

QUESITI

ANNA FRANCESCA MASIERO

**La disciplina del *whistleblowing*
alla luce della direttiva 2019/1937/UE
Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela
del denunciante**

A dispetto delle ripetute sollecitazioni internazionali e contrariamente a quanto avvenuto nei sistemi di *common law*, gli Stati europei hanno sempre manifestato una certa ritrosia a prevedere forme di tutela del *whistleblower*, in virtù di varie ragioni, anche di natura culturale. Nell'ordinamento italiano, per vero, la figura del "soffiatore di fischiello" è approdata già da qualche tempo: dopo l'esordio nel settore pubblico finalizzato a fronteggiare il dilagante fenomeno corruttivo (L. 190 del 2012), essa è stata estesa al settore privato solo recentemente (L. 179 del 2017). Del resto, anche in seno alle istituzioni 'eurounitarie' sul tema non sono mancati contrasti, i quali si sono tradotti nell'adozione di una direttiva (Dir. 2019/1937/UE) che, al di là dell'obiettivo dichiarato di uniformare le legislazioni nazionali, pecca per eccessiva genericità, sì da lasciare in capo agli Stati membri ampi margini di manovra. Dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa dello strumento sul fronte domestico, il presente contributo mira, in primo luogo, ad indagare i principali profili penalistici della disciplina del *whistleblowing*, con particolare riferimento ai rapporti tra quest'ultima e quella della responsabilità da reato degli enti, alla luce della direttiva del 2019; in secondo luogo, a confrontare la disciplina medesima con altre strategie preventive di contrasto alla criminalità, con l'obiettivo di vagliare la praticabilità di tali strumenti "differenziati" di politica criminale anche rispetto al fenomeno corruttivo.

The regulation of whistleblowing in the light of Directive 2019/1937/EU Between corruption prevention and whistleblower protection

Despite repeated international requests and contrary to common law systems, European States have always shown a certain reluctance to envisage forms of protection for whistleblowers, for various reasons, including cultural ones. In the Italian legal system, the figure of the whistleblower has been introduced some time ago: after its launch in the public sector aimed at tackling the pervasive corruption (Law 190 of 2012), it has only recently been extended to the private sector (Law 179 of 2017). Furthermore, even within the European institutions, there has been disagreement with regard to this subject, which has led to the adoption of a directive (Dir. 2019/1937/EU) which, over and above the stated goal of harmonising national legislation, is flawed because it is too general and leaves the Member States wide discretion.

After reviewing the legislative evolution of the instrument on the domestic front, this contribution aims, firstly, at underlining the main criminal profiles of the regulation of whistleblowing, with particular reference to the relationship between the latter and the criminal liability of entities, in the light of the 2019 Directive; secondly, at comparing the discipline itself with other preventive strategies to fight against crime, with the aim of assessing the feasibility of such "different" instruments of criminal policy also with respect to corruption.

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. - 2. La figura del *whistleblower* tra esperienze di *common law* e impulsi sovranazionali. - 3. Il prolungato silenzio della normativa domestica. - 4. La L. 190 del 2012 ed il dipendente pubblico. - 5. La L. 179 del 2017 ed il dipendente privato. - 5.1. *Whistleblowing* e d.lgs. 231 del 2001. - 6. Tutele e limiti del *whistleblowing*: profili sostanziali e processuali. - 6.1. L'inquadramento della 'giusta causa di rivelazione dei segreti'. - 6.2. (segue) verso un nuovo obbligo di garanzia? - 6.3. Tutele processuali. - 7. La direttiva 2019/1937/UE e le potenziali ricadute in materia penale. - 8. *Whistleblower* e strategie preventive "differenziate": conclusioni.

1. *Cenni introduttivi.* Nata sul finire del Novecento nell'alveo degli strumenti giuridici di *common law* volti al contrasto dei fenomeni corruttivi, la pratica del *whistleblowing* ha fatto ingresso negli ultimi anni anche nel nostro ordinamento, radicandosi dapprima nel settore pubblico e successivamente in quello privato.

Espressione di una politica criminale spiccatamente preventiva, la pratica in parola mira a far emergere, per mezzo della segnalazione di un dipendente pubblico o privato, determinate tipologie di rischio rilevabili sui luoghi di lavoro: «*pericoli [...], frodi [...], danni ambientali, false comunicazioni sociali, negligenze mediche, illecite operazioni finanziarie, minacce alla salute, casi di corruzione o concussione e molti altri ancora*»¹.

Malgrado la, in parte fuorviante, definizione proposta da Transparency International, le suddette tipologie di rischio non devono necessariamente essere scaturigine di un illecito penale, né tantomeno di un illecito civile: è sufficiente che esse integrino illeciti disciplinari o financo pratiche solo eticamente scorrette, purché comportino un apprezzabile pericolo per la vita dell'organizzazione in cui si insinuano, sia essa un'amministrazione pubblica o un'impresa privata.

Il *whistleblower*, letteralmente “*soffiatore del/nel fischiotto*”², è dunque il dipendente il quale, mediante la trasmissione di informazioni ad un'autorità (interna o esterna), segnala illeciti e/o irregolarità di cui è venuto a conoscenza nel contesto lavorativo, in quanto o commessi a suo danno, o oggetto della sua osservazione³; tramite la segnalazione, che proviene appunto

¹ Così descrive i rischi realizzabili sul luogo di lavoro e rilevabili dal *whistleblower* Transparency International, la nota organizzazione internazionale che monitora i fenomeni corruttivi su scala globale ed elabora i relativi dati statistici; si veda <https://www.transparency.it/whistleblowing>.

² Come dai più evidenziato, l'etimologia del termine è suggestiva, in quanto evoca il gesto del “*soffiare nel fischiotto*” del poliziotto da strada inglese (il c.d. *bobby*), allorquando noti una irregolarità. L'attività del “*blowing the whistle*” assume dunque una duplice valenza, in quanto idonea ad allertare del pericolo derivante dalla suddetta irregolarità non solo i cittadini astanti, ma anche gli altri tutori della legge. Cfr., sul punto, CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis de d.lgs. n. 156/2001 (art. 1, comma 51)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella, Pelisero, Torino, 2013, 244.

³ In dottrina è assai diffusa la critica circa l'eccessiva genericità di tale definizione, dettata per la prima volta dal *Feasibility Study on the drawing up of a Convention on civil remedies for compensation for damage resulting from acts of corruption* (Multidisciplinary Group on Corruption - Working Group on Civil Law, Strasbourg, 15 gennaio 1997, CM(97)19), il quale al punto 4.4 statuiva che «*whistleblowing could be defined as alerting the authorities or the employer to facts which reasonably suggest that there is serious malpractice taking place within the company, where the facts are not otherwise readily known or*

“dall’interno”, emerge pertanto un dato suscettibile di divenire notizia di reato, il quale altrimenti sarebbe verosimilmente rimasto celato.

È allora del tutto evidente la delicatezza di tale posizione, la cui tutela risulta composta da una trama di disposizioni, che spaziano dall’ambito giuslavoristico a quello penale, oggi arricchita di un nuovo tassello: la recentissima direttiva 2019/1937/UE «*riguardo la protezione delle persone che segnalano la violazione del diritto dell’Unione*».

Altrettanto evidente è il fatto che l’istituto del *whistleblowing* sia per sua natura votato a una dimensione giuridica interdisciplinare, ove i profili penalistici emergono solo qualora la “soffiata” sia accolta ed inneschi le indagini dell’autorità giudiziaria penale. Proprio con precipuo riferimento a tali profili, gli unici indagati in questa sede, va inoltre anticipato come essi riguardino sia questioni marcatamente sostanziali (come l’esonero da responsabilità penale per il *whistleblower* autore di rivelazioni di segreti penalmente tipiche), sia questioni connesse al rito (come l’annosa questione dell’ammissibilità e della conseguente utilizzabilità delle segnalazioni anonime).

Prima di addentrarsi nei meandri della legislazione nazionale in materia di *whistleblowing*, è opportuno prendere le mosse dalle fonti sovranazionali e dall’esperienza di *common law*, culla di tale figura.

2. *La figura del whistleblower tra esperienze di common law e impulsi sovranazionali.* Come si accennava, la figura del *whistleblower* risulta già collaudata nell’esperienza di *common law* da almeno due decenni. Una prima disciplina normativa era stata varata nell’ordinamento statunitense⁴ a seguito dei *finan-*

visible and where a persona owes a duty of confidence [...] to the organisation or the institution». A tal proposito, si veda, *ex multis*, R. Lattanzi, il quale sottolinea come in dottrina e nella prassi internazionale, «il termine *whistleblowing* è da tempo utilizzato (ellitticamente) per identificare misure normative preordinate a far emergere “serious malpractices” o “wrongdoings”, di regola posti in essere da soggetti che rivestono posizioni apicali all’interno di organismi pubblici e privati», (*Riflessioni sul whistleblowing: un modello da replicare ad occhi chiusi?*, in *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, a cura di Fraschini, Parisi, Rinoldi, Catania-Roma, 2011, 135).

