alle indagini a causa di una anticipata conoscenza delle stesse da parte della persona indagata»³⁰¹ o di soggetti terzi), bensì «nell'esigenza di salvaguardia dei rapporti intimi professionali», nonché «nell'interesse pubblico a che il professionista preservi la segretezza dei fatti di cui venga a conoscenza nell'esercizio del ruolo ricoperto, in tal modo garantendo la tutela della libertà e della sicurezza dei rapporti professionali»³⁰².

Per concludere la disamina della fattispecie incriminatrice testé richiamata non può non rivolgersi un velocissimo richiamo al primo comma dell'art. 115 c.p.p., secondo cui la violazione del divieto di pubblicazione (fatte salve eventuali sanzioni previste

³⁰⁰ Art. 622, comma primo, c.p.

³⁰¹ CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 24 febbraio 1995 n. 59, Pres. SPAGNOLI, Rel. FERRI, p. 5.

³⁰² Vedasi, sul punto, LUPINACCI S., *Il segreto professionale: codice deontologico forense, sviluppi e prospettive*, in *Giurisprudenza penale*, 23 novembre 2014, consultato da ultimo il 19 settembre 2022 alla pagina web <https://www.giurisprudenzapenale.com/2014/11/23/il-segreto-professionale-codice-deontologico-forense-sviluppi-e-prospettive/>.

dalla legge penale) «costituisce illecito disciplinare quando il fatto è commesso da impiegati dello Stato o di altri enti pubblici ovvero da persone esercenti una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato»³⁰³.

Di conseguenza, in ragione di tale ultima norma, la trasgressione del divieto *ex art. 114 c.p.p.* può comportare serissime implicazioni – di natura deontologica e disciplinare – al soggetto che leda il riserbo impostogli dalla suindicata disciplina processuale: basti pensare, ad esempio, che all'avvocato difensore, il quale ponga in essere la violazione *de qua*, può essere applicata, a causa di tale illecito, la sanzione della sospensione dall'esercizio della professione forense³⁰⁴.

2.2.2. Sull'eventuale applicabilità dell'obbligo di segreto alla segnalazione del *whistleblower*: l'ipotesi della denuncia.

Così brevemente richiamato il quadro normativo generale, è d'uopo chiarire se la segnalazione del *whistleblower* – allorquando si manifesti, sotto forma di denuncia, come la *notitia criminis* che dà principio al procedimento penale – sia coperta dal suindicato segreto *ex art. 329 c.p.p.* alla stregua di tutti gli atti di indagine sedimentati all'interno del fascicolo del pubblico ministero.

³⁰³ Vedasi art. 115, comma primo, c.p.p.

³⁰⁴ Un dovere di riserbo è infatti stabilito dall'art. 28 del vigente codice deontologico forense, disposizione al cui comma primo si stabilisce che «è dovere, oltre che diritto, primario e fondamentale dell'avvocato mantenere il segreto e il massimo riserbo sull'attività prestata e su tutte le informazioni che gli siano fornite dal cliente e dalla parte assistita, nonché su quelle delle quali sia venuto a conoscenza in dipendenza del mandato».

Tuttavia, stante la peculiarità della segnalazione anzidetta, occorre – in via prodromica – dirimere questo interrogativo muovendo anzitutto dalla disciplina generale prevista circa l'applicabilità del segreto investigativo alle denunce.

Una volta chiarito questo primo aspetto, saranno inoltre considerate le disposizioni in tema di *whistleblowing* sancite dal summenzionato art. 54 *bis* t.u.p.i. e dalla riforma all'art. 6 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 introdotta con la l. "Businarolo", onde verificare se la tutela offerta dal segreto *de quo* possa essere estesa anche alla segnalazione in esame.

Ebbene, partendo da un'interpretazione letterale dell'art. 329 c.p.p., è agevole riscontrare come l'oggetto dell'obbligo di segreto, in realtà, sia riferito agli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, alle richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e agli atti del giudice che provvedono su tali richieste.

A ben vedere, il dettato normativo dell'art. 329 c.p.p. non presenta alcuna elencazione in merito a quali siano gli "atti d'indagine" su cui sia applicabile il segreto *de quo*: tale locuzione a cui ricorre la norma qui in esame si limita, invece, a svolgere una duplice funzione delimitativa, estendendo il segreto sia agli atti *stricto sensu*, sia alle attività poste in essere dagli organi di indagine³⁰⁵.

Inoltre nessun richiamo esplicito viene rivolto, ad esempio, alle notizie di reato oppure, più genericamente, a documenti di origine extraprocessuale, dovendosi quindi «ritenere che i documenti acquisiti al procedimento siano pubblicabili, a meno

³⁰⁵ GIOSTRA G., *Voce "Segreto" X) Segreto processuale - dir. proc. pen., op. cit.*, p. 10.

che non costituiscano l'oggetto – ad es. perizia – o il risultato – ad es. sequestro – di un atto non pubblicabile»³⁰⁶.

Viene da chiedersi, dunque, se in generale le denunce sporte dai consociati siano tutelate – durante la fase delle indagini preliminari – dal segreto qui in esame.

Giacché il comma secondo dell'art. 357 c.p.p. fa rientrare, tra le attività di polizia giudiziaria di individuazione delle fonti di prova a compimento delle operazioni investigative, anche la documentazione (*rectius*, verbalizzazione³⁰⁷) delle denunce presentate oralmente, allora nessun dubbio dovrebbe sorgere circa l'applicabilità dell'obbligo di segreto *ex art.* 329 anche a tale categoria di atti.

Come in precedenza evidenziato, si aggiunga, poi, che ai sensi dell'art. 330 c.p.p., il pubblico ministero e la polizia giudiziaria possono ricevere le notizie di reato a costoro presentate o trasmesse dai consociati: in tal senso, quest'attività potrebbe dunque essere ritenuta oggetto del segreto investigativo sancito all'art. 329 c.p.p., ancorché essa non possa tecnicamente qualificarsi come un atto di indagine finalizzato al reperimento e all'assicurazione delle fonti di prove.

Una siffatta interpretazione – del tutto immediata e superficiale – del dato normativo non viene però accolta dalla

³⁰⁶ Vedi nota precedente.

³⁰⁷ Per espressa previsione del comma secondo dell'art. 357 c.p.p. (disposizione rubricata «documentazione dell'attività di polizia giudiziaria»), le denunce presentate oralmente alla polizia giudiziaria non vengono «registrate» mediante annotazione, bensì mediante verbalizzazione, ossia attraverso un mezzo di documentazione di natura dichiarativa «che riproduce e descrive quanto si è verificato innanzi al suo autore» (D'ALESSIO F., *Art. 357. Documentazione dell'attività di polizia giudiziaria*, in LATTANZI G. e LUPO F., *Codice di procedura penale; rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Milano, Giuffrè, 2020, vol. III, p. 186).

dottrina maggioritaria, secondo cui la locuzione “atti di indagine” menzionata nel dettato normativo dell’art. 329 c.p.p. non consente di ricomprendere la denuncia presentata oralmente entro il perimetro del segreto investigativo.

Si ritiene, infatti, che la tutela accordata ai sensi della disposizione *de qua* non sia incentrata su un criterio temporale, ossia sulla mera constatazione che certe attività del pubblico ministero (oppure della polizia giudiziaria) siano cronologicamente collocate durante il corso delle indagini.

Di conseguenza, il segreto *ex art.* 329 c.p.p. non può essere applicato ad un atto soltanto perché quest’ultimo sia stato formato durante la fase preliminare del procedimento penale.

Il segreto *ex art.* 329 c.p.p. risponde, invece, sia ad un criterio ontologico (si considera, cioè, se un atto promani da un’attività posta in essere dagli organi inquirenti), sia ad un criterio teleologico (ai fini della disposizione in esame rileva che l’atto scaturisca da un comportamento dell’autorità procedente finalizzato alla ricerca degli elementi necessari per le determinazioni inerenti all’esercizio dell’azione penale)³⁰⁸.

In ragione di ciò, la denuncia orale non è – né ontologicamente, né teleologicamente – assimilabile ad un atto di indagine ai sensi dei requisiti imposti dall’art. 329 c.p.p. ai fini della configurabilità del segreto investigativo, in quanto essa si identifica soltanto in una dichiarazione di un consociato che è avulsa da qualsiasi origine nell’alveo dell’attività degli inquirenti e che non si estrinseca in comportamenti di indagine aventi, come

³⁰⁸ Cfr. GABRIELLI C., *Sviste giurisprudenziali e inadeguatezze normative in tema di pubblicabilità degli atti del procedimento penale*, in *Cassazione penale*, 2018, fasc. 1, p. 294.

scopo precipuo, la valutazione sulla possibilità (o meno) dell'esercizio dell'azione penale.

Analoghe considerazioni valgono, peraltro, anche con riferimento all'ipotesi di una denuncia scritta giacché, alla stregua di un'interpretazione letterale dell'art. 329 c.p.p., verrebbe spontaneo propendere per una sua esclusione dal novero di atti che godano della tutela offerta dal suindicato obbligo di segreto, in quanto anche con riferimento a tale ipotesi si potrebbe sostenere che l'atto *de quo* non promani né dal pubblico ministero né, tantomeno, dalla polizia giudiziaria, manifestandosi invece come un'esternazione promanata da un soggetto terzo rispetto all'autorità inquirente.

Difatti gli organi inquirenti non pongono in essere alcuna azione diretta alla formazione di tale documento³⁰⁹, la cui origine è riscontrabile esclusivamente al di fuori del processo e il cui ingresso nella dinamica procedimentale avviene attraverso un'opera di mera ricezione passiva da parte della polizia giudiziaria³¹⁰.

Accogliendo questa prima tesi, pertanto, si dovrebbe convenire come la segnalazione del *whistleblower* (sia essa esperita in forma orale o scritta), non essendo qualificabile come atto compiuto materialmente dagli organi inquirenti, non è sottoposta ad alcun vincolo di segretezza.

Tuttavia un diverso orientamento interpretativo dell'anzidetto art. 329 c.p.p. – sostenuto da una parte del tutto

³⁰⁹ Il lemma “documento” viene qui utilizzato in senso atecnico, secondo un'accezione che vuole rimandare alla sua natura di supporto contenente la dichiarazione – resa dal consociato – del verificarsi di un evento criminoso.

³¹⁰ Cfr. MALACARNE A., *Recenti approdi giurisprudenziali in tema di pubblicabilità degli atti del procedimento penale*, in *La legislazione penale*, 2020, p. 14.

minoritaria della giurisprudenza di merito³¹¹ – condurrebbe, invece, a ritenere come tra gli atti di indagine coperti dal segreto investigativo debbano essere incluse anche le notizie di reato (tra cui le denunce, siano esse orali o scritte), in ragione dell’inserimento di tali documenti all’interno del fascicolo per le indagini preliminari³¹².

Secondo il suddetto orientamento si potrebbe, peraltro, giungere a medesimi approdi argomentativi anche considerando come, ai sensi dell’art. 55 c.p.p., tra le funzioni attribuite alla polizia giudiziaria rientra anche quella di «prendere notizia dei reati»³¹³.

Pertanto, così sinteticamente ricostruito il dibattito sull’applicabilità dell’obbligo di segreto anche ad atti o documenti

³¹¹ Cfr. TRIBUNALE ORDINARIO DI TERAMO, Sez. penale, sentenza 05 febbraio 2016 n. 192 (n. 741/2015 r.g. dib.), Giud. BISCARDI, imp. FALCONI e al. In questa pronuncia l’anzidetto Tribunale riteneva «responsabili del reato di pubblicazione arbitraria due giornalisti per aver riportato in un articolo il contenuto della denuncia sporta dalla persona offesa, sul presupposto che le denunce apprese dalla p.g. vadano assoggettate al regime di segretezza previsto dall’art. 329, comma 1, c.p.p.» (vedasi GABRIELLI C., *op. cit.*, pp. 293-294).

³¹² Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 04 maggio 2017 n. 21290 (udienza 02 febbraio 2017), Pres. DI TOMASSI, Rel. TALERICO, imp. FALCONI e al., p. 2. Nel ricostruire la vicenda fattuale da cui originava il ricorso in sede di legittimità, la Corte di Cassazione richiama l’orientamento del giudice di merito (nella specie, il Tribunale di Teramo, come indicato *supra*) secondo cui «tra gli atti di indagine effettuati direttamente o per iniziativa (o delega) del Pubblico Ministero e della Polizia Giudiziaria rientrano le denunce apprese dalla polizia giudiziaria e il verbale di spontanee dichiarazioni e acquisizione documentale rese da parte privata innanzi alla stessa, trattandosi di atti destinati a confluire nel fascicolo processuale e a essere utilizzate per tutte le indagini da eseguirsi e che ricadono sotto la previsione di cui al comma 1 dell’art. 329 del codice di rito».

³¹³ Dispone, infatti, il comma primo dell’art. 55 C.p.p. che «la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant’altro possa servire per l’applicazione della legge penale».

di natura terza rispetto all'autorità inquirente, si può convenire come tra le due interpretazioni sopra citate sia opportuno aderire a quella che ne postula l'esclusione.

Sostanzialmente, la ragione di tale estromissione va individuata nella necessità di interpretare il dettato della norma *de qua* secondo la sua *palmare ratio legis*, ossia l'impossibilità di ricondurre una denuncia scritta (che è un atto formato liberamente ed autonomamente da un soggetto privato) alla categoria degli atti di indagine effettuati direttamente o per iniziativa (o delega) dei predetti organi pubblici³¹⁴.

Né, parimenti, si potrebbe accogliere una tesi differente, magari sostenendo che la denuncia scritta, col suo ingresso all'interno del fascicolo del pubblico ministero, faccia comunque parte del compendio di attività investigative, così da poterla innestare – secondo un'interpretazione estensiva dell'art. 329 *de quo* – all'interno di quell'alveo di documenti che beneficiano del segreto d'indagine.

Si pensi, ad esempio, «agli atti riconducibili alle indagini difensive, ovvero a quelli compiuti durante le inchieste giornalistiche»³¹⁵: anch'essi, provenendo da soggetti privati ed essendo entrati a far parte degli atti processuali per iniziativa di quest'ultimi, non possono rientrare nella categoria del segreto *de quo* in conformità a quanto stabilito dall'art. 329, comma 1, c.p.p.³¹⁶.

³¹⁴ CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 04 maggio 2017 n. 21290, *op. cit.*, p. 3.

³¹⁵ COLAMUSSI M., *op. cit.*, p. 2.

³¹⁶ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 04 maggio 2017 n. 21290 (udienza 02 febbraio 2017), *op. cit.*, p. 4.

Infatti, come evidenziato da una costante e conforme giurisprudenza di legittimità, la secretazione *ex art. 329 c.p.p.* può insorgere solo allorquando un atto (seppur confluito nel fascicolo dell'accusa) abbia avuto origine «nell'azione diretta o nell'iniziativa del pubblico ministero o della polizia giudiziaria»; al contrario, nessuna “riservatezza” può essere in tal senso riconosciuta a quei «documenti aventi origine autonoma, privata o pubblica che essa sia, non processuale, generati non da iniziativa degli organi delle indagini, ma da diversa fonte soggettiva e secondo linee giustificative a sé stanti»³¹⁷.

Né, parimenti, si potrebbe giustificare un'applicazione del segreto alla denuncia scritta facendo leva sul dettato dell'art. 55 C.p.p. poco fa citato: proprio questa disposizione codicistica, infatti, «ha premura di distinguere l'attività di “prendere notizia dei reati” da quella di “assicurare le fonti di prova”»: attività che devono ritenersi nettamente distinte anche da un punto di vista cronologico³¹⁸.

Si tenga presente, peraltro, che la previsione di cui all'art. 329 c.p.p. non può essere validamente suscettibile di interpretazione analogica giacché costituisce il contenuto precettivo di norme penali (in particolare, degli artt. 326, 379 *bis* e 684 c.p.)³¹⁹ che non indicano «quali siano gli atti o i documenti del procedimento per i quali vige il divieto di pubblicazione», bensì

³¹⁷ Vedi nota precedente.

³¹⁸ Cfr. MALACARNE A., *op. cit.*, p. 15.

³¹⁹ Cfr. GIOSTRA G., *La nuova tutela della privacy ovvero l'assai scadente traduzione giuridica di un proponimento condivisibile*, in *Revisioni normative in tema di intercettazioni; riservatezza, garanzie difensive e nuove tecnologie informatiche*, a cura di GIOSTRA G. e ORLANDI R., Torino, Giappichelli, 2020, p. 129.

recepiscono, in proposito, «quanto espressamente dettato del codice di rito»³²⁰.

Alla medesima conclusione inerente all'inapplicabilità del segreto investigativo a documenti non promananti dall'autorità inquirente si può giungere anche considerando il dettato del suddetto art. 114 c.p.p., in cui – al primo comma – è previsto il divieto di pubblicazione di atti coperti da segreto, che dal Legislatore viene esplicitamente rivolto nei confronti dei documenti *stricto sensu* oggetto di attività investigativa del pubblico ministero o della polizia giudiziaria.

Proprio un'esegesi letterale di questa disposizione avvalorava ancor di più la convinzione che non possa essere applicata la disciplina in tema di segreto investigativo alla segnalazione del *whistleblower* come, più in generale, a tutti quegli "incartamenti" che ineriscano ad un procedimento penale ma che trovino la propria genesi in un'attività posta in essere da soggetti diversi rispetto agli organi inquirenti.

In tal senso, vale pure la pena considerare come – a differenza dell'attuale Codice Vassalli – il previgente codice di procedura penale Rocco, al suo art. 164, prevedesse un divieto di pubblicazione di qualunque documento, sia in forma scritta che orale, attinente alla "istruzione" del processo³²¹.

³²⁰ CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 14 giugno 1994 n. 6864 (udienza 09 marzo 1994), Pres. DANIELE, Rel. DI NOTO, imp. PARIS e al., p. 4.