⁴ L’antesignano del *whistleblower* è per vero rinvenibile nel *False Claim Act* del 1863, emendato poi nel 1943 e nel 1986, la cui sezione 3730 legittimava il privato cittadino ad esperire un’azione legale nei confronti dei soggetti sospettati di frode contro il Governo federale; di poco successivo era invece il *Lloyd - La Follette Act*, che nel 1912 apprestava per la prima volta una forma di tutela a quei funzionari che denunciavano casi di corruzione all’interno dell’ambiente lavorativo. Seguivano il *Civil Service Reform Act* del 1978, finalizzato ad incrementare la protezione già accordata ai suddetti funzionari dal *La Follette Act* e il *Whistleblower Protection Act* del 1989, il quale prevedeva l’apertura di un Office of Special Counsel, canale di ricezione di segnalazioni inerenti i cd. *wrongdoings* in organizzazioni lavorative, ancora una volta connessi ad episodi corruttivi e di *mala gestio*. Il primo sistema di garanzie *anti-retaliation* veniva tuttavia inaugurato (in ambito finanziario) solo dal *Sarbanes Oxley Act* del 2002: il

cial scandals degli anni duemila, per arginare i quali le grandi aziende avevano introdotto sistemi interni di gestione e controllo volti a prevenire la corruzione e altri *white collar crimes* (*Compliance Company Programs*)⁵. La figura in esame si era poi diffusa anche nel sistema inglese⁶ che, abbandonata la tradizionale ritrosia, aveva timidamente recepito il modello d'oltreoceano, inaugurando peraltro la distinzione tra *external* e *internal whistleblowing*⁷; e, in seguito, sempre sulla falsariga dell'esperienza statunitense, anche al di fuori del mondo anglosassone⁸, conservando, seppur in misura variabile, i tratti genetici del modello originario.

Sulla scia dei primi riscontri, nel complesso confortanti, le principali organizzazioni internazionali impegnate nella lotta alla corruzione hanno via via promosso il ricorso al *whistleblowing*, non solo mediante fonti di “*soft law*”, ma anche attraverso strumenti vincolanti, come le numerose convenzioni internazionali approvate fino al 2009⁹, il cui recepimento negli ordinamenti

quale, alla sezione 301, prevedeva un vero e proprio catalogo di illeciti (penali e non) segnalabili e, alla sezione 806, definiva esente da responsabilità il dipendente che avesse violato i doveri di fedeltà al datore e di segretezza. Per una puntuale ricostruzione dell'evoluzione normativa dello strumento nell'ordinamento statunitense si vedano MICELI, NEAR, DWORKING, *Whistle-blowing in organizations*, New York, 2008, 38 ss.; LATTANZI, *Riflessioni sul Whistleblowing. Un modello da replicare a “occhi chiusi”?*, in *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, cit., 137 ss.; PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, Pisa, 2019, 15 ss.

⁵ Così PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, cit., 16.

⁶ Primo (e a lungo unico) Paese europeo a prevedere una normativa a tutela del *whistleblower*, il Regno Unito ha adottato nel 1998 il *Public Interest Disclosure Act*, il quale dettava regole a protezione dei lavoratori che fornissero informazioni all'autorità al fine di individuare i responsabili di fenomeni di corruzione. Per una dettagliata disamina del funzionamento dei canali di segnalazione nell'ordinamento anglosassone si rinvia a GOBERT, PUNCH, *Whistleblowers, the Public Interest Act 1998*, in *Modern Law Review*, 2000, 63, 1, 25 ss.

⁷ La dottrina anglosassone aveva suggerito tale distinzione sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, separando dunque le condotte di segnalazione di illeciti ed irregolarità all'esterno, vuoi ad organismi appositamente preposti, regolatori di un dato settore, vuoi all'autorità giudiziaria, vuoi ai media, da quelle invece effettuate all'interno dell'organizzazione lavorativa; cfr., sul punto, JUBB, *Whistleblowing: a restrictive definition and interpretation*, in *Journal of Business Ethics*, 21, 1999, 78.

⁸ Il Canada, Il Giappone e la Nuova Zelanda, sol per citarne alcuni.

Per una approfondita indagine circa la diffusione della pratica del *whistleblowing* si veda *G20, Anti-corruption Action Plan Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of best Practices and Guiding Principles for Legislation*, in www.oecd.org/corruption/48972967.pdf, 4 ss.

⁹ Va anzitutto menzionata la *ILO Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer*, n. 158, adottata il 22 giugno 1982 (e mai ratificata dall'Italia), il cui art. 5, nella sua versione inglese, stabiliva che «*the filling of a complaint or the participation in proceedings against an employer involving alleged violation of laws or regulations or recourse to competent administrative*

giuridici nazionali, tuttavia, si è fatto attendere mediamente piuttosto a lungo, specie con riferimento all'area geografica della "piccola Europa"¹⁰.

Sul fronte domestico, difatti, il primo intervento volto a dare cittadinanza al *whistleblower* coincide con la legge Severino del 2012¹¹, l'adozione della quale consentiva all'Italia di adempiere, per vero assai in ritardo, ad un obbligo di fonte internazionale¹². La rudimentale disciplina *ivi* dettata è stata successiva-

authorities» non potesse costituire una valida ragione per un licenziamento. Tale disposizione, la cui portata è stata a lungo indagata in dottrina, sembrerebbe «*richiedere anche l'adozione di una disciplina nazionale di portata generale indirizzata all'impresa, capace di imporre ad essa l'obbligo di un modello organizzativo interno idoneo a tutelare per altre vie (non solo dal licenziamento) il lavoratore dipendente che si trovi nella situazione da esso descritta*»; sul punto si veda PARISI, *Il whistleblowing: vincoli internazionali, adattamento interno, attitudine culturale*, in *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, cit., 99. Seguivano la Convenzione OCSE del 1997 e numerose fonti di *soft law* della stessa organizzazione - rapporti, linee guida, raccomandazioni - le quali veicolavano, seppur con strumenti meramente promozionali, l'idea della necessità di introdurre misure a tutela della categoria degli "informatori" in esame. Tra gli strumenti di *hard law*, nell'ambito del Consiglio d'Europa occorre segnalare la *Criminal Law Convention* e la *Civil Law Convention* del 1999, le quali - rispettivamente agli artt. 22 e 9 - imponevano alle parti contraenti di dotarsi di una legislazione a protezione del *whistleblower*: La ratifica della seconda di queste (che per l'Italia è avvenuta con L. 28 giugno 2012, n. 112) comporta un obbligo di monitoraggio sui livelli di corruzione da parte del G.R.E.C.O (*Group d'Etats contre la Corruption*), le cui raccomandazioni - pur mancando della vincolatività delle disposizioni contenute nella suddetta convenzione - ribadiscono i medesimi inviti a introdurre siffatte forme di protezione. Infine, non ci si può esimere dal citare la nota Convenzione ONU di Merida, aperta alla firma il 9-11 dicembre 2003, ma ratificata dall'Italia solo il 3 agosto 2009, la quale all'art. 33 si limita a disporre che gli Stati possono valutare di inserire («*shall consider incorporating*») strumenti di protezione per colui il quale denunci reati rientranti nell'ambito di applicazione della Convenzione. Meritevole di nota e di gran lunga più recente è, infine, la Raccomandazione CM/REC (2014)7, la quale - in 29 dettagliatissimi punti - disciplina i modelli di segnalazione interna che i 47 Paesi del Consiglio d'Europa sono tenuti ad attuare, con particolare riferimento ad enti ed imprese di grandi dimensioni. Sul punto cfr. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, Torino, 2012, 70 ss.; PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, cit., 28 s. (e, in particolare, n. 31). Per una più ampia ricostruzione delle politiche europee ed internazionali di contrasto al fenomeno corruttivo si vedano invece MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012, in particolare 463 ss.; AA.VV., *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno ed internazionale*, a cura di Del Vecchio, Severino, Milano, 2014, *passim*.

¹⁰ Reticenti all'introduzione di un siffatto strumento di infiltrazione/monitoraggio "dall'interno", solo alcuni degli Stati europei si sono dotati una disciplina in materia di *whistleblowing* e, ad ogni modo, assai tardivamente. In argomento si veda *supra sub* n. 9.

¹¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*".

¹² Trattasi per l'appunto della succitata Convenzione del Consiglio d'Europa siglata a Strasburgo il 4 novembre 1999 (si veda *supra sub* n. 9), ratificata in Italia - dopo quasi tredici anni - con L. 8 giugno 2012, n. 112. Tale ratifica, effettuata senza prevedere alcuna norma attuativa, è stata definita da plurime voci "secca", al pari di quella della più recente Convenzione ONU di Merida del 2003 (entrata nel nostro ordinamento, come già detto, con L. 3 agosto 2009, n. 116). Ad ogni buon conto, la ratifica delle

mente oggetto di profonde integrazioni e revisioni da parte della legge n. 179 del 2017¹³, che ha esteso al settore privato la disciplina sulla segnalazione di illeciti inizialmente prevista, appunto, nel solo ambito della pubblica amministrazione.

È assai più recente, invece, l'intervento in materia del legislatore eurolunitario, il quale con la direttiva UE/1937/2019 ha dettato norme minime di tutela per il *whistleblower* al fine di promuovere l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia e di garantire, così, uno standard comune nell'intero spazio giuridico europeo¹⁴. A tale standard l'ordinamento interno verosimilmente non faticerà ad allinearsi – quantomeno con riferimento al settore pubblico – ammesso e non concesso che l'assetto domestico vigente necessiti davvero di un intervento adeguatore¹⁵.

3. *Il prolungato silenzio della normativa domestica.* Malgrado le numerose ed incalzanti sollecitazioni internazionali, il nostro legislatore ha dunque tardato ad intervenire in materia di *whistleblowing*. Tre ordini di ragioni giustificano almeno in parte tale inerzia prolungata.