³²¹ Disponeva, infatti, il previgente codice di procedura penale Rocco (Regio Decreto 19 ottobre 1930 n. 1399), all'interno del suo art. 164, che «è vietata la pubblicazione, col mezzo della stampa o con altri mezzi di divulgazione, fatta da chiunque in qualsiasi modo, totale o parziale, anche per riassunto o a guisa d'informazione, del contenuto di qualunque documento e di ogni atto scritto od orale relativo all'istruzione formale o sommaria, fino a che del documento o dell'atto non si sia data lettura nel dibattimento a porte aperte». Una così enorme

Attualmente, nel dettato dell'art. 114 c.p.p. il termine “documento” è infatti stato omissis e l'unico riferimento all'oggetto del divieto di pubblicazione è invece rivolto esclusivamente agli “atti” del procedimento penale³²².

Questa considerazione storica, che evidenzia un'evoluzione compiuta dal legislatore in tema di secretazione del materiale investigativo, persuade ancor di più nel ritenere che non possa applicarsi il combinato disposto tra i richiamati articoli 114 e 329 c.p.p. verso quegli atti di indagine che non rappresentino attività investigative compiute dal pubblico ministero ovvero dalla polizia giudiziaria³²³.

Ad un siffatto approdo argomentativo si può giungere, altresì, considerando il dettato del “principio” n. 71 della legge delega per l'emanazione del codice Vassalli³²⁴: in tale previsione si stabiliva un «obbligo del segreto su tutti gli atti compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria» che poi – nel

estensione del previgente divieto di pubblicazione non deve, tuttavia, dar adito all'erronea convinzione che una siffatta disciplina in materia fosse migliore rispetto a quella attualmente operante. Come evidenziato da RIVELLO P.P., *Prevedibili incertezze della distinzione, ex art. 114 c.p.p., tra l'atto e il suo contenuto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1990, fasc. 3, p. 1067, «sotto il vigore del c.p.p. 1930 infatti ad un'estensione notevole dell'area interessata, almeno potenzialmente, dal divieto di pubblicazione faceva riscontro, nella pratica, una sostanziale ridicolizzazione della normativa, dovuta ad una disinvolta e costante disapplicazione, anche da parte della stessa magistratura, delle sue disposizioni».

³²² Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 06 novembre 1995 n. 10948 (udienza 10 ottobre 1995), Pres. CALLÀ, Rel. MABELLINI, imp. DI FIORI e al.

³²³ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 04 aprile 2011 n. 13494 (udienza 09 marzo 2011), Pres. CHIEFFI, Rel. ZAMPETTI, imp. TAMBERLICH, p. 3.

³²⁴ Trattasi dell'art. 2, comma primo, punto n. 71, della l. 16 febbraio 1987, n. 81 (rubricata «delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale»).

passaggio alla normazione delegata (e dunque alla definitiva formulazione dell'art. 329 c.p.p.) – è stato invece riferito ai soli atti di indagine.

È agevole comprendere come questa tramutazione non sia stata affatto casuale ed anzi sembra – con tutta evidenza – «sottintendere un'espressa volontà delimitativa del legislatore delegato»³²⁵.

Parimenti priva di giuridico fondamento sarebbe, peraltro, la possibilità di tutelare le denunce (orali o scritte) mediante il potere di segretezza attribuito al pubblico ministero ai sensi del comma terzo dell'art. 329 c.p.p.³²⁶.

Anzitutto, quest'ipotesi, percorribile solo allorché sussista una necessità per la prosecuzione delle indagini preliminari (in tal senso si esprime il dettato del comma terzo dell'art. 329 c.p.p.), rappresenterebbe una soluzione di natura non generale, bensì valutabile esclusivamente caso per caso, con l'inevitabile conseguenza di lasciare all'organo dell'accusa una eccessiva discrezionalità, che certamente farebbe spregio di quell'intento del legislatore di limitare – *ex lege* – il novero degli atti di indagine sottoposti a segreto³²⁷.

³²⁵ GIOSTRA G., *Voce "Segreto" X) Segreto processuale - dir. proc. pen., op. cit.*, p. 11.

³²⁶ Ai sensi dell'art. 329, comma terzo, c.p.p., «anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato: a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone; b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni».

³²⁷ Assolutamente condivisibile l'opinione di GIOSTRA G., *Voce "Segreto" X) Segreto processuale - dir. proc. pen., op. cit.*, p. 16, in cui il potere di segretezza di cui al terzo comma dell'art. 329 c.p.p. viene considerato come un «meccanismo di dubbia efficacia e, non a caso, di rarissima applicazione».

Inoltre, non si deve tralasciare come l'*incipit* del suddetto comma terzo si riferisca alla situazione in cui «gli atti non sono più coperti dal segreto»: una siffatta previsione sta a significare che il potere di segretazione riconosciuto al pubblico ministero può concernere soltanto atti *ab origine* coperti da segreto, non già atti che, sin dalla loro formazione, non godevano della tutela *de qua*³²⁸.

In conseguenza di tutto ciò che è stato espresso, è possibile convincersi del fatto che le denunce – presentate in forma orale o scritta presso la polizia giudiziaria o il pubblico ministero – non possono considerarsi tutelate dal dettato dell'art. 329 c.p.p., quest'ultimo considerato anche in combinato disposto con l'art. 114 c.p.p.³²⁹.

Alla stregua delle considerazioni anzidette, sembrerebbe doversi concludere come la disciplina prevista ai sensi del combinato disposto tra gli artt. 114 e 329 c.p.p. non possa essere accordata alla segnalazione del *whistleblower* allorquando la medesima si palesi in guisa di denuncia, giacché essa non potrebbe considerarsi quale atto di indagine ai sensi del dettato normativo sopra sinteticamente richiamato, ossia non potrebbe essere sussunta in quelle attività investigative promananti dall'agire processuale del pubblico ministero ovvero della polizia giudiziaria e finalizzate all'esercizio dell'azione penale.

³²⁸ Sono qui integralmente richiamate, inoltre, le considerazioni già precedentemente avanzate in ordine all'391 *quinquies* c.p.p.

³²⁹ Dirimente, sul punto, anche quanto osservato da GIOSTRA G., *Voce "Segreto" X) Segreto processuale - dir. proc. pen., op. cit.*, p. 11, secondo il quale gli atti non investigativi compiuti dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria nel corso delle indagini preliminari, «in assenza di limiti espressi, sono da considerare liberamente divulgabili, ancorché a volte ciò comprometta la coerenza del sistema, ignorando esigenze di riservatezza non meno meritevoli di tutela».

Dalle argomentazioni suesposte ne conseguirebbe, pertanto, che nessun divieto impedisce di diffondere pubblicamente la segnalazione di un reato sporta – in forma di denuncia – dal *whistleblower*, non essendo quest'ultima coperta da segreto investigativo, ed anzi risultando applicabile il dettato dell'art. 114, comma settimo, c.p.p., secondo cui «è sempre consentita la pubblicazione del contenuto di atti non coperti dal segreto»³³⁰.

Come si avrà modo di chiarire in un prossimo paragrafo all'uopo dedicato, l'accoglimento di questa tesi, tuttavia, viene superato dalla disciplina istitutiva del *whistleblowing* – tanto nel settore di lavoro pubblico quanto in quello privato – ossia con l'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e con l'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Infatti, soltanto alla luce di tali disposizioni è possibile valutare, in maniera corretta ed esaustiva, se a seguito della denuncia del *whistleblower* durante la fase delle indagini preliminari possa effettivamente applicarsi una tutela nei confronti dell'identità del dipendente segnalante, attraverso l'operatività della disciplina codicistica sul segreto investigativo.

2.2.3. (segue) Altre ipotesi di comunicazione dell'illecito da parte del *whistleblower*.

Come già in precedenza accennato, durante la fase delle indagini preliminari può ben accadere che il pubblico ministero,

³³⁰ Art. 114, comma settimo, c.p.p. Questa disposizione, peraltro, può essere considerata anche in combinato disposto con l'art. 116 c.p.p., in virtù del quale chiunque vi abbia interesse può ottenere il rilascio di copie, estratti o certificati di singoli atti relativi ad un contenzioso penale, sia durante il procedimento che dopo la definizione di quest'ultimo.

ovvero la polizia giudiziaria (agendo di propria iniziativa o su delega del magistrato procedente), assumano informazioni – in relazione ad un procedimento penale già instaurato – escutando il lavoratore su quanto sia a conoscenza di quest’ultimo in relazione alla *notitia criminis* per cui si sta investigando.

A differenza di quanto accade con riferimento alla denuncia, le sommarie informazioni del dipendente fanno sì ingresso all’interno del procedimento penale come una dichiarazione resa all’autorità inquirente da parte di un privato, tuttavia la formazione dell’atto in cui vengono registrate (*rectius*, verbalizzata) tali esternazioni concerne una attività dal carattere tipicamente investigativo (ossia, la “raccolta” delle informazioni da parte del pubblico ministero o della polizia giudiziaria).

Tale attività posta in essere dagli organi inquirenti comporta l’applicazione, alle sommarie informazioni *de quibus*, dell’obbligo di segreto *ex art. 329 c.p.p.*, cosicché l’identità del lavoratore rimane, in virtù di tale disciplina codicistica, “riservata” per tutta la durata delle indagini preliminari, fino al momento della *discovery*.

Una simile conclusione non è, peraltro, intaccata da eventuali dubbi interpretativi (delineati nei paragrafi precedenti) che dovessero sorgere in relazione alla natura da attribuire alle sommarie informazioni *de quibus*.

Senza ripercorrere pedissequamente le riflessioni già svolte, si può riassumere la questione indicando come, secondo una prima concezione, le sommarie informazioni rese dal lavoratore non sarebbero qualificabili alla stregua di una valida segnalazione ai fini del *whistleblowing* giacché la necessità di dover rispondere alle domande degli inquirenti (onde non commettere un reato)

priverebbe tali dichiarazioni di ogni forma di volontarietà, che è il connotato saliente dell'istituto oggetto di esame.

Viceversa, le sommarie informazioni di cui trattasi verrebbero ritenute come una segnalazione rilevante ai fini del *whistleblowing* allorquando si ritenesse, quale unico aspetto dirimente per la determinazione della loro natura, il risultato finale del disvelamento da parte del lavoratore di un crimine commesso dal proprio datore (sia esso un ente pubblico o privato).

A prescindere da quale argomentazione si consideri preferibile, è opportuno evidenziare come in entrambe le suindicate ipotesi resta sempre operante la disciplina sancita dall'art. 329 c.p.p.: nello specifico, tali sommarie informazioni rese dal lavoratore (che le si ritenga qualificabili o meno alla stregua di una segnalazione rilevante ai fini dell'istituto del *whistleblowing*) saranno sempre "coperte" dal segreto investigativo stabilito dalla norma *de qua*, con la diretta conseguenza che l'identità del dipendente non solo dovrà restare riservata per tutto l'arco delle indagini preliminari, bensì non potrà nemmeno essere divulgata, stante il divieto di pubblicazione *ex art. 114 c.p.p.*

2.2.4. (segue) Rapporti tra disciplina generale e norme di settore.

Ciò appurato, è nondimeno importante rispondere all'ulteriore quesito sollevato poc'anzi, considerando perciò se le disposizioni in tema di *whistleblowing* sancite dal summenzionato art. 54 *bis* t.u.p.i. e dall'art. 6 del d.lgs. 231 del 2001 possano comunque approntare una tutela ulteriore nei confronti del

whistleblower prevedendo una qualche forma di segretezza della segnalazione da costui sporta.

Un dubbio interpretativo che, come evidenziato nei precedenti paragrafi, concerne esclusivamente l'ipotesi di segnalazione del *whistleblower* sporta mediante una denuncia: difatti, nell'altra ipotesi di dichiarazioni del lavoratore rese in sede di audizione a sommarie informazioni, opera già – senza ombra di dubbio alcuno – la disciplina prevista dall'art. 329 c.p.p.

Ebbene, il quadro normativo di cui avere contezza per dirimere l'interrogativo anzidetto coinvolge da un lato l'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dall'altro l'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (disposizioni entrambe riformate dalla l. 30 novembre 2017, n. 179).

È in virtù di tale impianto legislativo, infatti, che sembra possibile oltrepassare l'ostacolo già citato dell'impossibilità di applicare alle denunce (esternate in forma orale o scritta) del *whistleblower* la generale disciplina stabilita dall'art. 329 c.p.p. in tema di segreto investigativo.

In particolare, il problema della segnalazione di un *whistleblower* sporta mediante una denuncia si annida nel tenore letterale dell'art. 329 c.p.p., secondo cui solo agli “atti di indagine” è applicabile il segreto investigativo.

Tali denunce, ontologicamente e teleologicamente non ascrivibili ad un'attività del pubblico ministero oppure della polizia giudiziaria, non potrebbero quindi consentire che durante tutto l'arco della fase delle indagini preliminari l'identità del lavoratore resti segreta, con la seria conseguenza di privare di ogni tutela il dipendente segnalante il quale potrebbe quindi subire misure ritorsive a causa della rivelazione esternata alle autorità.

Ordunque, quanto ai casi di *whistleblowing* all'interno del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, soccorre il comma terzo dell'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – già oggetto di disamina nei capitoli precedenti – in virtù del quale «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»³³¹.

Pertanto, questa disposizione estende la disciplina prevista dall'art. 329 c.p.p. anche alla segnalazione del *whistleblower* sporta mediante una denuncia, stante l'espresso richiamo rivolto dal suddetto art. 54 *bis* nei confronti di quest'ultima disposizione codicistica.

Di conseguenza, ancorché la denuncia del *whistleblower* non sia qualificabile come “atto di indagine” in guisa del dettato dell'art. 329 c.p.p., la riservatezza dell'identità del segnalante può comunque essere garantita ai sensi del comma terzo dell'art. 54 *bis* qui in esame.

Occorre rilevare, peraltro, come il suindicato comma terzo dell'art. 54 *bis* t.u.p.i., nel disporre che «l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale»³³², non delinea, in realtà, una nuova forma di tutela processuale nei confronti del *whistleblower*, bensì estende – a fronte del richiamo *de quo* – la disciplina già stabilita con riferimento al segreto investigativo, così raggiungendo lo scopo prefissosi nell'*incipit* del primo periodo di

³³¹ Qui non saranno menzionate – giacché avulse dall'ambito processual-penalistico – le altre ipotesi di tutela dell'identità del segnalante previste dal medesimo comma terzo dell'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ed inerenti ai procedimenti contabili dinanzi alla Corte dei conti nonché ai procedimenti disciplinari attivati dall'ente presso cui è impiegato il *whistleblower*.

³³² Vedi nota precedente.

tale disposizione, cioè che «l'identità del segnalante non può essere rivelata»³³³.

Invece, quanto alle ipotesi di *whistleblowing* emergenti all'interno di contesti lavorativi fondati su rapporti di natura privatistica, occorre constatare l'assenza di una disposizione simile a quella statuita dal comma terzo dell'art. 54 *bis*.

Più in dettaglio, all'interno del novellato comma 2 *bis* dell'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, non vi è alcun richiamo alla necessità che l'identità del segnalante venga tutelata anche all'interno del procedimento penale.

In particolare, la riforma introdotta dalla già citata l. "Businarolo" nulla predispone – quanto ai rapporti di lavoro privato – in tema di possibili segretazioni (o forme di riservatezza) dell'identità del *whistleblower* all'interno del processo né, peraltro, richiama alcuna disciplina del codice di rito, come al contrario accade per quelle segnalazioni emerse nell'alveo delle pubbliche amministrazioni.

Infatti l'art. 2 della l. 30 novembre 2017, n. 179 – nell'innestarsi sul dettato normativo dell'articolo 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 – menziona principalmente la possibilità, per l'ente

³³³ Cfr. art. 54 *bis*, comma terzo, primo periodo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Con riferimento al richiamo dei modi e dei limiti dell'art. 329 c.p.p., secondo DROSI V., *La disciplina del whistleblowing nei settori pubblico e privato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, fasc. 9, p. 4, «il rinvio alla disposizione del codice di rito risulta essere superfluo, perché si sarebbe comunque applicata tale disposizione, non essendo il processo penale, eventualmente instaurato contro il segnalato, caratterizzato da alcuna peculiarità che potrebbe portare ad escludere l'applicazione della summenzionata regola procedurale». Peraltro l'autrice colloca questo richiamo più in un'ottica di salvaguardia del diritto di difesa dell'accusato, che in un orizzonte di tutela del *whistleblower*: infatti, ella rimarca come il rinvio all'art. 329 c.p.p. manifesti «la volontà del legislatore di dimostrare di avere preso in considerazione, in un eventuale bilanciamento di interessi, anche il diritto di difesa dell'indagato-segnalato».

privato, di predisporre canali di comunicazione interni che, da un lato, consentano ai dipendenti di presentare segnalazioni circostanziate di condotte illecite (o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente medesimo), di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte e che, dall'altro, garantiscano la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della sua doglianza³³⁴.

La disposizione testé citata non interviene, dunque, a protezione dell'identità del *whistleblower* all'interno del contesto del processo penale, ma si occupa soltanto di incidere nell'ambito dei c.d. “modelli 231” (noti anche come “m.o.g.”), ossia quei modelli di organizzazione e di gestione di un ente di natura privata la cui predisposizione – *ex* d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 – consente a questo soggetto giuridico di non incorrere in responsabilità di natura penale allorquando siano idonei a prevenire reati della specie di quello poi in concreto verificatosi.

Pertanto, nell'ipotesi in cui la segnalazione di un crimine provenga da un *whistleblower* il quale svolga il proprio impiego non già in ragione di un rapporto di lavoro pubblico bensì privato, la disciplina applicabile a tale sua dichiarazione sarà eventualmente assoggettata alle previsioni normative statuite dall'art. 329 c.p.p., con le medesime conseguenze già esplorate a seconda che il dipendente riveli quanto è a sua conoscenza con una propria denuncia o con riferimento ad un'attività di indagine posta in essere dagli organi inquirenti.