(i) La prima ragione è, se vogliamo, di natura culturale, ed affonda le radici nelle specificità della tradizione giuslavoristica nostrana, assai distante da quella dei Paesi di *common law*, in particolare per quanto concerne il rapporto tra datore di lavoro e dipendente. Se difatti gli ordinamenti continentali limitano il potere di recesso del primo attraverso una (spesso fitta) serie di guarentigie

convenzioni in parola, pur non seguite dall'immediato varo di alcuna disposizione di diritto positivo atta ad introdurre la figura del *whistleblower* nell'ordinamento italiano, ha senz'altro veicolato il principio della necessaria protezione della stessa. La figura è poi è stata introdotta poco dopo, per l'appunto, dalla legge Severino del 2012. Cfr., sul punto, ARMONE, *Whistleblowing e ordinamento italiano: possibili percorsi normativi*, in *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, cit., 123; CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis de d.lgs. n. 156/2001 (art. 1, comma 51)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 246 s.

¹³ Legge 30 novembre 2017, n. 179, recante “*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*”.

¹⁴ Il termine per il recepimento della direttiva, tramite l'adozione di misure legislative, regolamentari e amministrative, è fissato all'art. 26 della stessa e coincide con il 17 dicembre 2021.

¹⁵ Sembra dubitarne anche DELLA BELLA, la quale in un commento “a caldo” sottolinea come il recepimento della direttiva, che lascia aperta agli Stati l'opzione di standard di tutela più elevati rispetto a quelli minimi imposti dalla normativa eurolunitaria, offre al legislatore nazionale l'occasione per «*riflettere sulla fisionomia che dovrebbe assumere il whistleblowing nel nostro ordinamento per poter divenire uno strumento di promozione dell'etica pubblica e di prevenzione dei fenomeni corruttivi*» (*La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in www.sistemapenale.it, 6 dicembre 2019).

a favore del secondo contro licenziamenti e demansionamenti *ad nutum*, improvvisi o ingiustificati, il sistema americano resta invece ancorato al principio del “*termination at will*”, offrendo al dipendente una protezione meno solida¹⁶. In tale sistema l’eventuale denuncia di soprusi ed irregolarità da parte del lavoratore innescava dunque un’esigenza di protezione dai rischi di comportamenti ritorsivi dei vertici dell’organizzazione ben più impellente rispetto a quella percepibile nel quadro continentale, maggiormente garantista.

(ii) La seconda ragione risiede nella (asserita) sufficienza del sistema giuslavoristico domestico rispetto alla protezione del dipendente denunciante; difatti, come non ha mancato di osservare la dottrina, forme di tutela – ancorché indiretta – erano *già* previste nel nostro ordinamento, in quanto il comportamento del *whistleblowing* avrebbe potuto essere sanzionato, con un eventuale demansionamento e/o licenziamento, solo se egli avesse violato l’obbligo di fedeltà sancito dall’art. 2105 c.c.¹⁷. In altre parole, il dipendente che avesse deciso di denunciare “all’esterno” i comportamenti illeciti tenuti, per esempio, da un superiore gerarchico, o dallo stesso datore di lavoro, non avrebbe violato il suddetto obbligo, e non avrebbe potuto subire ripercussioni di sorta, sol che si fosse attenuto ai limiti della verità e della continenza¹⁸.

(iii) La terza ragione, invece, risiede nella convinzione per cui la prerogativa di segnalare gli illeciti compete in via esclusiva ad alcune specifiche categorie di soggetti qualificati, tra le quali il lavoratore dipendente, pubblico o privato, non figura. Si allude alle disposizioni del codice Rocco che attribuiscono alle figure del pubblico ufficiale e dell’incaricato di pubblico servizio il potere/dovere di segnalare illeciti, l’omissione del quale è sanzionato penalmente ai sensi degli artt. 361 e 362 c.p. Questi – e *solo questi* – sarebbero dunque i soggetti investiti dall’ordinamento stesso di un «*ruolo istituzionale di denuncia*»¹⁹, essendo configurabile a loro carico – in caso di disobbedienza a detto obbligo – il reato omissivo proprio di omessa denuncia.

¹⁶ Sul punto si veda, per tutti, WOOD, *A Treatise on the Law of Master and Servant*, Albany, 1877, 134, 272 ss.

¹⁷ BETTINI, *Il diritto di critica del lavoratore nella giurisprudenza*, in AA.VV., *Diritto e libertà. Studi in onore di Matteo Dell’Olio*, Torino, 2008, 241 ss.

¹⁸ Sul punto cfr. LATTANZI, *Prime riflessioni sul whistleblowing: un modello da replicare ad occhi chiusi?*, cit., 146 ss. Per un’esauritiva disamina dei profili lavoristici connessi ad una denuncia da parte di un dipendente nel rispetto dei suddetti limiti si rinvia a FERRANTE, *Rapporti di lavoro e whistleblowing. Diritto a “spillare” e tutela del posto di lavoro nell’ordinamento italiano*, in *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, cit., 127 ss.

¹⁹ Così, da ultimo, RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, in *Leg. pen.*, 3 giugno 2018, 5.

Non tutte queste ragioni paiono invero convincenti.

Al di là della ragione culturale (i), peraltro incontestabile, non sembrava anzitutto cogliere pienamente nel segno chi ritenesse sufficiente la mera tutela giuslavoristica (ii): ammessa e non concessa l'idoneità di quest'ultima a mettere al riparo da ripercussioni i segnalanti che si fossero avvalsi dei canali del cd. *external whistleblowing*, rimaneva invece irrisolto il versante delle segnalazioni all'interno.

Inoltre, l'assenza nel nostro ordinamento di un vero e proprio obbligo di *denuncia dei reati* in capo al *quisque de populo*²⁰ (iii) non ha certo precluso l'introduzione di numerosi istituti precursori di quello in commento. In particolare, obblighi di informazione gravanti sul dipendente nei confronti dell'organismo di vigilanza erano previsti nello stesso d.lgs. 231 del 2001, il quale, all'art. 6, co. 2, lett. e, già nella versione originaria, comminava una sanzione, ancorché disciplinare, gravante su quei dipendenti di enti giuridici che, dotati di un "modello 231" e del relativo organismo di vigilanza, avessero omesso di comunicare a quest'ultimo eventuali violazioni di cui erano venuti a conoscenza. Tali oneri informativi assolvevano proprio ad una funzione preventiva rispetto agli illeciti rientranti nel catalogo dei reati presupposto, la cui commissione il modello intendeva scongiurare. Inoltre, l'assunto per cui i destinatari di obblighi di informazione sarebbero preselezionati dal solo legislatore penale è sconfessato anche nel settore del diritto bancario, il cui Testo unico, all'art. 52-bis, impone agli istituti di credito di adottare procedure specifiche per la segnalazione di «*atti o fatti che possono costituire una violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria*»; con l'ulteriore precisazione per cui, di per sé, «*la segnalazione non costituisce violazione [...] degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro*». Pur essendo senz'altro le banche soggetti qualificati, va dunque sottolineato come su di esse incomba solo l'obbligo di prevedere forme di tutela per il segnalante, mentre la soffiata resta una mera *facoltà* del dipendente. Parimenti in materia di intermediazione finanziaria ed assicurativa, in relazione alla quale l'art. 4-undecies del Testo Unico della Finanza stabilisce a sua volta l'obbligo di attivazione di canali di segnalazione di irregolarità nella *subiecta materia*. Infine, anche il testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, d.lgs. 81/2000, pone all'art. 20 una serie di obblighi di informazione in capo al lavoratore, il quale – tramite il responsabile dei lavoratori per la sicurezza – è chiamato a segnalare al datore di lavoro le anomalie in attrezzature, sostanze, materiali e dispositivi.

²⁰ Fatti salvi, beninteso, i casi di denuncia obbligatoria da parte del privato cittadino sanciti dall'art. 333 c.p.p.

In definitiva, a prescindere dalla doverosità di tali segnalazioni, questi oneri informativi si estrinsecano in una tipologia di “delazione” che non si differenzia significativamente da quella del *whistleblower*, se non per la specificità del contesto in cui essa viene realizzata e, di conseguenza, per l’organo cui la stessa è indirizzata.

Pertanto, è verosimile che la ragione del mancato recepimento in via generale del modello di *whistleblowing* anglo-americano sia rinvenibile altrove, e probabilmente nella diffidenza verso «*strumenti alieni al nostro sistema giuridico*»²¹, i quali avrebbero implicato un complessivo ripensamento delle garanzie, anche penalistiche, di colui che segnala una *mala gestio* all’interno del proprio settore lavorativo.

In conclusione, non resta che sottolineare come, al di là dei suddetti settori “preselezionati” (come quello bancario ove l’onere di informazione nasceva già corredato da un sistema di misure protettive per l’autore dell’allerta), il dipendente che avesse deciso di denunciare irregolarità sul luogo di lavoro avrebbe potuto godere, a fronte di atti ritorsivi, della sola tutela ordinaria offerta del diritto del lavoro, corroborata da una scarna elaborazione giurisprudenziale in materia di diritto di critica esercitabile dal lavoratore²². Di fronte alla necessità di contemperare l’obbligo di fedeltà del dipendente con la sua libertà di espressione, i giudici avevano difatti fissato svariati criteri di continenza sostanziale e formale, con esiti non di rado pericolosamente sbilanciati a vantaggio del datore di lavoro²³.

4. *La l. 190 del 2012 ed il dipendente pubblico.* Come già anticipato,

²¹ PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell’assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, cit., 38.

²² In argomento si veda VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, 1744.

²³ «*La giurisprudenza ha elaborato diversi criteri per contemperare questi diritti, senza però offrire appigli sempre solidi agli interpreti. Il lavoratore deve riferire fatti veri o quantomeno ritenuti tali, e perseguire la realizzazione di interessi meritevoli di tutela (continenza sostanziale); la forma espressiva deve essere rispettosa e, qualora le informazioni vengano propalate a terzi o varchino i confini dell’azienda, deve altresì sussistere un interesse particolarmente qualificato alla loro conoscenza all’esterno, tale da giustificare la circostanza che il lavoratore abbia ‘saltato’ la line interna aziendale*», VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1745.

l'esordio sul fronte domestico della disciplina in parola è segnato dalla legge c.d. Severino del 2012, cui va riconosciuto il merito di aver realizzato, forse per la prima volta in materia di corruzione, un equilibrato connubio tra tecniche di prevenzione e di repressione²⁴. Proprio il superamento del tradizionale approccio al fenomeno corruttivo²⁵ - rivelatosi non particolarmente efficace nell'abbattimento del *Corruption Perception Index*²⁶ - ed il varo di una strategia alternativa, in quanto *differenziata*, rappresentano l'oggetto delle riflessioni che seguono, le quali non possono che muovere dalle innovazioni della riforma.

La legge 190/2012 aveva anzitutto operato sul cd. "*Testo unico del pubblico impiego*" (d.lgs. 30.3.2001, n. 165), il cui nuovo art. 54-*bis* precludeva qualsivoglia ripercussione nei confronti del dipendente che avesse denunciato al superiore gerarchico (*internal whistleblowing*), all'autorità giudiziaria ordinaria

²⁴ Circa la necessità di tale approccio integrato cfr. FORTI, *Percorsi di legalità in campo economico: una prospettiva criminologico-penalistica*, in *Ciclo di conferenze e seminari "L'uomo e il denaro"*, Milano, 6 novembre 2006, in http://www.asbb.it/contenuti/news/files/6-11-2006-quaderno_etica1.5.pdf; CLARICH, MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 59; CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, cit., 155 ss.

²⁵ La suggestiva espressione "*strategia differenziata*", oramai invalsa in dottrina, è evocativa di un utilizzo di strumenti di contrasto al crimine (quali, ad esempio, la tecnica investigativa dell'agente infiltrato e le misure premiali) che presentino il carattere dell'alternatività rispetto a quelli classici. Essi difatti hanno assunto un ruolo importante, dal finire del secolo scorso, nella lotta a quei fenomeni criminosi rispetto ai quali la strategia classica basata sulla repressione sia risultata scarsamente efficace, o per la portata dell'emergenza criminale in sé, o per le difficoltà connesse all'accertamento dei reati. Dette strategie vengono dunque ad assolvere ad una funzione preventiva e mirano a realizzare quell'approccio integrato cui si accennava *supra*. Per un recente esempio di utilizzo in dottrina dell'espressione "*strategia differenziata*" si veda AMARELLI, *L'attenuante della dissociazione attuosa*, in *I reati in materia di criminalità organizzata*, a cura di Maiello, Torino, 2015, 200.

Come si avrà modo di vedere, tra queste strategie, a parere di chi scrive, è perfettamente inquadrabile anche quella del *whistleblowing*. Va inoltre segnalato che non è senz'altro casuale il fatto che i fenomeni criminosi per i quali dette strategie sono state nel tempo elaborate siano i medesimi: basti pensare ai reati corruttivi, in relazione ai quali esistono le previsioni dell'agente infiltrato, di meccanismi premiali e dello stesso *whistleblower* (che anzi nasce proprio per combattere questi). Circa l'opportunità della scelta di politica criminale basata sull'estensione ai reati contro la pubblica amministrazione delle altre due succitate strategie differenziate si veda, per tutti, PADOVANI, *La Spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, in *Arch. pen.*, 3, 30 novembre 2018. Circa la genetica incapacità di emersione (e la conseguente difficoltà di accertamento) dei reati corruttivi si veda ROSI, *Problematiche di accertamento delle tipologie corruttive*, in *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "Mani pulite"*, a cura di Forti, Vita e pensiero, Milano, 2003, 233 ss.

²⁶ Tale indice, stilato a partire dal 1995 da Transparency International, rivela annualmente il livello di corruzione in 176 Paesi nel mondo. Nel 2019 l'Italia è salita al 54esimo posto di questa classifica (guadagnando dunque solo un voto in più rispetto alla precedente edizione), con uno *score* (53/100, dove 0 indica un altissimo livello di corruzione percepita) ancora di gran lunga superiore rispetto a quello della media europea.

o contabile (*external whistleblowing*)²⁷ condotte illecite di cui fosse venuto a conoscenza «*in ragione del rapporto di lavoro*».

Più precisamente, ai sensi del primo comma dell'art. 54-bis, il dipendente pubblico non poteva essere sanzionato, licenziato, sottoposto a misure discriminatorie ricadenti sulle condizioni di lavoro per motivi connessi, anche solo indirettamente, alla denuncia stessa: beninteso, purché sussistessero alcuni indefettibili presupposti – delineati in parte dalle linee guide in materia, in parte dalla dottrina – finalizzati a scongiurare l'utilizzo pretestuoso della tutela in esame²⁸.

Sotto questo profilo, proprio la clausola di apertura della norma – «*fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione*» – subordinava l'operatività della tutela stessa al rispetto dell'obbligo di buona fede gravante sul dipendente pubblico, da ritenersi violato anche qualora la segnalazione integrasse un illecito civile ai sensi dell'art. 2043 c.c. Al limite della buona fede si aggiungeva poi quello del “fondato sospetto” che, seppur non menzionato dalla norma in esame, faceva capolino dalle numerose linee guida in materia; le quali, tra l'altro, subordinavano la concessione delle “misure di protezione” alla verifica della correttezza e della attendibilità della soffiata, non ritenuta meritevole di tutela se fondata su meri sospetti o voci²⁹.

Il secondo comma della norma in parola garantiva inoltre al soffiatore di fischietto l'anonimato nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare scaturente dalla sua segnalazione; garanzia, questa, che sarebbe tuttavia venuta meno qualora il segnalante avesse prestato il suo consenso, ovvero laddove «*la conoscenza [dell'identità del segnalante] sia [fosse] assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato*»³⁰.

²⁷ Si noti che la legge in parola non prevedeva alcuna gerarchia tra i destinatari della segnalazione, né forniva indicazioni e criteri cui informarsi, lasciando al *whistleblower* «*un ampio margine di libertà, che si presta al rischio di un indesiderato effetto boomerang: cosa accade infatti nell'ipotesi in cui l'illecito segnalato al superiore gerarchico sia stato commesso da quest'ultimo?*»; così, provocatoriamente, COPPOLA, *Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 4, 379.

²⁸ In argomento, si veda VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1732 ss.

²⁹ Cfr., *ex multis* e da ultimo, *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)*, 12, disponibile in https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/ConsultazioniOnline/_consultazioni?id=24ae67df0a77804218f2f9d137ca4406.

³⁰ Sulla eccessiva genericità di detta eccezione, che pare attribuire all'amministrazione un ampio potere nel decidere cosa sia o non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato, si veda CORSO,

Il terzo comma della norma apriva altresì un primo canale di segnalazione, permettendo la denuncia di eventuali misure “discriminatorie” – concetto ragionevolmente inclusivo di ogni misura di *retaliation* – dinanzi al dipartimento di pubblica sicurezza. Il quarto e ultimo comma, infine, realizzando «un’importante componente della garanzia di riservatezza»³¹, sottraeva la denuncia del segnalante al diritto di accesso previsto dalla legge 241 del 1990, nell’intento di ridurre il più possibile la rivelazione di identità di quest’ultimo. Dal complesso delle nuove previsioni emergeva l’intento di istituzionalizzare nel settore pubblico una inedita figura di garante dell’operato dell’organizzazione e dei suoi stessi membri³², nonché la promozione di una “nuova etica”, non solo di mercato, idonea a consentire anche l’«esternazione della critica al biasimevole agire del leader»³³.

Attraverso la denuncia di *wrongdoings*, peraltro, la pratica del *whistleblowing* esplicava in pieno la sua funzione preventiva, coincidente con «la profilassi del rischio di verifica di reati e non, meramente, dei fatti effettivamente compiuti»³⁴. Tuttavia, nel contemperamento tra esigenze squisitamente funzionali ed esigenze di tutela del dipendente (e loro limiti), la novella del 2012 sembrava accordare prevalenza alle seconde; come del resto comprova la mancata introduzione di meccanismi premiali volti ad incentivare “ad ogni costo” la segnalazione di illeciti sul luogo di lavoro.

Per concludere, va osservato come nella sua versione originaria la normativa sul *whistleblower* finisse per tratteggiare una esimente, destinata ad operare sul piano disciplinare, che poteva operare a sostegno dell’impugnazione di provvedimenti, per l’appunto, disciplinari, e/o altre misure discriminatorie³⁵. Essa presentava tuttavia il limite dell’applicabilità al solo dipendente pubblico, così come definito al comma 2 dell’art. 54-*bis*, con plateale³⁶ violazione delle prescrizioni della Convenzione di Strasburgo³⁷, la quale, lungi dal discriminare

Segnalazione di illeciti da dipendente pubblico: tutela debole, in *Dir. Prat. Lav.*, 2013, 11, 717.