In buona sostanza, l'identità del *whistleblower* non potrà essere coperta dal segreto *ex* art. 329 c.p.p. allorquando costui –

³³⁴ Cfr. art. 6, comma 2 *bis*, lett. a, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

impiegato in forza di un rapporto di lavoro di natura privatistica – sporga la propria segnalazione mediante una denuncia.

In conclusione, nel settore del lavoro privato, il legislatore non ha addotto alcuna tutela specifica – con riferimento alla fase delle indagini preliminari di un procedimento penale – nei confronti dell'identità del *whistleblower*, la quale potrà essere coperta da segreto investigativo soltanto nel caso in cui la segnalazione sporta dal dipendente sia stata riferita agli organi inquirenti durante un'attività investigativa confluita poi in un atto di indagine; nella diversa ipotesi, invece, di una denuncia trasmessa al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria, tale dichiarazione non sarà assoggettabile all'obbligo stabilito *ex art.* 329 c.p.p.

La diretta conseguenza di una siffatta carenza normativa comporta, inoltre, che il divieto di pubblicazione, scaturito dall'art. 114 c.p.p., non potrà operare in quelle ipotesi in cui il *whistleblower* “privato” riveli l'illecito di cui è a conoscenza mediante una denuncia agli organi inquirenti, giacché tale sua dichiarazione, non annoverabile quale atto di indagine (ai sensi dell'art. 329 c.p.p.), non è coperta da segreto alcuno.

Nel terminare questa disamina vale la pena evidenziare, infine, anche i recentissimi arresti del diritto europeo, i quali peraltro hanno già indotto il legislatore italiano ad intervenire in materia attraverso l'adozione della l. 4 agosto 2022, n. 127³³⁵.

³³⁵ La già citata l. 4 agosto 2022, n. 127 (rubricata «delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea» è la c.d. legge di delegazione europea 2021.

Nello specifico, la Direttiva (UE) 2019/1937 – nel prevedere che una persona fisica³³⁶ possa inoltrare³³⁷ una segnalazione esterna³³⁸ ad autorità competenti³³⁹ – richiede agli Stati membri dell’Unione non solo di individuare dette autorità al fine di ricevere, fornire un riscontro e dare seguito alle comunicazioni di violazioni *de quibus*³⁴⁰, ma soprattutto di offrire una protezione a tali *whistleblowers*³⁴¹.

Ancorché il dettato della Direttiva in esame non si riferisca al concetto di autorità giudiziaria laddove si disciplina l’ipotesi delle segnalazioni esterne, ciò che comunque rileva – in tema di tutela dell’identità del *whistleblower* – è che tale norma di diritto europeo pone la massima attenzione sulla necessità che sia offerta una protezione concreta nei confronti della persona segnalante.

³³⁶ Ai sensi dell’art. 5, comma primo, punti nn. 3 e 7, della Direttiva *de qua*, è una persona fisica il soggetto «che segnala o divulga informazioni sulle violazioni acquisite nell’ambito delle sue attività professionali», dandone «comunicazione scritta od orale».

³³⁷ Dispone infatti l’art. 10 (rubricato «segnalazione attraverso canali di segnalazione esterni») della Direttiva in esame che le persone segnalanti possono sporgere una segnalazione esterna o in maniera diretta, rivolgendosi immediatamente verso canali di segnalazione esterni, ovvero in maniera indiretta, cioè «dopo aver utilizzato i canali interni di segnalazione».

³³⁸ L’anzidetta Direttiva (UE) 2019/1937, all’art. 5, comma primo, punto n. 5, definisce “segnalazione esterna” quella «comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni alle autorità competenti».

³³⁹ Ai sensi dell’art. 5, comma primo, punto n. 14, della Direttiva *de qua*, si definisce autorità competente quella «autorità nazionale designata a ricevere le segnalazioni», nonché a dar seguito alle medesime, anche informando il *whistleblower* degli eventuali risultati raggiunti.

³⁴⁰ L’art. 11 della Direttiva in esame stabilisce, al primo comma, che «gli Stati membri designano le autorità competenti per ricevere, fornire un riscontro e dare seguito alle segnalazioni», provvedendo affinché le autorità competenti «stabiliscano canali di segnalazione esterna indipendenti e autonomi per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni».

³⁴¹ Ai sensi dell’art. 6, comma primo, lett. b), della Direttiva *de qua*, «le persone segnalanti beneficiano di protezione a norma della presente direttiva», a condizione che abbiano effettuato una segnalazione internamente o esternamente, ovvero abbiano effettuato una divulgazione pubblica.

Ciò comporta, pertanto, che nel momento in cui il Governo italiano sarà chiamato ad esercitare la delega per l'effettiva attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, dovrà modificare – ai sensi dell'art. 13 della suindicata l. 4 agosto 2022, n. 127³⁴² – la vigente normativa in materia di tutela dei *whistleblowers*, anche con riferimento all'ambito del processo penale (e, in particolar modo, delle indagini preliminari) assicurando a costoro «un alto grado di protezione e tutela» che, ad oggi, non è uniformemente riscontrabile nella disciplina prevista all'art. art. 54 *bis*, comma terzo, d.lgs. 30 Marzo 2001, n. 165, nonché all'art. 6, comma 2 *bis*, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

³⁴² L'art. 13 l. 4 agosto 2022, n. 127 prevede, in particolare, che «nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) modificare, in conformità alla disciplina della direttiva (UE) 2019/1937, la normativa vigente in materia di tutela degli autori di segnalazioni delle violazioni di cui all'articolo 2 della citata direttiva, di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un contesto lavorativo pubblico o privato, e dei soggetti indicati all'articolo 4, paragrafo 4, della stessa direttiva; b) curare il coordinamento con le disposizioni vigenti, assicurando un alto grado di protezione e tutela dei soggetti di cui alla lettera a), operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie; c) esercitare l'opzione di cui all'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1937, che consente l'introduzione o il mantenimento delle disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti e di quelle indicate dalla direttiva, al fine di assicurare comunque il massimo livello di protezione e tutela dei medesimi soggetti; d) operare gli opportuni adattamenti delle disposizioni vigenti al fine di conformare la normativa nazionale a quella europea, anche in relazione a violazioni di diritto interno riconducibili a reati o comportamenti impropri che compromettono la cura imparziale dell'interesse pubblico o la regolare organizzazione e gestione dell'ente».

3. PROFILI PROCESSUAL-PENALISTICI DEL *WHISTLEBLOWING* NEL GIUDIZIO DIBATTIMENTALE.

L'istituto del *whistleblowing* assume un rilievo particolare all'interno del procedimento penale non soltanto con riferimento alla fase delle indagini preliminari (allorquando ci si riferisce ad esso come strumento di acquisizione della notizia di reato), bensì anche con riguardo al giudizio dibattimentale, nel momento in cui tale strumento diviene invece un mezzo probatorio necessario a vagliare l'accusa che sta alla base del contenzioso instauratosi.

Difatti l'innesto del *whistleblowing* all'interno dell'ordinamento italiano (avvenuto anzitutto ad opera della l. "Severino" e poi proseguito in virtù delle riforme apportate dalla l. "Businarolo") comporta ripercussioni anche nei confronti della scienza processual-penalistica e pone interrogativi, come accennato, circa la sua compatibilità non solo verso istituti relativi alla fase delle indagini preliminari, ma anche nei confronti degli strumenti processuali propri del successivo giudizio dibattimentale, tra cui – in particolar modo – quello della testimonianza.

Nelle pagine seguenti, pertanto, si focalizzerà l'attenzione della ricerca su questo precipuo tema del rapporto tra il *whistleblowing* e la testimonianza, nell'intento di verificare quali siano i punti di contatto tra i due istituti giuridici e quali siano – all'interno del rito penale – le conseguenze derivanti dall'introduzione, nell'ordinamento italiano, dell'art. 54 *bis*, comma 3, d.lgs. 30 Marzo 2001, n. 165, nonché dell'art. 6, comma 2 *bis*, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

3.1. Rapporti “processuali” tra *whistleblowing* e testimonianza.

Se nella fase delle indagini preliminari il *whistleblower* assumeva il ruolo di persona segnalante l’illecito penale alla base del procedimento instauratosi (sia nell’ipotesi di una denuncia, sia nell’ipotesi di una dichiarazione resa in sede di assunzione a sommarie informazioni), nel successivo prosieguo processuale del dibattimento tale soggetto sarà evidentemente chiamato a deporre la propria conoscenza dei fatti.

Già dal momento della *discovery*, invero, le parti processuali private sono in grado di conoscere l’identità del *whistleblower*, sulla quale non opera più il riserbo che durante la fase delle indagini preliminari vigeva ai sensi dell’art. 329 c.p.p., anche per come integrato dalla disciplina introdotta dalla l. “Businarolo”.

Ergo, durante il giudizio dibattimentale la figura del *whistleblower* può assumere un rilievo molto importante, se non addirittura cruciale, in quanto la medesima può essere chiamata ad assumere il ruolo di testimone, così contribuendo – mediante la sua escussione – al momento formativo della prova su cui poi assumerà il proprio convincimento il giudice³⁴³.

Com’è noto, la testimonianza è un mezzo di prova³⁴⁴, di natura dichiarativa³⁴⁵, che consiste, ai sensi dell’art. 194 c.p.p.³⁴⁶,

³⁴³ Difatti, come ricordato da QUAGLIERINI C., *In tema di onere della prova nel processo penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1998, fasc. 4, p. 1260, «tutto il materiale probatorio acquisito al processo è globalmente e complessivamente utilizzabile dal giudice per formare il suo convincimento».

³⁴⁴ Possono essere definiti mezzi di prova – in conformità del dettato della “Relazione al progetto preliminare” del vigente codice Vassalli – quegli strumenti idonei «ad offrire al giudice dei risultati direttamente utilizzabili ai fini

in un esame – condotto dalle parti, in guisa della tecnica della *cross examination*³⁴⁷ – in cui la persona escussa viene chiamata ad

della decisione» (GREVI V. e ILLUMINATI G., *Prove*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di BARGIS M., Padova, Cedam, 2018, nona edizione, p. 323). La testimonianza, inoltre, può essere annoverata all'interno della categoria delle prove costituende, ossia tra quei mezzi la cui formazione avviene nell'ambito della vicenda processuale, durante il quale la prova stessa viene formata.

³⁴⁵ La testimonianza può essere considerata come un mezzo di prova di natura dichiarativa in quanto si estrinseca in uno strumento attraverso cui persone fisiche riferiscono al giudice – secondo verità – la propria conoscenza dei fatti di causa. Come peraltro evidenziato in CHIAVARIO M., *op. cit.*, p. 381, «nel nostro ordinamento la testimonianza è un atto, di regola, orale»: difatti «solo in via di eccezione, e cioè nel caso di teste muto o sordomuto, si ammette il ricorso a dichiarazioni scritte».

³⁴⁶ L'art. 194 c.p.p., nella prima parte del suo comma 1, stabilisce infatti che «il testimone è esaminato sui fatti che costituiscono oggetto di prova».

³⁴⁷ In particolare, «l'esame incrociato dà vita ad un modello di escussione del teste condotto non già solipsisticamente dal giudice, magari su *inputs* delle parti, ma direttamente da queste ultime, secondo uno schema sequenziale che si apre con le domande poste dalla parte che ha ottenuto l'ammissione della prova, prosegue con il controesame condotto dalla parte antagonista e continua con un riesame nel corso del quale il primo interrogante può completare l'esame del testimone» (vedasi CALLARI F., *L'assunzione della testimonianza sulla scena del processo penale: individuazione dei ruoli, tra giudice e parti, nella conduzione dell'esame dibattimentale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2013, fasc. 4, p. 1824). Come evidenziato in CAVALLONE B., *Riflessioni sulla cultura della prova*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2008, fasc. 3, p. 953, l'anzidetto metodo della *cross examination* non preclude, tuttavia, la possibilità che al giudice penale sia consentito «di disporre d'ufficio l'acquisizione al processo delle fonti informative alle quali gli *allegata et probata* rimandano o alludono», pur tuttavia senza far sfociare questo metodo “acquisitivo” della prova in uno “dispositivo” (essendo riservato «alle parti ogni potere anche di “istruzione secondaria”, cioè il monopolio delle iniziative *stricto sensu* probatorie»). Difatti, nello spirito di un modello accusatorio (*rectius*, tendenzialmente accusatorio), come quello vigente nell'ordinamento italiano, «poteri “inquisitorii” del giudice, in un processo “di parti”, possano essere esercitati soltanto per integrare le iniziative probatorie delle stesse parti, e sfruttando i soli ingredienti da loro introdotti nel processo, ovvero (nel linguaggio della Cassazione) per seguire le “piste probatorie” suggerite dagli atti». In tal senso si può quindi parlare, secondo TONINI P., *Iniziativa d'ufficio del giudice e onere della prova tra principio di imparzialità e funzione cognitiva del processo penale*, in *Cassazione penale*, 2011, fasc. 5, p. 2015, di un «sistema accusatorio temperato», in cui «il processo penale ha una funzione cognitiva, e

esporre la propria conoscenza riguardo fatti di cui egli ha avuto diretta esperienza³⁴⁸.

Ebbene, anche il *whistleblower* può essere esaminato – in qualità di testimone – su quanto da egli narrato in sede di segnalazione degli illeciti appresi in costanza del proprio rapporto di lavoro, e la sua narrazione esperienziale potrà (al pari di tutto il materiale probatorio sedimentatosi durante l’attività dibattimentale), essere utilizzata dal giudice a fondamento del provvedimento decisorio da assumere in conclusione della causa.

Ciò premesso, vale dunque la pena chiedersi quali siano i rapporti che intercorrano tra gli istituti del *whistleblowing* e quello della testimonianza, interrogandosi – più specificamente – se le novelle legislative di cui all’art. 54 *bis*, comma 3, d.lgs. 30 Marzo 2001, n. 165, nonché all’art. 6, comma 2 *bis*, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, abbiano introdotto all’interno del rito penale una nuova forma di prova dichiarativa, ovvero se delineino peculiari deroghe rispetto alla disciplina codicistica prevista per tale mezzo di prova.

cioè pretende di arrivare al miglior accertamento dei fatti, perché dalla ricostruzione del fatto storico dipende l’applicazione della sanzione penale». L’autore riconduce quindi la possibilità per il giudice di incidere sul principio dispositivo della prova secondo questa logica testé menzionata, «fermo restando che siamo in un sistema accusatorio, non in un sistema inquisitorio», in cui «l’iniziativa probatoria del giudice penale deve essere rispettosa del principio della separazione delle funzioni: al giudice spetta di decidere; la ricerca della prova spetta alle parti».

³⁴⁸ Cfr. CAMON. A., *Le prove*, in CAMON A. e al., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, Cedam, 2021, terza edizione, p. 313. Più in particolare, la testimonianza potrebbe essere definita come «la rappresentazione di un’esperienza percettiva acquisita da un soggetto (normalmente estraneo al processo) e poi asserita e offerta al giudice per consentirgli di ricostruire circostanze e modalità del fatto penalmente rilevante» (CALLARI F., *op. cit.*, p. 1822).

Anche mediante l'analisi suddetta sarà infatti possibile comprendere se la vigente legislazione sia enucleata in maniera tale da offrire al *whistleblower* un'adeguata protezione all'interno del rito penale, in guisa di quell'obiettivo programmatico – perseguito dal legislatore nazionale – dell'implementazione dell'istituto *de quo* ai fini del contrasto ai fenomeni dell'illegalità.

3.1.1. Whistleblowing e testimonianza: il quadro normativo di riferimento.

Al fine di rispondere al quesito anzidetto diviene opportuno, in via preliminare, procedere con una brevissima ricostruzione del quadro normativo rilevante in materia, onde successivamente proseguire alla disamina dei dubbi interpretativi anzidetti.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 190 c.p.p.³⁴⁹ le parti processuali interessate all'esame testimoniale del *whistleblower* potranno chiedere l'escussione di tale soggetto affinché costui riferisca quanto a sua conoscenza³⁵⁰.

Una siffatta istanza potrebbe essere sollevata non soltanto dal pubblico ministero, ma anche dalla difesa dell'imputato oppure dalla difesa delle altre parti costituite in giudizio (come, ad

³⁴⁹ La prima parte del comma 1 dell'art. 190 c.p.p. prevede, infatti, che «le prove sono ammesse a richiesta di parte».

³⁵⁰ Sul punto vale solo la pena richiamare, sommariamente, il dettato dell'art. 468, comma primo, c.p.p., secondo cui «le parti che intendono chiedere l'esame di testimoni (...) devono, a pena di inammissibilità, depositare in cancelleria, almeno sette giorni prima della data fissata per il dibattimento, la lista con la indicazione delle circostanze su cui deve vertere l'esame». Come evidenziato in SIRACUSANO F., *Brevi riflessioni in tema di presentazione delle liste testimoniali*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2000, fasc. 4, p. 1370, «la lista determina la *discovery* e garantisce da prove a sorpresa».

esempio, la parte civile), in guisa di diritto alla prova evidenziato anche nella rubrica dell'art. 190 c.p.p.³⁵¹.

Il giudice, peraltro, potrebbe – ai sensi dell'art. 507 c.p.p.³⁵² – disporre d'ufficio l'escussione testimoniale del *whistleblower*, allorquando ritenga assolutamente necessario l'espletamento di tale incombenza.

Una volta ammesso l'esame *de quo*, questo tipo di deposizione seguirà le regole codicistiche previste in via generale in materia di testimonianza, giacché l'istituto del *whistleblowing* non manifesta grandi deroghe alla disciplina sancita dagli artt. 194 e ss. c.p.p. in tema di mezzi di prova, ma comporta soltanto alcune eccezioni specifiche inerenti al regime del segreto professionale e d'ufficio applicabile nei confronti del dipendente segnalante, derivanti dalle novità introdotte con la l. "Businarolo".

Nello specifico, anche alla deposizione del *whistleblower* sono quindi applicabili le disposizioni sancite al capo primo, titolo secondo, del terzo libro del codice di procedura penale, in tema di

³⁵¹ Come infatti evidenziato in CAMON. A., *Le prove, op. cit.*, p. 289, «le parti hanno il diritto d'impiegare le prove di cui dispongono al fine di dimostrare la verità dei fatti a loro favorevoli, senza che questa prerogativa possa essere compressa da indebite limitazioni frapposte dall'organo giurisdizionale».