³¹ Così RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, cit., 6.

³² Sul punto AMATO, *Profili penalistici del whistleblowing: una lettura comparatistica dei possibili strumenti di prevenzione della corruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. eco.*, 2014, 3-4, *passim*.

³³ Così FORTI, *Percorsi di legalità in campo economico*, cit., 15.

³⁴ AMATO, *Profili penalistici del whistleblowing: una lettura comparatistica dei possibili strumenti di prevenzione della corruzione*, cit., 565.

³⁵ Così CANTONE, *La tutela del whistleblower: l’art. 54-bis de d.lgs. n. 156/2001 (art. 1, comma 51)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 258.

³⁶ CANTONE, *La tutela del whistleblower: l’art. 54-bis de d.lgs. n. 156/2001 (art. 1, comma 51)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 254.

³⁷ Sul punto SALAZAR, *Contrasto alla corruzione e processi internazionali di mutua valutazione: l’Italia davanti ai suoi giudici*, in *Cass. pen.*, 2012, 4290.

tra settore pubblico e privato, richiedeva una piena tutela di entrambe le categorie di lavoratori³⁸.

5. *La l. 179 del 2017 ed il dipendente privato.* L'aporia appena segnalata è stata di recente superata con la legge 179 del 2017, la quale, nel quadro del primo intervento domestico interamente dedicato alla figura del *whistleblower*, ha introdotto significative novità anche in relazione al dipendente pubblico.

La novella in parola ha infatti esteso l'ambito di applicazione del succitato art. 54-*bis*, che oggi abbraccia non solo i lavoratori del pubblico impiego assoggettabili ad un regime interamente pubblicistico, ma anche coloro ai quali si applica il cd. "regime privatizzato"; ad essi sono stati affiancati i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, così come i lavoratori ed i collaboratori di imprese private appaltatrici della pubblica amministrazione³⁹. L'intervento legislativo *de quo*, successivo a quello che aveva inserito tra i destinatari della segnalazione l'Autorità Nazionale Anticorruzione⁴⁰, ha inoltre stralciato la facoltà di segnalare l'illecito al datore di lavoro, sostituito dal «*più affidabile*»⁴¹ Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Traspa-

³⁸ Intuibili le ragioni di una siffatta scelta, rinvenibili con buona probabilità nella natura e negli intenti della novella del 2012, dimostratisi ben poco incisiva nel settore privato. A tal proposito, tuttavia, non pare condivisibile la tesi dottrinale secondo cui la legge anticorruzione avesse inteso attribuire una maggior tutela al dipendente pubblico in virtù della particolare importanza e utilità delle sue informazioni (in argomento si veda SPADARO, PASTORE, *Legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190)*, Milano, 2012, 76). Del resto, tale assunto sarebbe sconfessato dal fatto che su una larga cerchia di dipendenti pubblici (si allude, ovviamente, a coloro che ricoprono il ruolo di incaricati di pubblico servizio o pubblici ufficiali), già incombe un vero e proprio dovere di *report*. Cfr. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis de d.lgs. n. 156/2001 (art. 1, comma 51)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 254; nonché PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, cit., 46.

³⁹ Per una approfondita riflessione circa l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina in parola e le relative incoerenze sistematiche si rinvia a VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1734.

⁴⁰ Il riferimento è al d.l. 24.56.2014, n. 90, il cui art. 31 co. 1 aveva modificato l'art. 54-*bis* introducendo l'ANAC tra i destinatari della segnalazione.

⁴¹ Così VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1734; si veda inoltre FIATA (*La tutela del whistleblower nel pubblico impiego dopo la legge n. 179 del 2017*, in www.lavoropubblicheamministrazioni.it, 2018), il quale definisce quella in parola una «scelta [...] coe-

renza: si tratta di un'innovazione destinata a catalizzare l'emersione degli illeciti penali, ove si consideri che quest'ultimo, a differenza del datore di lavoro, è un pubblico ufficiale, dunque soggetto gravato dal dovere istituzionale di denuncia dei reati previsto dal codice Rocco.

Ancora, la legge in commento ha incrementato i canali di segnalazione degli illeciti sui luoghi di lavoro, incaricando l'ANAC di predisporre le relative linee guida e, in parallelo, ha rafforzato la garanzia di anonimato del segnalante, estendendola al procedimento penale ove l'identità di quest'ultimo «è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p.»⁴².

Infine, la novella ha previsto un'inversione probatoria nell'eventuale procedimento disciplinare scaturente dalla segnalazione, assegnando al datore di lavoro l'onere di dimostrare la natura non discriminatoria delle misure asseritamente ritorsive.

È rimasto invece immutato l'oggetto della segnalazione, il quale coincide con «*le condotte illecite conosciute dal dipendente in ragione del rapporto di lavoro*», già individuate dalla legge anticorruzione del 2012. Si tratta di un'espressione dall'incerto valore semantico, il quale da un lato si giustifica con l'intento di garantire al lavoratore la più ampia tutela possibile; dall'altro lato, tuttavia, non può che destare perplessità sotto il profilo della scarsa determinatezza, specie in ragione delle sanzioni patrimoniali irrogabili in caso di mancata segnalazione, la cui etichetta formalmente non penale non ne esclude certo l'enorme portata afflittiva⁴³.

Le principali novità, tuttavia, risiedono nelle modifiche apportate dalla modifica legislativa alla disciplina della responsabilità da reato degli enti, di cui ora conviene occuparsi.

rente con il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge Severino che affida al Responsabile della prevenzione della corruzione il delicato compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi».

⁴² In argomento cfr. COPPOLA, *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, cit., 483.

⁴³ Il riferimento è alle severe sanzioni amministrative pecuniarie irrogabili dall'ANAC qualora accerti che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza non ha svolto l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni o non sia stato attivato alcun canale di segnalazione (situazione, quest'ultima, a cui viene equiparata quella dell'attivazione di un canale non conforme alle linee guida); a tal proposito si veda FERRANTE, *Novità per il settore pubblico e privato in tema di whistleblowing*, in *Labor*, 2018, 158; VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1734 e 1738.

5.1. *Whistleblowing* e d.lgs. 231 del 2001. L'art. 2 della legge 179 del 2017, rubricato "*Tutela del dipendente o del collaboratore che segnala illeciti nel settore privato*", ha anzitutto innovato la disciplina dei modelli di organizzazione e gestione, la cui comprovata efficace attuazione – come noto – è astrattamente idonea a esentare l'ente da responsabilità⁴⁴.

Nella rinnovata formulazione dell'art. 6 d.lgs. 231/2001, mentre l'immutato comma 2 indica le esigenze cui deve rispondere il modello, il successivo comma 2-*bis* ne elenca i nuovi contenuti, e in particolare:

(a) l'attivazione di uno o più canali di segnalazione che consentano sia ai soggetti in posizione apicale, sia ai soggetti dipendenti di denunciare le condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte⁴⁵;

(b) la predisposizione di almeno un canale di segnalazione per via informatica, idoneo a rafforzare la garanzia di anonimato del segnalante, ed incentivare in tal modo anche i dipendenti più riluttanti;

(c) la previsione del divieto di atti ritorsivi nei confronti del segnalante, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione;

(d) la previsione di sanzioni disciplinari – ai sensi dell'art. 6, co. 2, lett. e – nei confronti di chi viola «*le misure di tutela del segnalante*» o di chi effettui, con dolo o colpa grave, segnalazioni che si rivelino successivamente infondate⁴⁶.

Nonostante tali innovazioni, la protezione accordata al dipendente privato appare tuttora più fragile rispetto a quella garantita al dipendente pubblico dalla legge anticorruzione, sotto svariati profili: e ciò «*a riprova [del fatto] che l'interesse dell'ordinamento per la legalità negli enti privati permane meno accentuato rispetto a quanto avvenga per la p.a.*»⁴⁷.

Se infatti da un lato l'attivazione di canali di segnalazione interna rappresenta un indiscutibile progresso, dall'altro lato la novella non impone alcun obbligo di includere nei modelli indicazioni relative ai canali di segnalazione esterna: laddove la segnalazione non sia diretta all'organismo di vigilanza e controllo –

⁴⁴ Circa la natura di detta responsabilità e la disciplina dei modelli in questione si rinvia, per tutti e da ultimo, a SCOLETTA, *Sub art. 6*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 132 ss.

⁴⁵ La norma menziona espressamente entrambe le categorie, in quanto rinvia all'art. 5, co. 1, lettere a) e b).

⁴⁶ Si segnala inoltre che il comma 2-*ter* prevede la possibilità, sia per il *whistleblower* che per l'organizzazione sindacale da lui indicata, di denunciare all'Ispettorato del lavoro l'eventuale adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante. Il comma 2-*quater*, infine, sancisce espressamente la nullità di ogni misura ritorsiva o discriminante operata nei confronti del segnalante.

⁴⁷ VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1746.

e raccolta dunque all'interno del "sistema 231"⁴⁸ - la tutela in esame parrebbe dunque non applicabile.

Ma vi è di più. Mentre infatti l'oggetto della segnalazione da parte del dipendente pubblico sembra non avere confini definiti - spaziando, come si è detto, dal settore disciplinare a quelli civile e penale, fino a ricomprendere anche pratiche scorrette dal punto di vista meramente etico -, è verosimile ritenere che il dipendente privato possa denunciare solo condotte penalmente rilevanti. E, a ben vedere, solo quelle sussumibili all'interno del "catalogo dei reati presupposto" (artt. 24 ss.⁴⁹) il quale, seppur in continua espansione, non esaurisce certo il novero di illeciti (penali e non) potenzialmente perpetrabili nell'attività privata di impresa.

Emerge dunque il primo profilo critico della disciplina in analisi, in quanto essa non si rivela pienamente funzionale all'opera di prevenzione *complessiva* dei reati.

Inoltre, ancorando la tutela del soffiatore di fischietto ai modelli 231, il legislatore pare aver dimenticato che l'adozione degli stessi non rappresenta un *obbligo* per l'ente⁵⁰. In mancanza del modello stesso, si materializza così il rischio di escludere l'applicabilità dei nuovi strumenti di tutela ai dipendenti denunciatori, lasciando a questi ultimi solamente l'ordinaria - e insufficiente - protezione giuslavoristica⁵¹.

Nonostante i tentativi della dottrina di aggirare l'ostacolo estendendo in via

⁴⁸ Per l'individuazione del destinatario della segnalazione si veda RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, cit., 19.

⁴⁹ I reati denunciabili mediante i canali di segnalazione interna sono, pertanto, quelli indicati all'interno della settima sezione del d.lgs. 231 del 2001, agli artt. 24 e ss., ovvero: indebita percezione di erogazioni, truffa a danno dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica a danno dello Stato o di un ente pubblico, delitti informatici e trattamento illecito di dati, delitti di criminalità organizzata, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione, falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento, delitti contro l'industria e il commercio, reati societari, delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, delitti contro l'incolumità individuale, abusi di mercato, omicidio colposo, lesioni gravi o gravissime commesse con la violazione delle norme sulla tutela della salute o della sicurezza sul lavoro, ricettazione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, autoriciclaggio, delitti in materia di violazione del diritto d'autore, induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria, reati ambientali, impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, razzismo e xenofobia.

⁵⁰ Cfr. sul punto RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, cit., 17, il quale efficacemente sostiene che «la facoltatività di adozione del modello si tradurrà [...] nella facoltatività delle misure a tutela dei whistleblower».

⁵¹ Si veda, *supra*, sub. par. 3.

interpretativa la tutela del *whistleblower* anche agli enti privi di modello⁵², l'opzione ermeneutica più convincente pare quella strettamente in linea con il dettato normativo: a suffragio di tale opzione militano svariati argomenti, non ultimo l'involontario, ma comunque benefico, effetto di incentivare l'adozione dei modelli di prevenzione.

6. *Tutele e limiti del whistleblowing: profili sostanziali e processuali.* Terminata l'esposizione delle novità introdotte dalla riforma nel "sistema 231", è giunto il momento di approfondire le implicazioni specificamente penalistiche del *whistleblowing*, le quali, se non di immediata evidenza, sono tuttavia connaturate sia alla *ratio* dell'istituto stesso, sia alle conseguenze pratiche potenzialmente scaturenti dalla soffiata (qualora essa risulti, beninteso, fondata e precisa).

Il *Leitmotiv* della disciplina in parola, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, è rappresentato infatti dalle tutele (processual)penalistiche a favore del *whistleblower*.

6.1. *L'inquadramento della 'giusta causa di rivelazione dei segreti'.* Tra queste ultime, la più rilevante è apprestata dall'art. 3 della legge 179 del 2017, ove viene ritagliata un'area di esclusione della responsabilità penale per il denunciante che mediante la segnalazione realizzi una delle fattispecie di "rivelazione di segreti" sanzionate dal codice penale.

Il riferimento è ai reati di cui agli artt. 326 c.p. (*rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio*), 622 c.p. (*rivelazione del segreto professionale*) e 623 c.p. (*rivelazione dei segreti scientifici e industriali*), i quali non ricorrono ogniqualvolta sussistano gli estremi di una "giusta causa" di rivelazione, che la *litera legis* fa coincidere proprio con «*il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni*»⁵³: in sostanza, ogniqualvolta la soffiata del *whi-*

⁵² Cfr., sul punto, CORSO, *La via italiana al whistleblowing tra obbligo di fedeltà e "diritto alla legalità"*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2016, 1, 175.

⁵³ L'art. 3 co. 1 della L. 179 del 2017 recita, per l'appunto: «*Nelle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e all'art. 6 del d.lgs. 8 giugno del 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 artt. 326, 622 e 623 del codice penale e dell'art. 2105 del codice civile*».

stleblower possa definirsi fondata.

Il perseguimento di detto interesse rende dunque lecita anche la segnalazione che comporti astrattamente una violazione del dovere di fedeltà, purché essa avvenga nelle forme e nei limiti sanciti dal combinato disposto degli artt. 54-*bis* del testo unico del pubblico impiego e 6 del d.lgs. 231 del 2001⁵⁴. Pertanto, non stupisce il fatto che l'esclusione della rilevanza penale sancita dall'art. 3, co. 3 della legge del 2017 non operi in caso di superamento dei limiti appena ricordati, quando cioè sussista una qualche difformità «rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito»⁵⁵.

Chiariti dunque i requisiti operativi della “esimente” in oggetto, è d'uopo riflettere sulla sua natura giuridica.

Nel silenzio del dettato normativo, l'unico indizio testuale è fornito da un *dossier* della Camera dei Deputati, in cui essa viene equiparata, non senza qualche esitazione, ad una causa di giustificazione⁵⁶. D'altronde, siffatta qualificazione affonda le radici nel conflitto intrinseco dell'istituto del *whistleblowing*, ossia quello tra il vincolo di fedeltà e l'obbligo di rivelazione dell'illecito, legato a sua volta all'interesse all'integrità delle amministrazioni⁵⁷.

Il necessario confronto tra interessi compresenti e divergenti, del resto, caratterizza proprio la disciplina delle clausole di esclusione dell'antigiuridicità, la quale, come noto, positivizza il risultato del relativo bilanciamento operato dal legislatore.

Nel caso di specie, tuttavia, è lecito domandarsi se – al di là delle assonanze testuali – la “giusta causa” operi davvero sul piano dell'antigiuridicità⁵⁸, quan-

⁵⁴ In merito alle condizioni per l'applicazione della “esimente” in parola, si veda VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1748.

⁵⁵ Non sarà dunque “immune” una soffiata che non rispetti il requisito della precisione, o che riporti una voce appresa *de relato* o, più semplicemente, che sia tale da configurare essa stessa una fattispecie di reato (è il caso della segnalazione calunniosa o diffamante).

⁵⁶ Camera dei Deputati, Dossier n° 305/3 – *Elementi per l'esame in assemblea*, in www.camera.it, ove si evidenzia che «la giusta causa della rivelazione sembra sostanzialmente operare come una causa di giustificazione».

⁵⁷ Circa tale conflitto si vedano RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, cit., in particolare I e 13; CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis de d.lgs. n. 156/2001 (art. 1, comma 51)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 247.

⁵⁸ In argomento si veda VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1748.

tomeno con riferimento alle fattispecie degli artt. 326 e 623 c.p., tra i cui elementi non compare l'assenza di una giusta causa⁵⁹.

Con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 326 c.p., che punisce le offese al buon andamento della pubblica amministrazione realizzate mediante la divulgazione di notizie di ufficio destinate a rimanere segrete, la presenza di una giusta causa sembrerebbe invero operare sul piano della tipicità; ad orientare in tal senso è, d'altra parte, la natura della fattispecie in questione quale reato di pericolo (peraltro concreto)⁶⁰. Occorre infatti ricordare come la "giusta causa" consenta al *whistleblower* di rivelare un dato coperto da segreto, escludendo che la segnalazione di irregolarità e reati possa integrare una violazione del dovere di fedeltà.

In definitiva, lungi dall'arrecare un'offesa, la rivelazione si traduce in una tecnica di prevenzione delle potenziali offese al buon andamento della pubblica amministrazione, sì che l'"esimente" sembra assumere le vesti - più che di una causa di esclusione dell'antigiuridicità - di una causa di esclusione del fatto tipico⁶¹.

Con riferimento invece alla fattispecie di cui all'art. 623 c.p., che sanziona le violazioni della disciplina sul segreto scientifico o commerciale, l'inquadramento della giusta causa presuppone la risoluzione di un nodo interpretativo. L'ambigua formulazione della condotta tipica - la rivelazione o l'impiego «*a proprio o altrui profitto*» dei segreti in parola - aveva indotto ad inquadrare il delitto in esame tra quelli a dolo specifico. Da tempo, tuttavia, si ritiene sufficiente il dolo *generico*, consistente nella coscienza e volontà del soggetto attivo di rivelare un segreto scientifico-commerciale. La ricerca del «*proprio o altrui profitto*» si traduce quindi in un «*contrassegno di tipo oggettivo*»⁶², con la conseguenza che la condotta di rivelazione deve apparire finalizzata *ex ante* ad arrecare un vantaggio al *whistleblower* o ad altri e, al con-

⁵⁹ Con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 622 c.p., che sanziona le violazioni della disciplina sul segreto professionale realizzate mediante la rivelazione o l'impiego delle notizie relative al proprio stato, ufficio, alla propria professione o arte, l'assenza di giusta causa nella rivelazione del segreto l'assenza di "giusta causa" è invece espressamente menzionata tra gli elementi strutturali della fattispecie. Pertanto, l'"esimente" incide su un elemento negativo del fatto tipico: ne deriva dunque che, *adottando un'ottica bipartita*, non si potrebbe che far discendere dalla presenza della giusta causa l'esclusione della tipicità del fatto stesso; *adottando un'ottica tripartita*, invece, la presenza di una giusta causa, che si configura come clausola di illiceità speciale, comporterebbe meramente il venir meno dell'antigiuridicità del fatto.