³⁵² Dispone, infatti, il primo comma dell'art. 507 c.p.p. che «terminata l'acquisizione delle prove, il giudice, se risulta assolutamente necessario, può disporre anche di ufficio l'assunzione di nuovi mezzi di prova». In tal senso, tuttavia, è opportuno evidenziare come il giudice non possa «sostituirsi alle parti nella scelta degli indirizzi da dare alle indagini, limitandosi il suo compito all'esercizio di una funzione integratoria volta a chiarire od approfondire anteriori risultanze processuali oppure meramente sollecitatoria nei confronti delle parti per quanto attiene all'estensione delle investigazioni» (vedasi UBERTIS G., *I poteri del pretore ex art. 506 e 507 c.p.p. e il principio di acquisizione processuale*, in *Cassazione penale*, 1996, fasc. 1, p. 367).

capacità³⁵³, incompatibilità³⁵⁴, obblighi³⁵⁵ e facoltà³⁵⁶ inerenti all'ufficio di testimone.

³⁵³ Ai sensi dell'art. 196 c.p.p., anche alla figura del *whistleblower*, come nei confronti di qualunque altra persona chiamata a ricoprire l'ufficio *de quo*, viene riconosciuta la capacità di deporre, ossia quella «idoneità fisica o mentale del teste a rendere testimonianza», della cui sussistenza è possibile procedere a verifica, qualora ne ricorra la necessità, come stabilito ai commi secondo e terzo della disposizione in esame (cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, sentenza 07 marzo 2014 n. 11096, udienza 10 dicembre 2013, Pres. SQUASSONI, Rel. SCARCELLA, imp. P. e al., p. 33).

³⁵⁴ Stabilisce, sul punto, l'art. 197 c.p.p. che non possono essere assunti quali testimoni i coimputati del medesimo reato o le persone imputate in un procedimento connesso o di un reato collegato (fatti salvi gli specifici requisiti stabiliti da codesta disposizione), nonché il responsabile civile e la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria e, altresì, coloro che nel medesimo procedimento svolgono o hanno svolto la funzione di giudice, pubblico ministero o loro ausiliario, nonché il difensore che abbia svolto attività di investigazione difensiva e coloro che hanno formato la documentazione delle dichiarazioni e delle informazioni assunte in sede di indagini difensive.

³⁵⁵ Nei confronti del *whistleblower* sono parimenti applicabili gli obblighi sanciti dall'art. 198 c.p.p., tra cui soprattutto quello di rispondere secondo verità, intrinsecamente connesso alla fattispecie incriminatrice stabilita all'art. 372 c.p., la quale prevede la punizione (con la pena della reclusione) del testimone che «afferma il falso o nega il vero, ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali è interrogato». Rilevante, sul punto, è altresì il dettato dell'art. 207 c.p.p., disposizione riguardante i casi di testimonio falso, reticente o renitente. Per l'effetto, qualora il *whistleblower* dovesse rendere «dichiarazioni contraddittorie, incomplete o contrastanti con le prove già acquisite» il giudice – dopo aver rilevato tale circostanza e quindi rinnovato l'avvertimento previsto dall'art. 497, comma 2, c.p.p. – se ravvisa indizi dell'anzidetto reato di cui all'art. 372 c.p., «ne informa il pubblico ministero trasmettendogli i relativi atti». Nel caso, invece, di rifiuto del *whistleblower* a deporre, gli atti di causa saranno trasmessi al pubblico ministero.

³⁵⁶ Ci si riferisce a quella facoltà di astensione dei prossimi congiunti stabilita all'art. 199 c.p.p., in virtù del quale «i prossimi congiunti dell'imputato non sono obbligati a deporre», a patto che non abbiano «presentato denuncia, querela o istanza ovvero essi o un loro prossimo congiunto sono offesi dal reato».

3.1.2. *Whistleblowing* e segreti.

Ebbene, l'istituto del *whistleblowing* fa emergere, nell'ambito della testimonianza, alcuni nuovi interrogativi con riferimento alla disciplina prevista per talune forme di segreto, come quello professionale, nonché quello d'ufficio.

Prima di iniziare la suddetta disamina in materia di segreti, pare utile accennare velocemente come al *whistleblower* – in linea generale – possa essere riconosciuta, ai sensi dell'art. 199 c.p.p., anche la facoltà di astensione dei prossimi congiunti³⁵⁷.

Questa disposizione concernente il c.d. segreto familiare, tuttavia, pare risentire di un ristrettissimo margine di intervento in relazione al tema *de quo*, posto che il testimone sarebbe comunque obbligato a deporre nel caso in cui sia stato proprio lui a presentare la denuncia attraverso cui è iniziato il procedimento

³⁵⁷ Vale solo la pena sottolineare velocemente come «le ragioni del peculiare regime testimoniale dei prossimi congiunti dell'imputato trovano fondamento nel rapporto di contiguità, affettività e fiducia che caratterizza le relazioni tra familiari» (vedasi SEBASTIANUTTI V., *I confini del diritto al silenzio dei prossimi congiunti dell'imputato*, in *Cassazione penale*, 2017, fasc. 11, p. 4127). Come infatti precisato in CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 19 maggio 1999 n. 6294, udienza 29 marzo 1999, Pres. FAZZIOLI, Rel. CHIEFFI, imp. FEMIA, l'esercizio della facoltà di astenersi dal deporre da parte dello stretto congiunto previsto dall'art. 199 c.p.p. affonda la propria ragion d'essere nella necessità di tutela del vincolo familiare e, per l'effetto, non può essere soggetto a elusioni, anche qualora ciò comporti «il rischio della dispersione di un patrimonio di conoscenze» con il conseguente pericolo di vanificare l'accertamento processuale (vedasi, sul punto, CESARI C., *Tutela del «segreto familiare» e astensione tardiva dei prossimi congiunti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, vol. 1, p. 135). Difatti, tale facoltà di astensione è annoverabile (come precisato in GALLUCCIO MEZIO G., *Facoltà di astenersi dal deporre dei prossimi congiunti e investigazioni difensive*, in *Cassazione penale*, 2011, fasc. 1, p. 222) tra le limitazioni probatorie accolte nel vigente modello processuale «a presidio di valori costituzionali ritenuti preminenti rispetto all'interesse all'accertamento penale, in irriducibile antitesi rispetto all'ormai superato concetto di “verità materiale”».

penale: un'ipotesi, quest'ultima appena richiamata, che è altamente probabile nella maggior parte dei casi di *whistleblowing*, considerato come la peculiarità dell'istituto di cui trattasi riguarda proprio la segnalazione di un reato.

Pertanto, laddove il *whistleblower* riveli, con la propria dichiarazione, un illecito penale commesso da un prossimo congiunto, sarà applicabile la disciplina di cui all'art. 199 c.p.p., e quindi a tale dipendente dovrà essere riconosciuta la facoltà di astenersi dall'ufficio di testimone, purché tuttavia tale segnalazione sia stata resa nei confronti degli organi inquirenti in sede di assunzione a sommarie informazioni del lavoratore.

Qualora la perpetrazione di un crimine sia stata invece posta a conoscenza delle autorità mediante una denuncia, allora – in virtù di quell'eccezione posta al secondo periodo del comma 1 dell'art. 199 c.p.p. – il *whistleblower* sarà obbligato a testimoniare, onde non incorrere nelle già citate responsabilità scaturenti, *ex art.* 207 c.p.p., nei suoi confronti.

Ciò premesso, quanto al regime del segreto professionale, bisogna rilevare come l'art. 200 c.p.p. stabilisca, in via generale, che certi soggetti «non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione»³⁵⁸.

³⁵⁸ Dispone, nello specifico, il comma primo dell'art. 200 c.p.p., che «non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria: a) i ministri di confessioni religiose, i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano; b) gli avvocati, gli investigatori privati autorizzati, i consulenti tecnici e i notai; c) i medici e i chirurghi, i farmacisti, le ostetriche e ogni altro esercente una professione sanitaria; d) gli esercenti altri uffici o professioni ai quali la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinata dal segreto professionale». Vale la pena accennare, inoltre, come ai sensi del comma terzo dell'art. 200 c.p.p. qui in

Attraverso tale disposizione «la legge processuale configura una mera facoltà di astensione dalla testimonianza (o, per essere più esatti, dal deporre sull'oggetto coperto dal segreto), il cui esercizio è rimesso alla scelta dello stesso titolare dell'esenzione dall'obbligo»³⁵⁹ e la cui giustificazione risiede nell'obiettivo di «tutelare il libero esercizio di professioni che soddisfano interessi di rango costituzionale ed hanno bisogno di particolare riservatezza»³⁶⁰.

La disposizione codicistica sul segreto professionale si accompagna, come peraltro già in precedenza evidenziato, al delitto, previsto e punito dall'art. 622 c.p., di rivelazione di segreto professionale, ed altresì alla fattispecie incriminatrice stabilita all'art. 623 c.p., concernente il reato di rivelazione di segreti scientifici o industriali.

Con riferimento, invece, al regime del segreto d'ufficio, è d'uopo richiamare il dettato dell'art. 201 c.p.p., in virtù del quale «i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti»³⁶¹.

Questa disposizione (simile, ma non del tutto identica, a quella del segreto professionale *ex art.* 200 c.p.p.) si caratterizza quindi per il dovere – configurato alla stregua di un vero e proprio obbligo – dei pubblici ufficiali, pubblici impiegati e incaricati di

esame si applichi la suindicata disciplina del segreto professionale anche nei confronti dei giornalisti professionisti iscritti all'albo di appartenenza, «relativamente ai nomi delle persone dalle quali i medesimi hanno avuto notizie di carattere fiduciario nell'esercizio della loro professione».

³⁵⁹ CHIAVARIO M., *op. cit.*, p. 388.

³⁶⁰ CAMON. A., *Le prove, op. cit.*, p. 321.

³⁶¹ Cfr. art. 201, comma primo, c.p.p.

un pubblico servizio di tacere, ove ne ricorrano gli estremi di legge, sui fatti da costoro conosciuti in ragione di tale propria qualifica³⁶².

Tale segreto d'ufficio viene tutelato penalmente dall'art. 326 c.p. (fattispecie incriminatrice già oggetto di disamina nelle pagine precedenti), in cui per l'appunto si punisce la rivelazione – nonché l'utilizzazione – di segreti di ufficio.

A fronte delle suindicate disposizioni codicistiche, verrebbe spontaneo immaginare che la disciplina processuale in tema di segreti operi nei confronti del *whistleblower* in maniera pressoché identica rispetto ad una normale ipotesi di testimonianza di qualunque altra persona chiamata a deporre in dibattimento.

In realtà, le norme extra codicistiche che disciplinano l'istituto del *whistleblowing* hanno apportato su questo tema alcune innovazioni – del tutto peculiari – che meritano di essere oggetto di attenzione in quanto pongono alcuni dubbi interpretativi sul ruolo della persona segnalante nella sua qualità di testimone all'interno del giudizio dibattimentale.

Diviene allora fondamentale – con riferimento all'istituto del *whistleblowing* – esaminare le disposizioni codicistiche testé richiamate anche considerando il dettato dell'art. 3 della l. “Businarolo”, che interviene proprio sulla disciplina dell'obbligo

³⁶² Come evidenziato in FERRUA P., *L'artista della procedura penale: ricordando Franco Cordero*, in *Cassazione penale*, 2020, fasc. 6, p. 2170, né l'art. 200 c.p.p., né tantomeno l'art. 201 c.p.p., contengono «un divieto probatorio nel senso proprio della parola», da intendersi come un'assenza – per il giudice – «del potere di assumere la deposizione». Difatti, se il legislatore avesse voluto intendere un concreto divieto in tal senso, non avrebbe usato le espressioni menzionate in queste due disposizioni (ossia – *ex art. 200 c.p.p.* – “non poter essere obbligati a deporre”, nonché – *ex art. 201 c.p.p.* – “obbligo di astenersi dal deporre”), bensì si sarebbe avvalso di formule come «‘non possono deporre’ o ‘essere assunti come testimoni’».

di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

Il comma primo di tale art. 3 prevede, in particolare, una giusta causa di rivelazione delle notizie coperte dall'obbligo di segreto allorquando sia stata sporta una segnalazione in materia di *whistleblowing* (tanto nel settore del lavoro pubblico quanto in quello privato)³⁶³.

Ciò comporta, sostanzialmente, che nel momento in cui il *whistleblower* segnali un reato di cui egli è a conoscenza in ragione del proprio rapporto lavorativo e su cui era tenuto ad un obbligo di riserbo, non potrà dunque essere ascritta nei suoi confronti – qualora ne faccia poi disvelamento in sede di escussione testimoniale, “travalicando” gli obblighi sanciti ex artt. 200 e 201 c.p.p. – alcuna responsabilità per la rivelazione, utilizzazione o, ancora, divulgazione, di segreti di ufficio (*ex art. 326 c.p.*), di segreto professionale (*ex art. 622 c.p.*), di segreti scientifici o industriali (*ex art. 623 c.p.*), nonché di notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa (*ex art. 2105 c.c.*).

In tal senso, appare da subito chiaro come questo comma primo dell'art. 3 della l. “Businarolo” introduca una causa di

³⁶³ Ai sensi dell'art. 3, comma primo, l. 30 novembre 2017, n. 179, «nelle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, come modificati dalla presente legge, il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile».

giustificazione³⁶⁴ che incide sulla disciplina sancita in tema sia di segreto professionale *ex art. 200 c.p.p.*, sia di segreto d'ufficio *ex art. 201 c.p.p.*³⁶⁵. in quanto è nella sede del giudizio dibattimentale che il *whistleblower*, mediante la propria testimonianza, potrebbe rivelare i fatti che invece dovevano restare oggetto di un suo riserbo

Una scriminante che ha però effetto solo allorquando il *whistleblower* venga escusso come teste a seguito di una segnalazione, o denuncia, «effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231»³⁶⁶.

Pare corretto rilevare, sul punto, che ai fini dell'applicabilità della giusta causa di rivelazione qui in esame

³⁶⁴ A parere di DROSI V., *op. cit.*, p. 3, in quella che l'art. 3, comma primo, l. 30 novembre 2017, n. 179, definisce come una «una “causa di giustificazione” di rivelazione del segreto professionale in senso lato» e che sembrerebbe essere stata predisposta come «una “scriminante” inquadrabile nella categoria dell'esercizio di un diritto (art. 51 c.p.)», la «buona fede (“perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni”) non fa venire meno l'antigiuridicità del fatto, ma incide, a monte, sulla mancanza di tipicità, purché la notizia sia procurata con modalità lecite».

³⁶⁵ Considerando specificamente l'art. 201 c.p.p., è d'uopo rilevare come la summenzionata deroga ha peraltro una natura differente rispetto alla clausola di esclusione del segreto che invece è prevista nell'*incipit* di tale disposizione. L'art. 201 c.p.p., al principio del suo primo comma, prevede infatti un limite all'obbligo per il teste di non deporre, qualora il pubblico ufficiale, il pubblico impiegato o l'incaricato di pubblico servizio sia per legge onerato a riferire all'autorità giudiziaria la notizia di un reato di cui tale soggetto abbia avuto conoscenza per ragione del proprio ufficio. Ci si potrebbe riferire, ad esempio, all'ipotesi della «denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio» stabilita all'art. 331 c.p.p.: in questo caso il teste non solo non è costretto a tacere quanto è a sua conoscenza, ma è anzi obbligato a riferire la notizia in relazione alla quale egli viene escusso.

³⁶⁶ Cfr. art. 3, comma primo, l. 30 novembre 2017, n. 179.

non sia peraltro assolutamente necessario che la segnalazione de qua sia stata formata in sede penale (cioè sporgendo una formale denuncia ovvero rendendo dichiarazioni nei confronti degli organi inquirenti in sede di assunzione a sommarie informazioni).

Infatti il dettato dell'art. 3, comma primo, l. 30 novembre 2017, n. 179 menziona – in maniera del tutto generica – le ipotesi di segnalazione «effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231», senza quindi fare esclusivo riferimento alle sole denunce «all'autorità giudiziaria» di cui al primo comma del medesimo art. 54 bis³⁶⁷.

La deroga in esame potrebbe quindi operare anche qualora il *whistleblower* abbia inoltrato la propria segnalazione mediante canali diversi rispetto quelli previsti verso l'autorità giudiziaria (ossia, la denuncia e le sommarie informazioni), come – ad esempio – quelli di comunicazione nei confronti dell'ANAC.

In secondo luogo, bisogna rilevare come il centro nevralgico di codesto art. 3 sia «l'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni» posto alla base della riforma in tema di *whistleblowing*, per effetto del quale, pertanto «è inapplicabile all'autore della segnalazione di reati o irregolarità il regime del segreto professionale e d'ufficio (artt. 200-201 c.p.p.)»³⁶⁸.

³⁶⁷ Vedi nota precedente.

³⁶⁸ BONTEMPELLI M., *Il whistleblowing fra collaborazione con la giustizia e diritto di difesa*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"*; Milano, 18-19 novembre 2019, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. 227.

Ciò significa che, per il legislatore, non rileva alcun altro interesse che possa muovere il *whistleblower*, restando preminente l'obiettivo che, attraverso la segnalazione sporta da quest'ultimo, sia possibile prevenire – come già accennato nei capitoli precedenti – la commissione di reati all'interno delle amministrazioni pubbliche e private³⁶⁹.

È dunque tale scopo di contrasto all'illegalità che legittima la rivelazione del segreto d'ufficio, professionale, scientifico, industriale, nonché delle notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione di un'impresa.

Perciò, qualora la denuncia del *whistleblower* non sia orientata al perseguimento di una siffatta finalità, non può dirsi operante questa giusta causa di rivelazione di informazioni segrete su cui il dipendente avrebbe dovuto mantenere un assoluto riserbo, con l'inevitabile conseguenza che potrebbero essere ascritti alla persona segnalante i delitti richiamati dall'art. 3 *de quo*³⁷⁰.

Se è dunque necessario che il *whistleblower*, con la propria segnalazione, denunci un illecito con l'obiettivo di tutelare l'integrità delle amministrazioni pubbliche o private di

³⁶⁹ Come evidenziato in T.A.R. LAZIO, Sez. II *bis*, sentenza 03 novembre 2020 n. 11327 (udienza 14 ottobre 2020), Pres. STANIZZI, Rel. BRUNELLA, la finalità dell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione può essere intesa come «interesse a prevenire fenomeni di corruzione (e, più in generale, fenomeni c.d. di “maladministration”)». Una siffatta interpretazione è altresì rinvenibile anche in T.A.R. MOLISE, Sez. I, sentenza 03 febbraio 2021 n. 32 (udienza 27 gennaio 2021), Pres. SILVESTRI, Rel. SCALI, ove si richiama la necessità di un «profilo di rilevanza riconducibile alla prevenzione della corruzione» ai fini della sussistenza delle tutele scaturenti ai sensi dell'art. 54 *bis* d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

³⁷⁰ Come precisato nella già richiamata pronuncia T.A.R. CAMPANIA, Sez. VI, sentenza 08 giugno 2018 n. 3880, «l'istituto del whistleblowing è estraneo a scopi essenzialmente di carattere personale».

appartenenza³⁷¹, non è parimenti imprescindibile che poi la denuncia esternata consenta l'effettivo conseguimento dei suindicati fini.

Si può infatti addivenire a tale conclusione considerando come il legislatore, nell'enucleare il dettato normativo del suddetto art. 3 della l. "Businarolo", abbia utilizzato il termine «perseguitamento», che non può non essere inteso nel senso di un agire del *whistleblower* che deve essere orientato, negli scopi, verso l'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche o private, a prescindere poi dai risultati che in concreto possano scaturire a seguito della segnalazione dell'illecito perpetrato.

Un limite, invece, all'operatività della giusta causa di rivelazione testé menzionata è previsto al comma secondo di questo art. 3 t.u.p.i., che esclude la scriminante anzidetta «nel caso in cui l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata»³⁷².

Questa delimitazione addotta dal comma secondo implica ripercussioni anche sotto un profilo processual-penalistico, in quanto laddove il *whistleblower* – che non riveste la qualifica di dipendente dell'amministrazione (pubblica o privata) con riferimento alla quale ha sporto la propria segnalazione – sia

³⁷¹ Appare utile evidenziare come il legislatore, nel prevedere la giusta causa di rivelazione *de qua*, faccia riferimento – all'interno del comma 1 dell'art. 3 qui in esame – ad un interesse «all'integrità delle amministrazioni», senza peraltro distinguere tra la natura pubblicistica o privatistica dell'ente. Pertanto, è possibile ritenere che la scriminante di cui trattasi sia applicabile a prescindere dal contesto lavorativo (pubblico o privato) di appartenenza della persona segnalante.

³⁷² Cfr. art. 3, comma 2, l. 30 novembre 2017, n. 179.

chiamato ad assumere l'ufficio di testimone, allora egli sarà assoggettato al regime del segreto sancito dalla disciplina codicistica.

Sul punto, occorre tuttavia precisare che il dettato del comma secondo qui in esame si riferisce soltanto all'ipotesi di obbligo del segreto professionale, non già al regime del segreto d'ufficio.

L'utilizzo di questa espressione si riferisce quindi soltanto all'art. 200 c.p.p. e non riguarda anche l'art. 201 c.p.p., cosicché il *whistleblower* (che esercita solo attività di consulenza professionale o di assistenza con l'ente interessato dalla segnalazione) non potrebbe essere giustificato in caso di rivelazione di un segreto professionale conosciuto in ragione del servizio svolto.

Si ritiene che una siffatta interpretazione trovi fondamento nella necessità di tutelare la riservatezza che determinate categorie di professionisti (non annoverabili quali lavoratori alle dipendenze di un ente) debbono serbare nell'esercizio della propria attività svolta verso il committente della prestazione: esigenza che non può venire eccessivamente compressa dalla possibilità di consentire la divulgazione – in sede dibattimentale – di notizie riservate che sono state acquisite dalla persona segnalante a fronte dell'espletamento dell'incarico assunto.

Ergo, ne deriva che tale *whistleblower*, qualora sia chiamato a testimoniare sulle notizie apprese in ragione dell'attività professionale svolta, può eccepire che la deposizione che gli viene

richiesta incide su fatti o notizie, acquisiti attraverso l'espletamento del proprio incarico³⁷³.

Tuttavia, qualora tale soggetto non eccepisca (ai sensi dell'art. 200 c.p.p.) l'insorgenza di un segreto ostativo al testimonio richiesto, potrebbe incorrere nelle responsabilità penali stabilite, ad esempio, dal richiamato art. 622 c.p.³⁷⁴.

Infine, un ultimo limite all'operatività della giusta causa di rivelazione anzidetta è altresì stabilito al comma terzo dell'art. 3 l. "Businarolo": in questa disposizione è infatti previsto che «quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di

³⁷³ Sul punto, è d'uopo precisare che deve essere il *whistleblower* ad eccepire l'eventuale segreto professionale ostativo al rendere testimonianza, fatto salvo il potere del giudice (ai sensi del comma 2 dell'art. 200 c.p.p.) di provvedere agli accertamenti necessari, se ha motivo di dubitare che la dichiarazione resa da tale persona per esimersi dal deporre sia infondata. L'eventuale segreto professionale non può quindi essere ritenuto sussistente a priori, ma va eccepito dal teste, al quale peraltro non deve essere nemmeno rivolto dal giudice alcun avvertimento in tal senso (alla stregua di quanto invece accade per la facoltà di astensione dei prossimi congiunti *ex* art. 199 c.p.p.), posto che «i professionisti elencati nell'articolo 200 c.p.p. sono, invece, caratterizzati da competenza tecnica professionale, che implica la conoscenza dei doveri deontologici e giuridici connessi all'abilitazione ed all'esercizio della professione», come precisato in CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 04 marzo 2009 n. 9866 (udienza 11 febbraio 2009), Pres. AGRÒ, Rel. IPPOLITO, imp. BELLUOMO, p. 4.

³⁷⁴ È peraltro corretto rilevare come tale professionista, nel caso in cui deponga su notizie per le quali doveva mantenere il segreto, potrebbe incorrere anche in responsabilità di matrice civilistica ed anche deontologica. Sul punto, pare interessante considerare anche la massima giurisprudenziale riferita a CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 02 aprile 2013 n. 15003 (udienza 27 febbraio 2013), Pres. MILO, Rel. PETRUZZELLIS, imp. B.J.S.M., p. 3, in cui si precisa come «la testimonianza resa da un difensore, in violazione dei doveri deontologici in tema di segreto professionale, è utilizzabile, non integrando una violazione di disposizioni processuali previste a pena di inutilizzabilità».

fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine»³⁷⁵.

Tale disposizione normativa affonda la propria ragion d'essere nell'intento del legislatore di evitare che l'istituto del *whistleblowing* funga da “grimaldello” verso pratiche scorrette di divulgazione di segreti (non solo professionali o d'ufficio, ma soprattutto aziendali) compiute attraverso un'infondata segnalazione di un illecito.

In particolare, il legislatore ha operato un bilanciamento tra l'esigenza del contrasto all'illegalità (e, in particolar modo, della corruzione) e la necessità che le notizie coperte da riserbo non restino sguarnite di ogni forma di tutela, anche da un punto di vista processuale, predisponendo quindi una disciplina che riconosca al *whistleblower* la fruibilità di una giusta causa di rivelazione di notizie oggetto di segreto quando ciò non solo sia funzionale all'emersione e alla repressione di fenomeni criminali, bensì anche qualora non pregiudichi ingiustificatamente eventuali esigenze di riservatezza (di natura aziendale, professionale o d'ufficio) che possano insorgere all'interno dei contesti lavorativi.

Procedendo con l'esame di tale comma terzo del suddetto art. 3 si può osservare, in primo luogo, come il legislatore escluda l'operatività della giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto allorquando la rivelazione del dipendente avvenga con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito.

Lo scopo di questa previsione normativa risiede nel tentativo di impedire che, mediante la segnalazione di un illecito attraverso lo strumento del *whistleblowing*, si agisca non già con

³⁷⁵ Cfr. art. 3, comma 3, l. 30 novembre 2017, n. 179.

l'obiettivo di eliminare le conseguenze negative derivanti da tale misfatto, bensì col proposito abietto di asservire questo istituto a scopi diversi e del tutto incompatibili con la sua natura di mezzo ideato per il contrasto ai fenomeni criminali.

Pertanto, qualora il *whistleblower* – nel proferire la segnalazione di un illecito – disveli un segreto (aziendale, professionale o d'ufficio) su cui gli era imposto un riserbo, non potrà beneficiare di alcuna scriminante laddove la sua rivelazione sia avvenuta travalicando lo scopo della denuncia e della conseguente eliminazione del reato.

In secondo luogo, ai sensi del suddetto comma terzo dell'art. 3 l. "Businarolo", il legislatore esclude nei confronti del *whistleblower* l'operatività della scriminante di cui trattasi allorché la rivelazione delle notizie coperte dall'obbligo di segreto sia avvenuta al di fuori dei canali specificamente predisposti a tal fine dall'ente cui appartiene il lavoratore.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui un lavoratore disveli un illecito riportando l'accaduto alla pubblica opinione (attraverso lo strumento della stampa giornalistica) e, al contempo, rivelando (senza aver adito i canali di comunicazione previsti per legge) una notizia coperta da segreto.

In tal caso ricorre, nei confronti del *whistleblower*, il limite di cui al comma 3 *de quo* cosicché, non potendosi invocare la giusta causa di rivelazione di cui trattasi e configurandosi una violazione dell'obbligo di segreto, costui potrebbe quindi incorrere in una responsabilità penale per i crimini di cui agli artt. 326, 622, 623 c.p.

Da un punto di vista processuale, ciò significa, di conseguenza, che laddove il *whistleblower* abbia rivelato informazioni riservate al di fuori dei canali di comunicazione

previsti dall'ente di appartenenza e successivamente venga chiamato a deporre in sede di giudizio dibattimentale, non potendo operare la scriminante anzidetta egli avrà soltanto facoltà (*ex art. 200 c.p.p.*) di astenersi dal rendere testimonianza delle notizie coperte da segreto professionale, ovvero sarà obbligato a tacere (*ex art. 201 c.p.p.*) quelle informazioni coperte da segreto d'ufficio, pena la possibilità di incorrere nei già citati delitti sanciti agli artt. 326, 622, 623 c.p.

3.1.3. Natura delle dichiarazioni probatorie del *whistleblower*.

Dopo aver considerato la tematica del rapporto tra l'istituto del *whistleblowing* ed il regime processuale del segreto professionale e d'ufficio, risulta altresì interessante chiedersi quale sia la natura da attribuire alle dichiarazioni probatorie del *whistleblower*.

Questo interrogativo sorge giacché «il fatto che il segnalante sia venuto a conoscenza del reato o dell'irregolarità nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, e il fatto stesso che la giusta causa della rivelazione delle notizie segrete dipenda dal perseguimento di un interesse di natura pubblica tutelato dall'ordinamento» sarebbero circostanze le quali suggerirebbero «che le dichiarazioni probatorie del *whistleblower* siano per natura non terze, ma interessate all'esito del giudizio, e quindi richiedano cautele nel trattamento processuale, come accade per altre specie probatorie»³⁷⁶.

³⁷⁶ Vedasi BONTEMPELLI M., *op. cit.*, p. 228, il quale – nel far riferimento ad «altre specie probatorie» – richiama, ad esempio, le «dichiarazioni del “pentito”

È d'uopo verificare, pertanto, se l'intervento riformatore in materia di *whistleblowing* concretizzatosi ad opera della l. "Businarolo" abbia apportato «una specificità attinente all'elemento di prova introdotto nel processo tramite l'esame del segnalante, che si aggiunge alla specificità della segnalazione da cui trae origine il procedimento»³⁷⁷ oppure se, in fin dei conti, le dichiarazioni di tale soggetto possano essere gestite dalle parti e dal giudice alla stregua di un'ordinaria testimonianza.

Al fine di rispondere a tale quesito è possibile, in via preliminare, constatare come proprio il dettato della l. 30 novembre 2017, n. 179, offra un primo spunto di riflessione.

In particolare, il già citato art. 1 di questa norma (nel modificare l'art. 54 *bis* del t.u.p.i.) fa leva sulla necessità che l'agire del *whistleblower* sia orientato verso l'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione.

L'art. 2 della l. "Businarolo" (nell'aggiungere il comma 2 *bis* all'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) fa poi riferimento a che la segnalazione del *whistleblower* sia presentata «a tutela dell'integrità dell'ente».

Infine, l'art. 3 della novella *de qua* prevede, per il *whistleblower*, una giusta causa di rivelazione di segreti, purché la persona segnalante agisca con l'intento di perseguire un «interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private».

È dunque facile riscontrare come il legislatore ritenga che l'istituto del *whistleblowing* – nonché le forme di tutela da quest'ultimo scaturenti nei confronti del lavoratore segnalante – siano intrinsecamente connesse all'esigenza che il dipendente

o "collaboratore di giustizia", fonte altamente "sospetta", perché "contaminata" dalla presenza di un interesse che ne attenua l'imparzialità».

³⁷⁷ Vedi nota precedente.

(pubblico o privato) agisca secondo un peculiare *animus*, individuabile nel perseguimento dell'interesse all'integrità dell'ente di appartenenza³⁷⁸.

A ciò si aggiunga come non si possa tuttavia negare che le dichiarazioni del *whistleblower* manifestino, seppur intimamente, un interesse verso un certo esito del giudizio, tendente al riconoscimento della penale responsabilità dell'autore del reato oggetto della segnalazione del lavoratore.

Tali circostanze lascerebbero supporre, pertanto, che queste dichiarazioni rese dal *whistleblower* (sia durante la fase delle indagini preliminari, sia in sede dibattimentale) potrebbero non essere del tutto obiettive: in fin dei conti, il dipendente segnalante agirebbe *in primis* perché sospinto da un proprio senso di giustizia fine a sé stesso, e secondariamente volendo tutelare l'interesse dell'amministrazione di appartenenza.

Ebbene, questa constatazione sulla natura non irreprensibilmente terza delle dichiarazioni rese dal *whistleblower* potrebbe far ritenere che esse debbano vagliate dall'organo giudicante con maggiore attenzione – al pari delle medesime cautele interpretative che in sede di giudizio dibattimentale vengono applicate nei confronti di istituti quali, ad esempio, la testimonianza dei prossimi congiunti dell'imputato o della persona offesa³⁷⁹ – per il sol fatto che esse siano pervase dall'interesse di cui trattasi.

³⁷⁸ Peraltro, nel dettato dell'art. 3, comma 1, l. 30 novembre 2017, n. 179, «l'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private» è accompagnato al fine della prevenzione e della repressione delle malversazioni.

³⁷⁹ Cfr. BONTEMPELLI M., *op. cit.*, p. 227. Come evidenziato in CENTONZE A., *Le fonti dichiarative anomale: tipicità, atipicità probatoria e overrulings giurisprudenziali*, in *Cassazione penale*, 2021, fasc. 1, p. 13, occorre tenere a mente che «le dichiarazioni della persona offesa dal reato, pur dovendo essere

Inoltre, il perseguimento dell'integrità dell'amministrazione di appartenenza cui tenderebbe il *whistleblower* nello sporgere *in primis* la propria segnalazione e, *in secundis*, nel rendere le proprie dichiarazioni testimoniali in dibattimento, assumerebbe un differente rilievo a seconda che il lavoratore faccia riferimento ad un ente pubblico od un ente privato.

Invero, mentre la pubblica amministrazione non risponde, in sede penale, dei crimini commessi nel suo interesse dai propri dipendenti (a prescindere da qualunque livello impiegatizio costoro afferiscano), l'ente di natura privatistica – ai sensi della disciplina introdotta con il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 – è invece responsabile «per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio»³⁸⁰.

Il diverso regime normativo appena riportato implicherebbe quindi una significativa conseguenza, in termini di difesa dell'ente

valutate con le opportune cautele processuali, dovute al suo interesse diretto all'esito del procedimento penale, costituiscono un elemento probatorio idoneo e sufficiente a consentire (...), nel giudizio di merito, la pronuncia di una sentenza di condanna dell'imputato». Ciò posto, quanto alla valutazione della prova dichiarativa proveniente da chi rivesta il ruolo di vittima del reato, si deve infatti riscontrare come la posizione processuale della persona offesa corrisponda a quella di un «soggetto per sua natura interessato alle sorti del processo», in particolar modo alla condanna dell'imputato, cosicché, per l'effetto, tale figura non potrà essere considerata del tutto terza, od estranea, alla dinamica dibattimentale, come invece accade per «un normale testimone che si appresti a deporre» (vedasi PASSARO D., *Le dichiarazioni della persona offesa nel filtro della credibilità: la verità processuale oltre ogni ragionevole dubbio*, in *Giustizia insieme*, 16 novembre 2020, consultato da ultimo il 03 ottobre 2022 alla pagina *web* <https://www.giustiziainsieme.it/en/processo-penale/1385-le-dichiarazioni-della-persona-offesa-nel-filtro-della-credibilita-la-verita-processuale-oltre-ogni-ragionevole-dubbio>).

³⁸¹ Vedasi BONTEMPELLI M., *op. cit.*, p. 231, secondo il quale, a seguito della segnalazione interna del *whistleblower*, «potrebbe persino emergere un interesse dell'ente a denunciare l'illecito penale all'autorità giudiziaria spontaneamente, praticando il c.d. “*self-reporting*”».

e, in particolare, sui vantaggi che tale persona giuridica potrebbe trarre dalla segnalazione del dipendente.