⁶⁰ In argomento si veda AMATO, *Sub art. 623*, in *Codice penale*, a cura di Padovani, Milano, 2019, 4428.

⁶¹ Alla medesima conclusione giunge, seppur con argomentazioni parzialmente differenti, RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, cit., 14.

⁶² AMATO, *Sub art. 623*, in *Codice penale*, cit., 4428.

tempo, idonea a determinare un siffatto documento. E proprio in forza dell'ontologica incompatibilità tra la giusta causa della rivelazione di un segreto e la realizzazione di un profitto, il fatto finirebbe dunque per smarrire i caratteri di tipicità.

6.2. (segue) *Verso un nuovo obbligo di garanzia?* A tali profili di indubbia rilevanza penalistica se ne deve aggiungere almeno un altro, ovvero sia quello che si iscrive nella recente tendenza, nel diritto penale dell'economia⁶³, alla proliferazione – per via legislativa e pretoria – dei centri di vigilanza “interni” all'organizzazione e, di conseguenza, dei soggetti garanti.

In questo scenario si potrebbe iscrivere anche l'istituto in esame, come segnalato dalla dottrina già in tempi non sospetti⁶⁴, ancor prima dell'adozione della L. 179 del 2017.

In altre parole, sebbene la disciplina sul *whistleblower* non imponga in capo al lavoratore dipendente un vero e proprio obbligo di denuncia penalmente sanzionato, si è paventata l'ipotesi di una sua progressiva responsabilizzazione per l'omessa segnalazione dell'illecito commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Del resto, pur in assenza di un effettivo potere impeditivo ex art. 40, co. 2 c.p. in capo al dipendente, quest'ultimo dispone della facoltà (con le annesse e già analizzate tutele) di segnalare eventuali reati proprio a quei soggetti cui invece compete il *dovere* di intervento⁶⁵.

Potrebbe tale facoltà, con eterogenesi dei fini, divenire fonte di responsabilità penale, per reato omissivo improprio? La risposta dovrebbe essere negativa, per almeno due ordini di motivi.

Il primo: la disciplina del *whistleblower* mira sì a responsabilizzare il dipendente, ma in una prospettiva che potremmo definire essenzialmente *etica*. Ne deriva che lo spirito della riforma sarebbe frustrato se, per converso, si optasse per una responsabilizzazione *giuridica* del dipendente stesso, imponendogli la delazione e sanzionandone penalmente l'omissione.

Il secondo: se anche si ammettesse l'esistenza di un obbligo di garanzia in ca-

⁶³ Tendenza in merito alla quale non ci si può dilungare in questa sede e per una disamina della quale dunque si rinvia dunque, per tutti, a CENTONZE, *Controlli societari e responsabilità penale*, Milano, 2009, 45 ss.

⁶⁴ AMATO, *Profili penalistici del whistleblowing: una lettura comparatistica dei possibili strumenti di prevenzione della corruzione*, cit., 600 ss.

⁶⁵ Circa i poteri impeditivi dell'organismo di vigilanza dell'ente, con riferimento ad una segnalazione per mezzo di canale interno, si rinvia nuovamente alle lucide considerazioni di RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, cit., p. 22 s., in particolare n. 48.

po al dipendente, rimarrebbe un – pressoché insuperabile – problema di accertamento del nesso di causalità tra la mancata segnalazione e la commissione del reato. Parrebbe infatti piuttosto arduo dimostrare che la segnalazione del *whistleblower* avrebbe potuto impedire l'evento, con il rischio di dover ricorrere all'insidiosa scorciatoia delle presunzioni.

In conclusione, la L. 179 del 2017 si è limitata ad apprestare strumenti per favorire l'accertamento di reati, in particolari quelli corruttivi, connotati da una genetica difficoltà di emersione. E, lungi dall'aver istituito una nuova figura di garante, ha introdotto nell'ordinamento nuove forme di *tutela* per il *whistleblower*, sulle quali non è dato fondare alcuna forma di responsabilità penale di quest'ultimo per omessa segnalazione dell'illecito.

6.3. *Tutele processuali*. Il legislatore non ha mancato di apprestare tutele anche sul piano processuale, tra le quali è annoverabile quella dell'anonimato del dipendente segnalante.

Come sancito a chiare lettere dall'art. 54-*bis* co. 3 del testo unico del pubblico impiego, nell'ambito del procedimento penale «*l'identità del segnalante è coperta da segreto nei modi nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p.*» ossia fino alla *discovery* in favore dell'indagato. Il richiamo alla disciplina dettata dall'art. 329 c.p.p. sta dunque ad indicare che la garanzia in esame non è perpetua, in quanto la secretazione del nome del segnalante cade in un dato momento del procedimento penale, a partire dal quale eventuali ritorsioni perpetrate dall'ente sul piano lavorativo sono per l'appunto sanzionate.

Quanto a quelle esulanti dall'ambito lavorativo, “personali” dunque – idonee ad incidere financo sulla sfera di incolumità del denunciante –, la normativa sul *whistleblower* svela invece la sua totale inefficacia; nel nostro ordinamento, infatti, le uniche guarentigie atte a fugare (e/o sanzionare) ripercussioni personali scaturenti da una “delazione” sembrerebbero essere quelle contenute nella legge 82 del 1991⁶⁶, pensata tuttavia per favorire altra forma di collaborazione con la giustizia⁶⁷.

Si noti infine che il richiamo all'art. 329 c.p.p. presuppone che la segnalazione non sia anonima e, anzi, «*che pur usando canali confidenziali*, [il segnalante]

⁶⁶ Trattasi della d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla l. 15 marzo 1991, n. 82, come modificata dalla l. 13 febbraio 2001, n. 45, recante “*Nuove norme in materia di sequestro di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia*”.

⁶⁷ Cfr. RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, cit., 13.

te| *renda nota a monte la propria identità*⁶⁸.

Ben più controverso è invero il caso della segnalazione anonima, in merito alla quale tanto la legge del 2012, quanto quella del 2017 non hanno fornito indicazione alcuna. Se alle cosiddette denunce anonime il nostro codice di rito non ha mai guardato con particolare favore⁶⁹, non si può tralasciare il fatto che esso, d'altra parte, è sprovvisto di sanzioni volte alla loro espunzione dal processo penale⁷⁰. Ad ogni buon conto, l'ANAC ha dimostrato a tal proposito un atteggiamento alquanto cauto, non precludendo in assoluto l'utilizzabilità delle segnalazioni anonime, purché circostanziate.

Per concludere, altri limiti alle tutele del *whistleblower* sono previsti dalla stessa legge del 2017, che le esclude nei casi di accertamento a carico del denunciante, anche con sentenza non definitiva, dei reati di calunnia, diffamazione «*o comunque di reati commessi con la denuncia di cui al comma 1*». Residua inoltre, al di là della sfera penale, l'eventuale responsabilità civile «*per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave*»⁷¹.

7. *La direttiva UE/1937/2019 e le potenziali ricadute in materia penale.* Nella consapevolezza che «*l'importanza di garantire una protezione adeguata ed efficace degli 'informatori' è sempre più riconosciuta a livello sia unionale che internazionale*»⁷², la già evocata direttiva 2019/1937/UE si pone l'obiettivo di dettare norme minime comuni in merito alla figura del *whistleblower*, chiamata a svolgere un ruolo fondamentale nella prevenzione delle «*violazioni del diritto dell'UE*».

Difatti, una protezione effettiva dell'"informatore" è, a detta di Parlamento e Consiglio⁷³, condizione necessaria per incentivare l'utilizzo dello strumento in

⁶⁸ Così PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, cit., 54.

⁶⁹ Cfr. artt. 240 e 333 c.p.p.; in dottrina, *ex multis*, si veda BRESCIANI, voce «*Denuncia e rapporto*», in *IV Dig. Disc. Pen.*, III, Torino, 1989, 397.

⁷⁰ Cfr. PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, cit., 55.

⁷¹ Art. 1, co. 9 legge 179 del 2017.

⁷² Così si apre la direttiva 2019/1937/UE, che al primo considerando richiama la necessità di garantire una protezione agli "informatori" (i *whistleblowers*, per l'appunto), ossia quei lavoratori, inseriti in un'organizzazione pubblica o privata, o in contatto con essa, che per primi vengono a conoscenza di «*minacce o pregiudizi al pubblico interesse sorti in tale ambito*». In argomento cfr. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, cit.

⁷³ Sul punto non sono invero mancati contrasti in seno alle istituzioni eurounitarie, iniziati a seguito della raccomandazione del Consiglio d'Europa del 18 aprile 2014. Sollecitata ad intervenire in materia, e

parola e, pertanto, «*per rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione*»⁷⁴ in svariati settori “a rischio”: sol per citarne alcuni⁷⁵, quello degli appalti pubblici, in cui il *whistleblower* assume il precipuo compito di «*prevenire e accertare le frodi e la corruzione*»⁷⁶, quello della salute pubblica e quello dei servizi finanziari⁷⁷.