Infatti, nell'ipotesi in cui il *whistleblower* sia un lavoratore assunto presso un'amministrazione privata, tale sua posizione potrebbe accrescere l'interesse all'integrità di cui trattasi, in quanto mediante la sua segnalazione «l'ente potrebbe svolgere indagini interne, non solo finalizzate a raccogliere elementi conoscitivi utili per il procedimento, ma anche per individuare gli eventuali difetti»³⁸¹ afferenti ai modelli di gestione e di organizzazione che devono essere predisposti – ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 – al fine «prevenire reati della specie di quello verificatosi»³⁸².

Seguendo il filo della riflessione che si sta qui percorrendo, si potrebbe dedurre come il *whistleblower* risulti fortemente incentivato a denunciare gli illeciti perpetrati da altri suoi colleghi in favore dell'ente di appartenenza, giacché una sua segnalazione in tal senso esonererebbe l'azienda da responsabilità e, di conseguenza, da potenziali di situazioni di rischio che potrebbero finanche ricadere sul medesimo “soffiatore”³⁸³.

³⁸¹ Vedasi BONTEMPELLI M., *op. cit.*, p. 231, secondo il quale, a seguito della segnalazione interna del *whistleblower*, «potrebbe persino emergere un interesse dell'ente a denunciare l'illecito penale all'autorità giudiziaria spontaneamente, praticando il c.d. “*self-reporting*”».

³⁸² Difatti, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, l'ente può evitare di incorrere in una propria responsabilità qualora dimostri di aver «adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi».

³⁸³ Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui un *whistleblower* segnali un reato ascrivibile al proprio ente privato di appartenenza onde consentire a tale soggetto giuridico di intervenire tempestivamente per limitare le conseguenze dannose derivanti dall'illecito e, di conseguenza, evitare che nei confronti di quest'ultimo vengano applicate sanzioni le quali potrebbero condurre al fallimento l'azienda stessa.

Un tale rilievo, peraltro, sarebbe riscontrabile sia nel caso il cui il *whistleblower* abbia sporto la propria segnalazione attraverso i canali interni che l'ente è tenuto ad approntare ai sensi del comma 2 *bis* dell'art. 6 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, sia nell'ipotesi in cui tale lavoratore abbia rivelato l'esistenza del reato alla base della sua "soffiata" direttamente all'autorità giudiziaria.

Ergo, alla luce delle argomentazioni suesposte, si dovrebbe concludere sostenendo che le dichiarazioni del *whistleblower* dovrebbero essere sempre «valutate attraverso le massime esperienziali valevoli per il giudizio d'attendibilità delle dichiarazioni rese dai soggetti interessati all'esito del processo»³⁸⁴.

Questo percorso interpretativo appena intrapreso appare, tuttavia, non corretto, dovendosi invece propendere per un diverso canone ermeneutico, maggiormente aderente al dettato della disciplina codicistica in tema di testimonianza.

Invero, è doveroso affermare come in virtù dell'art. 192, commi 3 e 4, c.p.p., non sussista *ex lege* una specifica esigenza di valutare le dichiarazioni rese dal *whistleblower* unitamente ad altri elementi di prova che ne confermino l'attendibilità, giacché tale dipendente segnalante non può essere arbitrariamente equiparato alla figura del coimputato del medesimo reato o della persona imputata in un procedimento connesso³⁸⁵.

In realtà, non si deve confondere il perseguimento dell'interesse all'integrità dell'amministrazione di appartenenza

³⁸⁴ BONTEMPELLI M., *op. cit.*, p. 238.

³⁸⁵ Stabilisce, infatti, l'art. 192 c.p.p., al suo comma primo, che «il giudice valuta la prova dando conto nella motivazione dei risultati acquisiti e dei criteri adottati», aggiungendo (al comma secondo) che «l'esistenza di un fatto non può essere desunta da indizi a meno che questi siano gravi, precisi e concordanti».

con uno «status psicologico che spinge il segnalante a far emergere l'illecito» per un proprio vantaggio, seppur indiretto.

La tendenza alla realizzazione di tale interesse va invece intesa in senso oggettivo, ossia come una finalità di «far emergere situazioni di disfunzione, di irregolarità o di illegalità che incidono negativamente sull'efficacia e buon andamento» dell'ente cui appartiene il lavoratore³⁸⁶.

L'interesse menzionato dagli artt. 54 *bis* (comma 3) e 6 (comma 2 *bis*) *de quibus* non concerne un *animus* soggettivo cui deve tendere l'agire del *whistleblower*, bensì una «oggettiva idoneità della condotta»³⁸⁷ ad arrecare un beneficio all'ente di appartenenza, «a prescindere dalla motivazione psicologica che spinge il soggetto ad effettuare la segnalazione»³⁸⁸: un atteggiamento, questo appena richiamato, da cui poi discende l'applicazione delle tutele previste nell'articolato della l. «Businarolo».

Di conseguenza, se è vero che potrebbe eventualmente sussistere un certo interesse che sospinge l'agire del *whistleblower*, d'altro canto non pare giuridicamente legittimo, nello spirito dell'art. 192 c.p.p., inasprire il vaglio positivo

³⁸⁶ TARTAGLIONE M., *Il «whistleblowing» nel settore pubblico. I meccanismi di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*, in *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione. Con le novità della l. 9 gennaio 2019, n. 3*, a cura di CERIONI F., SARCONI V., Milano, Giuffrè, 2019, p. 371.

³⁸⁷ ZALLOCCO V., *Il whistleblowing*, in *ildirittoamministrativo.it*, 27 luglio 2016, p. 10, consultato da ultimo il 07 ottobre 2022 alla pagina *web* <https://www.ildirittoamministrativo.it/Il-whistleblowing-/stu84>.

³⁸⁸ TARTAGLIONE M., *op. cit.*, p. 372. Con in riferimento all'ambito della pubblica amministrazione, occorre precisare (secondo quanto indicato in VILLAMENA S., *Il whistleblowing pubblico*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, fasc. 3-4, pp. 851-852) come l'innovativo «interesse rappresentato dall'integrità della pubblica amministrazione» richiami il «rispetto del valore generale costituito dalla legalità amministrativa, nonché alla connessa esigenza di perseguimento imparziale del pubblico interesse».

dell'attendibilità del dichiarante, così da «essere più penetrante e rigoroso rispetto a quello generico cui vengono sottoposte le dichiarazioni di qualsiasi testimone»³⁸⁹.

Con ciò non si vuole affatto sostenere che nelle dichiarazioni testimoniali del *whistleblower* debba ravvisarsi *ipso facto* una presunzione di attendibilità, né – di converso – che si debba necessariamente procedere ad un riscontro probatorio estrinseco di tali risultanze dibattimentali offerte dalla persona segnalante, per il presunto sospetto che l'interesse menzionato dalla norma in esame le renda ontologicamente inaffidabili.

Si vuole soltanto affermare, in realtà, che la disciplina introdotta in materia di *whistleblowing* dalla l. “Businarolo” – quando pone l'accento sulla necessità che la segnalazione del dipendente (pubblico o privato) sia esperita nell'interesse all'integrità dell'amministrazione di appartenenza – non richiede (nemmeno implicitamente) che il libero apprezzamento riconosciuto al giudice ai fini della formazione del proprio convincimento debba essere accompagnato ad un percorso argomentativo maggiormente gravoso rispetto al normale, sulla scorta di un mero ed eventuale sospetto che la versione dei fatti offerta dal lavoratore – per quanto intrinsecamente attendibile – resti sempre una narrazione contaminata da interessi (non essendo del tutto estranea agli esiti del processo).

Non sembra condivisibile nemmeno l'ipotesi che un maggior rigore valutativo del giudice debba palesarsi nel momento in cui la segnalazione del *whistleblower* sia l'unico – o il

³⁸⁹ CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. penali, sentenza 24 ottobre 2012 n. 41461, (udienza 19 luglio 2012), Pres. LUPO, Rel. CASSANO, imp. BELL'ARTE e al., p. 22.

principale – elemento di prova da cui possa desumersi la responsabilità penale dell'accusato.

Sul punto, si ritiene utile osservare come la necessità che il giudice – nel valutare le dichiarazioni accusatorie del *whistleblower* – «indichi le emergenze processuali determinanti per la formazione del suo convincimento, consentendo così l'individuazione dell'iter logico-giuridico che ha condotto alla soluzione adottata», è un'esigenza conforme all'ordinario procedimento decisionale che tale organo giudicante deve compiere nel risolvere la controversia, anche allorquando la segnalazione del lavoratore sia l'unica prova formatasi in dibattimento, ovvero quando costituisca l'elemento determinante nel dirimere l'ipotesi circa la fondatezza dell'accusa alla base del giudizio³⁹⁰.

Peraltro, qualora dalle risultanze derivanti dalla deposizione del *whistleblower* dovesse apparire opportuna «l'acquisizione di riscontri estrinseci, questi possono consistere in qualsiasi elemento idoneo a escludere l'intento calunniatorio del

³⁹⁰ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 19 luglio 2021 n. 27892 (udienza 09 aprile 2011), Pres. PEZZULLO, Rel. GUARDIANO, imp. LO PRESTI, p. 2. Questa pronuncia – espressa in tema di valore probatorio delle dichiarazioni rese dalla persona offesa – presenta numerosi spunti di riflessioni *a contrario* in materia di *whistleblowing*, e rafforza la convinzione che (nell'ambito qui di interesse) l'adozione, da parte del giudice, di particolari cautele da porre nel valutare le dichiarazioni testimoniali rese dalla persona segnalante non trova alcun fondamento normativo. Difatti, ben diversa è la posizione del *whistleblower* da quella della persona offesa o, ancor di più, della parte civile costituita: questi ultimi soggetti presentano un interesse diretto e concreto ad ottenere un vantaggio personale, aspetto che non può presumersi *ex lege* con riguardo alla posizione del dipendente segnalante ma che, semmai, andrà valutato caso per caso.

dichiarante, non dovendo risolversi in autonome prove del fatto, né assistere ogni segmento della narrazione»³⁹¹.

Una siffatta operazione, tuttavia, andrebbe compiuta caso per caso, considerando le peculiarità del contenzioso oggetto di giudizio, non certo sulla base di una presunzione (peraltro destituita di ogni fondamento normativo) circa la sussistenza di un interesse personale del dipendente segnalante.

È possibile concludere, dunque, come le dichiarazioni testimoniali del *whistleblower* non manifestano vistose peculiarità rispetto alla generale disciplina in tema di valutazione della prova dichiarativa ai sensi del dettato dell'art. 192 c.p.p., né presentano una propria specificità (derivante dal perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche o private cui fa riferimento il dipendente segnalante) tale da giustificare eventuali esigenze di un esame maggiormente gravoso e ingiustificatamente scettico da parte del giudice, seguendo magari il solco dei principi di diritto delineati dall'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità già tracciato sulla tematica, ad esempio, della deposizione della persona offesa o della parte civile costituita³⁹².

³⁹¹ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 15 maggio 2019 n. 21135 (udienza 26 marzo 2019), Pres. DE GREGORIO, Rel. PISTORELLI, imp. S.

³⁹² Argomentando – in maniera del tutto estensiva e *a contrario* – le riflessioni di FAILLACI G., *Il valore probatorio delle dichiarazioni rese dalla vittima del reato nel processo penale*, in *Njus*, 19 luglio 2021, consultato il 03 giugno 2022 alla pagina web <https://www.njus.it/pdf/schede/documento.php?id=268> sul tema del valore probatorio delle dichiarazioni rese dalla vittima del reato nel processo penale, si può ritenere – nei confronti del *whistleblower* – che le dichiarazioni di tale teste non debbano quindi essere valutate con eccessivo rigore, essendo sufficiente la verifica della credibilità personale (in relazione a quanto riferito) del soggetto chiamato a deporre e dell'attendibilità intrinseca delle sue narrazioni, al fine di vagliare esattamente il contenuto rappresentativo da quest'ultime scaturito.

L'adozione di un siffatto approccio interpretativo, che pare la scelta più conforme al dettato dell'art. 192 c.p.p. applicabile sul tema, non solo non arreca alcun nocumento alla funzionalità dell'istituto del *whistleblowing* in termine di protezione offerta al lavoratore, bensì può valorizzarne la legittimità rispetto alle regole del rito penale, per di più senza comportare alcun detrimento alla tutela delle garanzie difensive, che in guisa di tale canone ermenutico qui proposto non subiscono alcuna indebita compressione nel momento in cui – in sede dibattimentale – la deposizione del dipendente segnalante venga considerata alla stregua di una “ordinaria” testimonianza di individui terzi rispetto all'esito processuale.

NOTE CONCLUSIVE

DIECI ANNI DI *WHISTLEBLOWING* IN ITALIA:

BILANCI E PROSPETTIVE.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Whistleblowing* e indagini preliminari: un rapporto da riscrivere? – 3. La testimonianza del *whistleblower* nel giudizio dibattimentale: un delicato equilibrio tra esigenze di tutela e garanzie difensive. – 4. Uno sguardo al futuro.

1. PREMESSA.

L'istituto del *whistleblowing*, come si accennava nei capitoli precedenti, è stato introdotto nell'ordinamento italiano esattamente dieci anni fa: risale infatti al 2012 il suo innesto – ad opera della l. “Severino” – all'interno del t.u.p.i., concretizzatosi nella formulazione dell'art. 54 *bis* del suddetto d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Eppure, il *whistleblowing* – per come oggi operante – è ancor più giovane (di quasi cinque anni) rispetto alla suddetta

anzianità decennale di “servizio”, giacché la riforma intrapresa sul tema da parte della l. “Businarolo” è intervenuta soltanto sul finire dell’anno 2017.

Questa premessa “anagrafica”, che di primo acchito potrebbe sembrare di scarso rilievo, in realtà può fungere da valido aiuto nel comprendere come – per l’ordinamento italiano – il *whistleblowing* sia, attualmente, ancora una materia “acerba”, nei confronti della quale difetta, a tutt’oggi, un pieno “collaudo” (tanto a livello normativo quanto, soprattutto, a livello culturale).

Tant’è che l’oggetto di questo lavoro, ossia il rilievo dell’istituto *de quo* con riferimento al processo penale, intercetta un profilo di assoluta novità, sul quale ancora non si è formato un nutrito dibattito sui molteplici campi di indagine che andrebbero scandagliati.

Basti pensare che, all’interno della giurisprudenza ordinaria di legittimità, soltanto due pronunce (tra quelle attualmente massimate) riguardano specificamente l’istituto del *whistleblowing* e fanno menzione espressa di questo termine in sede di motivazione³⁹³.

Si consideri, inoltre, come l’originaria formulazione dell’art. 54 *bis* t.u.p.i. nemmeno faceva alcun accenno al rapporto tra processo penale e *whistleblowing*, considerando solo quest’ultimo strumento secondo un paradigma di natura principalmente giuslavoristica ed amministrativa.

³⁹³ Ci si riferisce a CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 27 febbraio 2018 n. 9041 (udienza 31 gennaio 2018), Pres. PETRUZZELLIS, Rel. TRONCI, imp. GAGLIARDI, nonché a CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 27 febbraio 2018 n. 9047 (udienza 31 gennaio 2018), Pres. PETRUZZELLIS, Rel. TRONCI, imp. CASTALDO.

L'innovatività del tema in questione trova peraltro conferma anche con riferimento al diritto europeo: la direttiva unionale approvata sul *whistleblowing* è ancor più recente (risale, infatti, all'anno 2019) ed ha trovato attuazione, all'interno dell'ordinamento italiano, solo lo scorso settembre attraverso l'entrata in vigore della già citata l. 4 agosto, n. 127.

Da ultimo, anche i contributi scientifici prodotti su questa tematica dalla dottrina hanno natura recentissima e, peraltro, non hanno ancora esaminato tutti i possibili profili di interesse che quest'istituto può suscitare con riferimento alla scienza processual-penalistica.

Tutto ciò premesso, si ritiene dunque che la "freschezza" di questo tema apra importanti possibilità di riflessione, le quali meritano di essere vagliate al fine di comprendere gli orizzonti futuri che possono prospettarsi al fine di un'evoluzione della normativa in materia di *whistleblowing*, così da rendere questo strumento di contrasto all'illegalità sempre più efficace e maggiormente fruibile da parte dei consociati.

2. WHISTLEBLOWING E INDAGINI PRELIMINARI: UN RAPPORTO DA RISCRIVERE?

Come già specificato nel terzo capitolo, l'istituto del *whistleblowing* comporta, in relazione al processo penale, significative implicazioni sin dall'inizio della fase delle indagini preliminari e, più precisamente, sin dall'avvio del procedimento, dato che sovente è proprio la segnalazione del lavoratore a fungere da *notitia criminis* in virtù della quale prendono avvio le attività del pubblico ministero o della polizia giudiziaria.

Senza ripercorrere tutte le riflessioni svolte con riguardo alla natura della segnalazione del *whistleblower*, nonché con riferimento alle modalità tramite cui detta comunicazione può essere esternata nei confronti dell'autorità inquirente, in questa sede diviene rilevante soffermare l'attenzione su alcune considerazioni che possono essere mosse nei confronti della disciplina introdotta sul punto dalla l. 30 novembre 2017, n. 179 e sull'adeguatezza della tutela processuale offerta nei confronti del dipendente *de quo*.

In primo luogo, sorge spontaneo sottolineare come il legislatore abbia previsto – in relazione alle modalità di segnalazione in tema di *whistleblowing* – non già un regime unitario applicabile in egual misura tanto al lavoro di natura pubblicistica quanto a quello di natura privatistica, bensì una disciplina differenziata, sancita per le pubbliche amministrazioni all'art. 54 *bis*, comma terzo, t.u.p.i. e per gli enti privati desumibile (stante il silenzio sull'argomento dell'art. 6, comma 2 *bis*, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) dal raffronto con le previsioni generali di cui all'art. 329 c.p.p.

Tale opzione legislativa, che parrebbe essere dovuta al fatto che sulle pubbliche amministrazioni non incombe la medesima responsabilità derivante da illecito cui invece sono assoggettati gli enti privati, si ritiene non essere la scelta migliore in termini di protezione processuale del *whistleblower*.

Difatti, come precisato all'interno del capitolo precedente, l'adozione di un siffatto paradigma da parte del legislatore comporta, anzitutto, che mentre le denunce sporte dal *whistleblower* “pubblico” godono del rinvio della tutela derivante dal richiamo all'art. 329 c.p.p., invece le segnalazioni proferite dal dipendente “privato” restano prive di una tale forma di protezione,

con la diretta conseguenza che l'identità di quest'ultimo dipendente non potrà essere coperta dal segreto *ex art. 329 c.p.p.* e, inoltre, non potrà essere nemmeno operante nei suoi confronti il divieto di pubblicazione, scaturente dall'art. 114 c.p.p., giacché tale sua dichiarazione, non configurabile come atto di indagine (ai sensi dell'art. 329 c.p.p.), non è coperta da segreto alcuno.

A causa di questa disarmonia tra le due summenzionate “discipline di settore”, il lavoratore assunto alle dipendenze di un ente privato potrebbe essere disincentivato dal riportare all'autorità giudiziaria – in maniera spontanea – i crimini di cui è a conoscenza in ragione dell'esercizio del proprio impiego, sapendo che potrebbe concretamente rischiare di subire misure ritorsive sin dal momento in cui la rivelazione viene offerta agli inquirenti.

Né, peraltro, si ritiene corretto giustificare questa scelta del legislatore di distinguere – quanto al processo penale – le forme di tutela da accordare al *whistleblower* in ragione del soggetto nei confronti del quale la persona segnalante svolge la propria attività lavorativa, muovendo dalla constatazione che l'ente privato (essendo assoggettato ad una responsabilità ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) avrebbe tutto l'interesse a conoscere quanto prima un'eventuale denuncia di un illecito che possa riguardarlo, anche se solo indirettamente.

Se è vero che, al pari di ogni altro soggetto accusato, anche la difesa di tale ente potrebbe svolgere investigazioni difensive, è parimenti vero, d'altro canto, che la possibile conoscenza dell'identità del *whistleblower* già durante la fase delle indagini preliminari (e, comunque, prima che si sia giunti al momento della *discovery*) espone la persona segnalante a significativi rischi di ritorsione e discriminazione, che potenzialmente potrebbero

riversarsi anche sul successivo giudizio dibattimentale e sul contenuto dichiarativo che tale dipendente potrebbe offrire durante il contraddittorio per la formazione della prova.

Accordare un'efficace protezione all'identità del *whistleblower* non comporta, in realtà, rilevanti sacrifici (o indebite compressioni) per le garanzie difensive dell'accusato, il quale – a partire dalla *discovery* – è reso edotto, senza limitazione alcuna, di tutti gli atti di indagine formati e che quindi, nell'attività di parte di preparazione del dibattimento, è messo in condizione di approntare le migliori strategie processuali anche sulla base della conoscenza della segnalazione esternata dal lavoratore denunciante³⁹⁴.

Pertanto, nello sviluppare alcune riflessioni *de iure condendo*, si potrebbe immaginare un intervento legislativo teso a rendere uniforme la disciplina della tutela dell'identità del *whistleblower* durante la fase delle indagini preliminari, estendendo il richiamo rivolto all'art. 329 c.p.p. anche all'ambito normato dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, affinché non solo i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ma anche i lavoratori incardinati presso enti privati, possano beneficiare di una protezione “processuale” allorquando decidano di segnalare un illecito penale all'autorità giudiziaria.

Un siffatto intervento riformatore si inserirebbe, a ben vedere, anche nel solco della direttiva europea in tema di *whistleblowing*, all'interno della quale non si conosce una tale differenziazione di tutele da accordare al dipendente segnalante.

³⁹⁴ Come evidenziato in ZALLOCCO V., *op. cit.*, p. 11, rimane sempre «ferma la necessità di rendere noto il nome del segnalante durante la fase dibattimentale, in virtù del nostro sistema penale propenso a garantire all'imputato ogni tutela, *in primis* la sollecitazione del contraddittorio».

Si auspica, in tal senso, che la delega parlamentare conferita al governo (attraverso la l. 4 agosto 2022, n. 127) allo scopo di dare concreta attuazione alla direttiva (UE) 2019/1937, possa costituire la giusta occasione per modificare la normativa vigente in materia di tutela dei dipendenti segnalanti, seguendo il fine ultimo di migliorare la fruibilità dell'istituto del *whistleblowing* e, conseguentemente, di incoraggiare l'adesione nei suoi confronti.

3. LA TESTIMONIANZA DEL *WHISTLEBLOWER* NEL GIUDIZIO DIBATTIMENTALE: UN DELICATO EQUILIBRIO TRA ESIGENZE DI TUTELA E GARANZIE DIFENSIVE.

Nell'ambito del procedimento penale l'istituto del *whistleblowing* pone all'interprete talune questioni interpretative anche con riferimento al giudizio dibattimentale.

Invero, il *whistleblower* – a seguito della propria segnalazione circa l'altrui commissione di un illecito – sarà coinvolto all'interno della vicenda processuale allo scopo di vagliare l'accusa che sta alla base del contenzioso instauratosi e che è stata avanzata contro l'imputato proprio a causa della denuncia sporta dal dipendente.

Ebbene, in questa sede, anziché ripercorrere i rilievi già sollevati sul rapporto tra *whistleblowing* e testimonianza, pare invece opportuno riflettere sulla portata delle implicazioni derivanti – su questo tema – a seguito dell'introduzione della disciplina sancita dalla l. "Businarolo".

Il legislatore, come già detto, si è sostanzialmente focalizzato sul prevedere (non senza alcune eccezioni) una giusta

causa di rivelazione di segreti nei confronti del *whistleblower*, appontando quindi una forma di protezione che impedisca di perseguire penalmente quel lavoratore, il quale – nel segnalare l’illecito scoperto – sia costretto a disvelare notizie che sarebbero dovute rimanere riservate.

Quest’innesto normativo, che manifesta ripercussioni anche sul piano processuale (interessando gli artt. 200 e 201 c.p.p.) e sostanziale (riguardando gli artt. 326, 622, 623 c.p.), e che dimostra l’intento del legislatore di incentivare il più possibile il *whistleblower* a riferire gli episodi di illegalità di cui quest’ultimo ha appreso in ragione del proprio rapporto lavorativo, pare – a sommosso avviso dello scrivente – un indispensabile strumento operativo, non solo per stimolare la fruibilità dell’istituto *de quo*, ma per renderlo concretamente azionabile nei contesti in cui la segnalazione di un crimine comporta, giocoforza, la rivelazione di notizie coperte da segreto (sia esso aziendale, professionale o d’ufficio).

Nonostante una formulazione testuale a volte poco chiara – specie in tema di limiti all’applicabilità della scriminante anzidetta (così come stabilito al comma terzo dell’art. 3 l. 30 novembre 2017, n. 179) – è inoltre assolutamente condivisibile il richiamo al concetto di interesse all’integrità dell’amministrazione (sia essa pubblica o privata) al fine dell’operatività della giusta causa di rivelazione di segreti.

Questa scelta normativa sembra essere il giusto compromesso tra la volontà di incentivare il più possibile il ricorso all’istituto del *whistleblowing* e, al contempo, l’imprescindibile esigenza di offrire una solida garanzia (agli enti interessati dalla segnalazione del dipendente) che il disvelamento

di informazioni riservate non avvenga in maniera indiscriminata ed ingiustificata.

Quanto, poi, alla natura delle dichiarazioni testimoniali rese dal *whistleblower*, si ritiene che, effettivamente, non sussista una specifica necessità di rimodellare la disciplina codicistica rilevante sul tema, giacché in fin dei conti non v'è motivo alcuno di offrire alla deposizione del dipendente segnalante un trattamento diversificato rispetto all'ordinario.

Anzi, pare corretto considerare come l'applicazione dei principi generali in tema di testimonianza alle dichiarazioni del *whistleblower* diventi imprescindibile per tutelare parimenti le garanzie difensive dell'accusato, le quali non hanno – in questa fase dibattimentale del processo – motivo alcuno di essere compresse.

Né potrebbe immaginarsi, peraltro, che all'interno del rito penale la tutela dell'identità del segnalante possa estendersi sino ad impedire ogni forma di conoscibilità della figura del *whistleblower*.

Se è vero che una simile ipotesi potrebbe – in linea prettamente teorica – ridurre il rischio di misure ritorsive nei confronti del lavoratore denunciante, d'altro canto non sarebbe comunque in grado di impedire totalmente il concretizzarsi di questo pericolo e, inoltre, comprometterebbe ogni possibilità difensiva di sondare la solidità e la corrispondenza al vero delle affermazioni del dipendente, il quale (sotto l'egida di un pressoché assoluto anonimato) verrebbe totalmente deresponsabilizzato per la segnalazione esternata.

Del resto, l'ordinamento italiano, proprio con l'adozione della normativa sul *whistleblowing*, ha predisposto una disciplina rivolta alla tutela del lavoratore, proteggendolo – in maniera

incisiva – da eventuali rappresaglie che nei confronti di quest’ultimo potrebbero insorgere a causa della segnalazione sporta.

In conclusione, l’istituto del *whistleblowing*, seppur nell’apprezzabile e meritorio obiettivo di contrasto all’illegalità (ed in particolar modo ai fenomeni di corruzione), tuttavia non può – e non deve – derogare ai principi del giusto processo e alle garanzie di rango costituzionale inerenti alle esigenze difensive dell’accusato.

4. UNO SGUARDO AL FUTURO.

A dieci anni dalla sua entrata in vigore, l’istituto del *whistleblowing* ha rappresentato – per l’ordinamento italiano – un significativo traguardo di civiltà giuridica.

Questo strumento di tutela del lavoratore, iniziando dal comparto della pubblica amministrazione, attualmente è stato altresì esteso anche alle dipendenze presso gli enti di natura privatistica e coinvolge, stante la sua natura significativamente trasversale, molteplici ambiti della scienza giuridica.

Tra di essi, il campo d’indagine afferente alla disciplina processual-penalistica è quello nei confronti del quale l’interprete potrebbe, superficialmente, volgere lo sguardo in maniera più distratta, quasi che la materia di cui trattasi riguardi esclusivamente altri saperi del diritto.

Se una tale considerazione si è potuta rivelare fondata nei primi anni di vigenza della normativa *de qua*, ad oggi s’impone la consapevolezza di come l’efficacia del *whistleblowing* concerna anche – anzi, soprattutto – l’ambito del rito penale.

Non deve convincere del contrario la mera circostanza di una sedimentazione ancora sparuta di orientamenti giurisprudenziali (che, peraltro, in sede amministrativa sono già iniziati ad affiorare) di merito e di legittimità su questa materia davvero giovane ed in larga parte del tutto inesplorata.

Come sostenuto nel precedente capitolo, l'appetibilità, la fruibilità, nonché l'efficacia del *whistleblowing* sono aspetti che coinvolgono, inevitabilmente, il processo penale, se non altro per la lampante constatazione del fatto che il fine ultimo della segnalazione è, la maggior parte delle volte, la denuncia di un reato.

Inoltre, gli impulsi provenienti dal diritto europeo (cui l'Italia è già obbligata a conformarsi) sospingono ancor più il *whistleblowing* verso quest'approdo processual-penalistico, a causa delle numerosissime implicazioni – di natura criminale – che emergono su questo tema.

In virtù di tali ragioni è prevedibile, pertanto, che negli anni a venire il fulcro del dibattito giuridico – dottrinale e giurisprudenziale – su questo istituto coinvolgerà precipuamente il suo rapporto con il rito *de quo*.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Congress expands incentives for whistleblowers to report suspected violations to the SEC*, in *Harvard Law Review*, 2011, vol. 124, n. 7, p. 1829.

AA. VV., *Whistleblowing*, in *Il Treccani*, a cura di ROMANI L., Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2015, seconda edizione.

ALESCI T., *Il diritto alla copia degli atti tra garantismo formale e prassi devianti*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2016, fasc. 5.

APRILE E., *Nuove prospettive nel processo penale dopo l'entrata in vigore della l. n. 397 del 2000 sulle indagini difensive*, in *Giurisprudenza di merito*, 2002, vol. XXXIV, p. 612.

BARBIERI A., *Whistleblowing e internal investigation: una prospettiva di collaborazione dell'ente*, in *Sistema penale*, 2020, fasc. 6.

BARTOLI R., *Tutela penale del segreto processuale e informazione: per un controllo democratico sul potere giudiziario*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, fasc. 3.

BONTEMPELLI M., *Il whistleblowing fra collaborazione con la giustizia e diritto di difesa*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"; Milano, 18-19 novembre 2019*, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

BOSCATI A., *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di*

scienze giuridiche “Cesare Beccaria”; Milano, 18-19 novembre 2019, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

CALLARI F., *L’assunzione della testimonianza sulla scena del processo penale: individuazione dei ruoli, tra giudice e parti, nella conduzione dell’esame dibattimentale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2013, fasc. 4.

CAMON A., *Le indagini preliminari*, in CAMON A. e al., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, Cedam, 2021, terza edizione.

CAMON A., *Le prove*, in CAMON A. e al., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, Cedam, 2021, terza edizione.

CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020.

CANTONE R., *Postfazione*, in FRANZOSO A., *Il disobbediente*, Roma, Paper first, 2017.

CAPRIOLI F., *La ricerca della notizia di reato da parte dell’accusatore*, in *Criminalia*, 2011.

CARLONI E., *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 2017, fasc. 3.

CARNEVALI V., *Prefazione*, in PARROTTA A., RAZZANTE R., *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell’assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, Pacini, 2019, p. 7.

CAVALLONE B., *Riflessioni sulla cultura della prova*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2008, fasc. 3.

CENTONZE A., *Le fonti dichiarative anomale: tipicità, atipicità probatoria e overrulings giurisprudenziali*, in *Cassazione penale*, 2021, fasc. 1.

CESARI C., *Segreto e divieto di pubblicazione: gli intenti chiari di una disciplina oscura*, in *La legislazione penale*, 2020.

CESARI C., *Tutela del «segreto familiare» e astensione tardiva dei prossimi congiunti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, vol. 1.

CEVA E., BOCCHIOLA M., *Is whistleblowing a duty?*, Cambridge, Polity Press, 2019.

CHANDLER R. T., *The long good-bye*, Regno Unito, Penguin Random House, 2010.

CHIAVARIO M., *Diritto processuale penale*, Torino, Utet, 2017, settima edizione.

CHINNICI Daniela, *Il regime del segreto investigativo*, in *Cassazione Penale*, 2015, fasc. 5.

CIAMPI S., *Incompleta discovery al termine delle indagini preliminari: sulle conseguenze sanzionatorie serve un intervento delle Sezioni Unite*, in *Processo penale e giustizia*, 2019, num. 4.

COLAMUSSI M., *Il libero convincimento del giudice tra divieto di pubblicazione degli atti e diritto all'informazione*, in *Processo Penale e Giustizia*, 2021, fasc. 1.

COPPOLA F., *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Diritto penale e processo*, 2018, fasc. 4.

COPPOLA F., *The lack of perceived legitimacy in Italy toward the Italian Criminal Justice System. Lessons from England*, in *Il patto per la legalità. Politiche di sicurezza e integrazione*, a cura di CASTALDO A. R., Padova, Cedam, 2017.

CORDERO F., *Procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2012, nona edizione.

CORTI M., *Articolo 2 LEGGE 30 novembre 2017, n. 179*, in *Compliance; responsabilità da reato degli enti collettivi*, a cura di CASTRONUOVO D. e al., Milano, Wolters Kluwer, 2019.

CORVI P., *Informazioni false o reticenti nel corso delle indagini preliminari*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2000, fasc. 1.

D'ALESSIO F., *Art. 357. Documentazione dell'attività di polizia giudiziaria*, in LATTANZI G. e LUPO F., *Codice di procedura penale; rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Milano, Giuffrè, 2020, vol. III.

DELLA BELLA A., *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2020, fasc. 3, p. 1404.

DE AMICIS G., *Appunti per una ricostruzione sistematica del diritto alla consultazione degli atti processuali*, in *Cassazione penale*, 1996, fasc. 3.

DI BITONTO M. L., *Il pubblico ministero nelle indagini preliminari dopo la legge 16 dicembre 1999, n. 479*, in *Cassazione penale*, fasc. 10.

DROSI V., *La disciplina del whistleblowing nei settori pubblico e privato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, fasc. 9.

FANUELE C., *L'utilizzazione delle denunce anonime per l'acquisizione della notizia di reato: condizioni e limiti delle attività pre-procedimentali alla luce delle regole sul «giusto» processo*, in *Cassazione penale*, 2002, fasc. 4.

FERRUA P., *L'artista della procedura penale: ricordando Franco Cordero*, in *Cassazione penale*, 2020, fasc. 6.

FLORIO C., *Il whistleblowing nella letteratura internazionale: aspetti definitivi e fattori determinanti*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2007, fasc. 5.

GABRIELLI C., *Sviste giurisprudenziali e inadeguatezze normative in tema di pubblicabilità degli atti del procedimento penale*, in *Cassazione penale*, 2018, fasc. 1.

GALLUCCIO MEZIO G., *Facoltà di astenersi dal deporre dei prossimi congiunti e investigazioni difensive*, in *Cassazione penale*, 2011, fasc. 1.

GARUTI G., *La verifica dell'accusa nell'udienza preliminare*, Padova, Cedam, 1996.

GATTA G. L., *Premessa*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"; Milano, 18-19 novembre 2019*, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

GIOSTRA G., *La nuova tutela della privacy ovvero l'assai scadente traduzione giuridica di un proponimento condivisibile*, in *Revisioni normative in tema di intercettazioni; riservatezza, garanzie difensive e nuove tecnologie informatiche*, a cura di GIOSTRA G. e ORLANDI R., Torino, Giappichelli, 2020.

GIOSTRA G., *Segreto processuale, tra esigenze di giustizia, diritti individuali e controllo democratico*, in *Cassazione penale*, 2018, fasc. 3.

GIOSTRA G., *Voce "Segreto" X) Segreto processuale - dir. proc. pen.*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Treccani, 1998.

GIULIANI L., *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di BARGIS M., Padova, Cedam, 2018, nona edizione.

GROSSO C. F., *Novità, omissioni e timidezze della L. anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in *La L.*

anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione, a cura di MATTARELLA B. G. e PELISSERO M., Torino, Giappichelli, 2013.

GREVI V. e ILLUMINATI G., *Prove*, in *Compendio di procedura penale*, a cura di BARGIS M., Padova, Cedam, 2018, nona edizione.

JUBB P. B., *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, in *Journal of Business Ethics*, 1999, 21, p. 77.

JUNOD V., *La liberté d'expression du whistleblower*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, num. 77.

LAW J., *A dictionary of law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, ninth edition.

MAGRI M., *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata: la legge n.179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*, in *Federalismi.it*, 2019, num. 18.

MALACARNE A., *Recenti approdi giurisprudenziali in tema di pubblicabilità degli atti del procedimento penale*, in *La legislazione penale*, 2020.

MARENCHI C., *Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell'attuazione*, in *JusOnline*, 2020, vol. 6.

MATTARELLA B. G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, fasc. 2.

MERCONE M., *L'utilizzabilità penalprocedimentale degli anonimi*, in *Cassazione penale*, 1995, fasc. 3.

MORGESE G., *I limiti di utilizzabilità della denuncia "anonima" ai fini investigativi*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2016, num. 9.

MUSACCHIO V., *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione*, in *Gazzetta amministrativa*, 2012, num. 1.

NEGRI D., *Modelli e concezioni*, in CAMON A. e al., *Fondamenti di procedura penale*, Padova, Cedam, 2021, terza edizione.

ORLANDI R., *La giustizia penale nel gioco di specchi dell'informazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, fasc. 3.

PALAZZO F., *Note sintetiche sul rapporto tra giustizia penale e informazione giudiziaria*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, fasc. 3.

PATRONO A., *Per un processo a regime: equilibrio tra accusa e difesa*, in *Cassazione penale*, 1996, fasc. 11.

PARISI N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"; Milano, 18-19 novembre 2019*, a cura di DELLA BELLA A. e ZORZETTO S., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

PAULESU P.P., *Notizia di reato e scenari investigativi complessi: contrasto alla criminalità organizzata, operazioni «sotto copertura», captazione di dati digitali*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, num. 4.

PISAPIA G.D., *Il segreto istruttorio nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 1960.

PISCONTI A., *Le conseguenze dell'omesso deposito degli atti di indagine da parte del Pubblico ministero*, in *Archivio penale*, 2022, num. 1.

PLANTAMURA V., *Moderne tecnologie, riservatezza e sistema penale: quali equilibri?*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, fasc. 3.

PONTE F., *La Corte EDU sul whistleblowing: la libertà di espressione, i canali pubblici di segnalazione e una prospettiva non (ancora) italiana*, in *DPCE Online*, 2021, fasc. 2.

PULEIO F., *Le informazioni sull'azione e sul procedimento penale da parte del pubblico ministero*, in *Cassazione penale*, 2004, fasc. 9.

QUAGLIERINI C., *In tema di onere della prova nel processo penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1998, fasc. 4.

RIVELLO P.P., *Prevedibili incertezze della distinzione, ex art. 114 c.p.p., tra l'atto e il suo contenuto*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1990, fasc. 3.

ROTONDO F., *Presunzione di innocenza, informazione giudiziaria e diritti fondamentali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, num. 1.

SANDANO S., *La nuova disciplina sull'indagine difensiva. L'esperienza inglese*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2003, fasc. 1-2.

SANTALUCIA G., *Il potere del pubblico ministero di ricerca delle notizie di reato tra principi costituzionali e legge processuale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2002, fasc. 1.

SCHENA G., *La registrazione della notizia di reato alla luce della circolare Pignatone*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2018, fasc. 2.

SEBASTIANUTTI V., *I confini del diritto al silenzio dei prossimi congiunti dell'imputato*, in *Cassazione penale*, 2017, fasc. 11.

SIMPSON J. A., WEINER E. S. C., *Whistle*, in *The Oxford English Dictionary*, Oxford, Clarendon Press, 1998, vol. XX.

SIRACUSANO F., *Brevi riflessioni in tema di presentazione delle liste testimoniali*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2000, fasc. 4.

STELLA G. A., *Prefazione*, in FRANZOSO A., *Il disobbediente*, Roma, Paper first, 2017.

TARTAGLIONE M., *Il «whistleblowing» nel settore pubblico. I meccanismi di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*, in *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione. Con le novità della l. 9 gennaio 2019, n. 3*, a cura di CERIONI F., SARCONE V., Milano, Giuffrè, 2019.

TAVASSI L., *Divieto di pubblicazione, segretezza processuale e trasmissione delle intercettazioni nel corso del telegiornale*, in *Archivio penale*, 2022, num. 2.

TONINI P., *Iniziativa d'ufficio del giudice e onere della prova tra principio di imparzialità e funzione cognitiva del processo penale*, in *Cassazione penale*, 2011, fasc. 5.

TUREL E., BUONOCORE G., *Il nuovo rito penale: manuale pratico-operativo di procedura penale; testo integrato con le disposizioni di attuazione, coordinamento e regolamentari*, Tavagnacco, Missio, 1989.

UBERTIS G., *I poteri del pretore ex art. 506 e 507 c.p.p. e il principio di acquisizione processuale*, in *Cassazione penale*, 1996, fasc. 1.

VARRICCHIO R., *La «cultura del Whistleblower» quale misura di prevenzione della corruzione*, in *Il whistleblowing nel mercato del lavoro. Le criticità nel settore sanitario al tempo del Coronavirus*, a cura di VARRICCHIO R., IANNONE P., Piacenza, La Tribuna, 2021.

VAUGHN R. G., *The success and failures of whistleblowers laws*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012.

VIGLIETTA G., *La l. 6 novembre 2012, n. 190 e la lotta alla corruzione*, in *Cassazione penale*, 2013, fasc. 1.

VILLAMENA S., *Il whistleblowing pubblico*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, fasc. 3-4.

VOLPE R., DE CARO A., *La notizia di reato tra qualificazione, iscrizione e controlli*, in *Giustizia insieme*, 2010, fasc. 3.

WODEHOUSE P. G., *The Jeeves omnibus – volume 2*, Londra, The Random House Group Limited, 2012.

GIURISPRUDENZA

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Gran Camera, caso *Guya c. Moldavia*, sentenza 12 febbraio 2008 (udienze 06 giugno 2007 e 09 gennaio 2008), Pres. COSTA.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Sez. II, caso *Gawlik c. Liechtenstein*, sentenza 16 febbraio 2021 (udienza 19 gennaio 2021), Pres. KJØLBRO.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Sez. III, caso *Voskuil c. Paesi Bassi*, sentenza 22 novembre 2007 (udienza 23 ottobre 2007), Pres. ZUPANČIČ.

CORTE COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 24 febbraio 1995 n. 59, Pres. SPAGNOLI, Rel. FERRI.

CONSIGLIO DI STATO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. II, sentenza 06 dicembre 2021 n. 8150 (12 ottobre 2021), Pres. CASTRIOTA SCANDERBEG, Rel. VOLPE.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 02 gennaio 2020 n. 28 (udienza 28 novembre 2019), Pres. DE FELICE, Rel. SABATINO.

CORTE DI CASSAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 14 giugno 1994 n. 6864 (udienza 09 marzo 1994), Pres. DANIELE, Rel. DI NOTO, imp. PARIS e al.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 06 novembre 1995 n. 10948 (udienza 10 ottobre 1995), Pres. CALLÀ, Rel. MABELLINI, imp. DI FIORI e al.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 15 maggio 1998 n. 5843, udienza 21 aprile 1998, Pres. SANSONE, Rel. COLLA, imp. SAMBROTTA.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 19 maggio 1999 n. 6294, udienza 29 marzo 1999, Pres. FAZZIOLI, Rel. CHIEFFI, imp. FEMIA.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 28 ottobre 2004 n. 42269 (udienza 21 settembre 2004), Pres. SOSSI, Rel. BARDOVAGNI, imp. PINARELLI.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. IV penale, sentenza 10 agosto 2005 n. 30313 (udienza 17 maggio 2005), Pres. BATTISTI, Rel. MARINI, imp. CICERONE.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 04 marzo 2009 n. 9866 (udienza 11 febbraio 2009), Pres. AGRÒ, Rel. IPPOLITO, imp. BELLUOMO.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 02 marzo 2010 n. 8205 (udienza 10 febbraio 2010), Pres. CHIEFFI, Rel. BARBARISI, imp. DELLO IACONO e al.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 04 aprile 2011 n. 13494 (udienza 09 marzo 2011), Pres. CHIEFFI, Rel. ZAMPETTI, imp. TAMBERLICH.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 20 maggio 2011 n. 20105 (udienza 16 febbraio 2011), Pres. MILO, Rel. FIDELBO, imp. SPIROLAZZI.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, sentenza 20 luglio 2011 n. 28909, udienza 19 aprile 2011, Pres. FERRUA, Rel. FRANCO, imp. T.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. penali, sentenza 24 ottobre 2012 n. 41461 (udienza 19 luglio 2012), Pres. LUPO, Rel. CASSANO, imp. BELL'ARTE e al.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 08 gennaio 2013 n. 473 (udienza 17 dicembre 2012), Pres. CHIEFFI, Rel. CAVALLO, imp. SILVERIO e al.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 02 aprile 2013 n. 15003 (udienza 27 febbraio 2013), Pres. MILO, Rel. PETRUZZELLIS, imp. B.J.S.M.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, sentenza 07 marzo 2014 n. 11096, udienza 10 dicembre 2013, Pres. SQUASSONI, Rel. SCARCELLA, imp. P. e al.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. civili, sentenza 25 febbraio 2016 n. 3727, udienza 17 novembre 2015, Pres. SALMÈ, Rel. AMENDOLA.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I penale, sentenza 04 maggio 2017 n. 21290 (udienza 02 febbraio 2017), Pres. DI TOMASSI, Rel. TALERICO, imp. FALCONI e al.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 27 febbraio 2018 n. 9041 (udienza 31 gennaio 2018), Pres. PETRUZZELLIS, Rel. TRONCI, imp. GAGLIARDI.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI penale, sentenza 27 febbraio 2018 n. 9047 (udienza 31 gennaio 2018), Pres. PETRUZZELLIS, Rel. TRONCI, imp. CASTALDO.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 26 luglio 2018 n. 35792 (udienza 21 maggio 2018), Pres. BRUNO, Rel. TUDINO, imp. COCO.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 15 maggio 2019 n. 21135 (udienza 26 marzo 2019), Pres. DE GREGORIO, Rel. PISTORELLI, imp. S.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. V penale, sentenza 19 luglio 2021 n. 27892 (udienza 09 aprile 2011), Pres. PEZZULLO, Rel. GUARDIANO, imp. LO PRESTI.

CORTI AMMINISTRATIVE DI MERITO

T.A.R. CAMPANIA, Sez. VI, sentenza 08 giugno 2018 n. 3880 (udienza 23 maggio 2018), Pres. PASSONI, Rel. SORICELLI.

T.A.R. CAMPANIA, Sez. VI, sentenza 20 marzo 2019 n. 1553 (udienza 06 marzo 2019), Pres. PASSONI, Rel. PALMARINI.

T.A.R. LAZIO, Sez. II *bis*, sentenza 03 novembre 2020 n. 11327 (udienza 14 ottobre 2020), Pres. STANIZZI, Rel. BRUNELLA.

T.A.R. MOLISE, Sez. I, sentenza 03 febbraio 2021 n. 32 (udienza 27 gennaio 2021), Pres. SILVESTRI, Rel. SCALI.

CORTI ORDINARIE DI MERITO

TRIBUNALE ORDINARIO DI TERAMO, Sez. penale, sentenza 05 febbraio 2016 n. 192 (n. 741/2015 r.g. dib.), Rel. BISCARDI, imp. FALCONI e al.

SITOGRAFIA

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*, 28 aprile 2015, consultato da ultimo il 02 giugno 2022 alla pagina web https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/attivitaautorita/attidellautorita/_atto?ca=6123.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 “Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)”*, 09 giugno 2021, consultato da ultimo il 02 giugno 2022 alla pagina web <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/e2f0d48b-4175-c5cb-b2e2-8a6740836375>.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di Legge A.C. 3365 “BUSINAROLO ed altri”: Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, 15 ottobre 2015, consultato il 29 giugno 2022 alla pagina web http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034890.pdf.

CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 27 novembre 2017, consultato da ultimo il 16 maggio 2022 alla pagina web <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/3335-cantone2017a.pdf>.

CANTONE R., *Introduzione*, in ANAC, *Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente pubblico; l'Italia investe nel whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione*, consultato da ultimo il 27 giugno 2022 alla pagina web <http://www.ppneurope.org/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/SegnalazioniIllecitoWhistleblower/SegnalazioneIllecitiTutelaDipendentePubblico/Relazione.Rapporto.whistleblower.22.06.2016.pdf>.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro verde: gli appalti pubblici nell'Unione europea; spunti di riflessione per il futuro*, 27 novembre 1996, consultato da ultimo il 30 giugno 2022 alla pagina web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&qid=1656619293885&from=EN>.

DE SIMONE G., *La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica e criteri (oggettivi) d'imputazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 28 ottobre 2012, consultato da ultimo il 03 ottobre 2022 alla pagina web <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/upload/1351253564De%20Simone%20definitivo.pdf>.

DONINI V. M., *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative*, in *Penale diritto e procedura*, 24 gennaio 2022, consultato il 29 giugno 2022 alla pagina web <https://www.penaledp.it/la-tutela-del-whistleblower-tra-resistenze-culturali-e-criticita-legislative/?print-posts=pdf>.

FAILLACI G., *Il valore probatorio delle dichiarazioni rese dalla vittima del reato nel processo penale*, in *Njus*, 19 luglio 2021, consultato il 03 giugno 2022 alla pagina web <https://www.njus.it/pdf/schede/documento.php?id=268>.

GRUPPO INCIPIT PRESSO L'ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Comunicato n. 7: Chiamiamo “allertatore civico” il “whistleblower”*, in *Accademia della Crusca*, 28 novembre 2016, consultato da ultimo il 04 giugno 2022 alla pagina web <https://accademiadellacrusca.it/it/contenuti/chiamiamo-allertatore-civico-il-whistleblower/6144>.

LOSAPPIO G., ADUASIO S., *Blowin' in the...whistle: il primo rapporto dell'ANAC sul c.d. whistleblowing*, in *Diritto penale contemporaneo*, 08 maggio 2017, consultato da ultimo il 29 giugno 2022 alla pagina web <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5375-blowin-in-thewhistle-il-primo-rapporto-dellanac-sul-cd-whistleblowing>.

LUPINACCI S., *Il segreto professionale: codice deontologico forense, sviluppi e prospettive*, in *Giurisprudenza penale*, 23 novembre 2014, consultato da ultimo il 19 settembre 2022 alla pagina web <https://www.giurisprudenzapenale.com/2014/11/23/il-segreto-professionale-codice-deontologico-forense-sviluppi-e-prospettive/>.

OCSE, *Raccomandazione del Consiglio sull'integrità nel settore pubblico*, 26 gennaio 2017, traduzione non ufficiale, consultato da ultimo il 28 giugno 2022 alla pagina web https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Racc_Consiglio_Integrita_Settorepubblico.pdf.

PARISI N., *La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell'istituto*, in ANAC, *Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente pubblico; l'Italia investe nel whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione*, consultato da ultimo il 27 giugno 2022 alla pagina web <http://www.ppneurope.org/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/SegnalazioniIII>

lecitoWhistleblower/SegnalazioneIllecitiTutelaDipendentePublico/Relazione.Rapporto.whistleblower.22.06.2016.pdf.

PASSARO D., *Le dichiarazioni della persona offesa nel filtro della credibilità: la verità processuale oltre ogni ragionevole dubbio*, in *Giustizia insieme*, 16 novembre 2020, consultato da ultimo il 03 ottobre 2022 alla pagina web <https://www.giustiziainsieme.it/en/processo-penale/1385-le-dichiarazioni-della-persona-offesa-nel-filtro-della-credibilita-la-verita-processuale-oltre-ogni-ra-gionevole-dubbio>.

RICCIO A., *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in *Amministrazione in cammino*, 26 marzo 2018, consultato da ultimo il 03 luglio 2022 alla pagina web <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2018/03/Riccio.pdf>.

ROMBI N., *Anonimo e poteri investigativi*, in *Il Penalista*, 23 luglio 2015, consultato da ultimo il 28 agosto 2022 alla pagina web https://dejure-it.ianus.unimc.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_giurisprudenza_commentata?idDatabank=198&idDocMaster=7083273&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=0&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false.

RUGGERINI C., *Notizia di reato*, in *Il Penalista*, consultato da ultimo il 19 agosto 2022 alla pagina web <https://ilpenalista.it/bussola/notizia-di-reato>.

SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E SERVIZIO STUDI (DIPARTIMENTO AFFARI COMUNITARI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier 11 luglio 2022 n°442/4; Legge di delegazione europea 2021; A.C. 3208-B*, 11 luglio 2022, consultato da ultimo il 06 agosto 2022 alla pagina web <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-17008/legge-delegazione-europea-2021-7.html>.

TORCHIA M. C., *Che cosa indica e come si traduce la parola inglese whistleblower?*, in *Accademia della Crusca*, 28 ottobre 2014, consultato da ultimo il 04 giugno 2022 alla pagina web <https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/che-cosa-indica-e-come-si-traduce-la-parola-inglese-whistleblower/918>.

ZALLOCCO V., *Il whistleblowing*, in *ildirittoamministrativo.it*, 27 luglio 2016, consultato da ultimo il 07 ottobre 2022 alla pagina web <https://www.ildirittoamministrativo.it/Il-whistleblowing-/stu84>.