La direttiva del 2019 rappresenta dunque il primo strumento europeo vincolante a *vocazione generale*, ossia diretto a svincolare la tutela del *whistleblower* da ambiti specifici; come invece era avvenuto, ad esempio, per i reati ambientali, rispetto ai quali la direttiva 2013/30/UE aveva introdotto la tutela del soffiatore al solo fine di garantire «*un'efficace applicazione dell'acquis ambientale dell'Unione*»⁷⁸.

Tuttavia, l'ambito di applicazione della direttiva in commento risulta residuale rispetto alle discipline contenute negli atti definiti, per l'appunto, settoriali, così come sancito dal suo stesso art. 3. Tale disposizione fissa invero anche altri limiti operativi, specificando che la direttiva stessa non può pregiudicare

dopo aver inizialmente eccepito la propria incompetenza, solo dopo cinque anni la Commissione ha fatto propria la raccomandazione in parola, formulando proposta di direttiva il 23 aprile 2018.

⁷⁴ L'espressione compare per la prima volta al considerando n. 6, ma ritorna spesso all'interno del testo della direttiva.

⁷⁵ L'art. 2 della direttiva detta l'ambito di applicazione materiale della stessa, distinguendo tra a) le violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione relativamente a una lunga serie di settori tassativamente indicati (appalti pubblici, servizi, prodotti e mercati finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sicurezza e conformità dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente, radioprotezione e sicurezza nucleare, sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali, salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita provata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi); b) le violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; c) le violazioni riguardanti il mercato interno. L'art. 2, par. 2 della direttiva non manca ad ogni modo di segnalare come gli Stati possano estendere la tutela del *whistleblower* anche a settori non espressamente contemplati nell'articolo in questione.

⁷⁶ Si veda, a tal proposito, il considerando n. 6 della direttiva in esame.

⁷⁷ Settore peraltro già dal legislatore europolitano con direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza su questi e sulle imprese di investimento, il cui articolo 71 dispone che «*gli Stati membri assicurano che le autorità competenti mettano in atto meccanismi efficaci e affidabili per incoraggiare la segnalazione alle autorità competenti di violazioni potenziali o effettive delle disposizioni nazionali di recepimento della presente direttiva e del regolamento (UE) n. 575/2013*» (par. 1) e che vengano attuati da parte di essi meccanismi per «*la protezione adeguata dei dipendenti degli enti che segnalano violazioni commesse all'interno dell'ente almeno riguardo a ritorsioni, discriminazioni o altri tipi di trattamento iniquo*» (par. 2, lett. b), senza tuttavia comminare sanzione penale alcuna per coloro che si avvalgano di misure ritorsive nei confronti dei segnalanti.

⁷⁸ Si veda il considerando n. 10 della direttiva del 2019, che richiama la succitata direttiva in materia ambientale al fine di segnalare come «*prima dell'entrata in vigore della presente direttiva le sole norme di protezione degli informatori esistenti in materia di tutela dell'ambiente [fossero] previste in un atto settoriale*».

l'applicazione del diritto eurolunitario o nazionale in relazione alla protezione delle informazioni raccolte mediante il *whistleblower*, del segreto professionale (in specie medico e forense), della segretezza delle deliberazioni degli organi giudiziari e delle stesse norme di procedura penale.

In definitiva, l'ambito di operatività della direttiva dal punto di vista soggettivo è meno esteso di quanto potrebbe apparire a prima vista: nondimeno, la nozione di *whistleblower* resta generica⁷⁹ e non si presta a differenziare le tutele apprestate al dipendente pubblico rispetto a quello privato. La stessa nozione di "violazione", che segna dunque i confini applicativi della fonte dal punto di vista oggettivo, si presenta oltremodo ampia, ricomprendendo tutti le violazioni degli atti dell'Unione rientranti una lunga lista di settori che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva stessa o idonei a vanificarne l'oggetto e le finalità⁸⁰.

Quanto invece alle condizioni cui il dipendente deve sottostare per potersi avvalere dei benefici derivanti dallo strumento in esame, esse non divergono più di tanto da quelle nazionali: le dichiarazioni del *whistleblower* sono difatti sottoposte ad un iniziale vaglio di veridicità/attendibilità e questi è tenuto all'osservanza delle modalità di segnalazione indicate agli artt. 7 e seguenti.

Un elemento di novità è invece rappresentato dalla previsione di ben tre tipologie di canali di segnalazione: accanto ai canali interni (di cui devono dotarsi tutti gli enti pubblici e gli enti privati con più di 50 dipendenti⁸¹), soluzione favorita dalle istituzioni europee⁸², e a quelli esterni (canali autonomi e indipendenti per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni), compaiono ora i non meglio definiti "canali pubblici". Verosimilmente residuali rispetto agli altri due – ed operanti, ai sensi dell'art. 15, laddove la prima segnalazione non sia stata seguita da un'azione tempestiva ed appro-

⁷⁹ Come sottolinea DELLA BELLA (*La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, cit.), «dal punto di vista soggettivo [...] la direttiva prevede una tutela molto più estesa rispetto a quella contemplata nella nostra disciplina nazionale», in quanto l'art. 4 (rubricato *Ambito di applicazione personale*), amovera i lavoratori dipendenti (anche pubblici), i lavoratori autonomi, i membri degli o.d.g. delle imprese, i volontari, i tirocinanti, i cd. facilitatori, i terzi commessi coi lavoratori (in quanto colleghi o parenti dei segnalanti) ed addirittura coloro il cui rapporto di lavoro non è ancora iniziato o è terminato.

⁸⁰ Si veda *supra sub* n. 76.

⁸¹ E, peraltro, indipendentemente dall'adozione o meno del modello di prevenzione dei reati 231.

⁸² Secondo quanto è dato dedurre dall'art. 7 par. 2: «Gli Stati membri incoraggiano le segnalazioni mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare segnalazioni mediante canali di segnalazione esterni, laddove la violazione possa essere affrontata efficacemente a livello interno e la persona segnalante ritenga che non sussista il rischio di ritorsioni».

priata –, ad essi si può ricorrere in presenza di alcune condizioni⁸³, che fanno da contraltare, da una parte, alle istanze di riservatezza del denunciante e, dall'altra, a quelle connesse alla sua libertà di espressione. In sostanza, la *public disclosure* è un ulteriore indice dell'estensione delle garanzie del *whistle-blower* caldeggiata dalle istituzioni europee, ma rappresenta al contempo un «profilo di estrema delicatezza, che implicherà un accorto bilanciamento tra i diversi interessi in gioco»⁸⁴.

Di più: accanto all'esplicito divieto di accoglimento di segnalazioni autonome⁸⁵, particolare attenzione viene dedicata nel testo della direttiva al trattamento e alla conservazione dei dati personali dei soggetti coinvolti nella segnalazione⁸⁶; procedure che devono ispirarsi, *rectius* sottostare, alle stringenti regole previste dai regolamenti UE 2016/679⁸⁷ e 2018/1725⁸⁸.

Con specifico riferimento, infine, alle tutele apprestate per il segnalante, è da segnalarsi l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure necessarie per evitare qualsiasi forma di ritorsione contro i segnalanti ed i soggetti ad essi connessi (art. 19), misure di sostegno (art. 20) e misure di protezione (artt. 21 e 22).

Proprio tra queste ultime compare l'esenzione per l'informatore da ogni forma di responsabilità – verosimilmente anche penale – per le condotte connesse alla acquisizione e divulgazione delle informazioni: difatti, i segnalanti «non sono considerati responsabili di aver violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni né incorrono in alcun tipo di responsabilità» (art. 21, par. 2), purché tuttavia le loro segnalazioni non integrino fattispecie di reato. Se difatti l'acquisizione delle informazioni, o l'accesso ad esse, costituisco-

⁸³ L'art. 15 della direttiva subordina infatti il ricorso a tale canale di segnalazione alle condizioni che seguono: «a) la persona segnalante ha prima segnalato internamente e esternamente [...], ma non è stata intrapresa un'azione adeguata in risposta alla segnalazione [...]; b) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse [...]» o «in caso di segnalazione esterna sussista il rischio di ritorsioni o le prospettive che la violazione sia stata affrontata efficacemente sono scarse per via delle circostanze del caso di specie [...]».

⁸⁴ DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, cit.

⁸⁵ Se è pur vero che la direttiva non pregiudica la libertà degli Stati di ammettere le segnalazioni anonime, è altrettanto vero che essa non accorda agli autori di queste alcuna forma alcuna di protezione (art. 6).

⁸⁶ Si veda, a tal proposito, l'art. 17 della direttiva in commento.

⁸⁷ Regolamento UE 2016/679 in materia di tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

⁸⁸ Regolamento UE 2018/1725 in materia di tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati.

no, di per sé, illeciti penali, «*la responsabilità penale deve continuare ad essere applicata dal diritto nazionale applicabile*» (art. 21, par. 2, ult. pt.): con la conseguenza che il denunciante non potrebbe invocare la tutela in parola se la sua condotta integrasse, per esempio, gli estremi del delitto di accesso abusivo al sistema informatico di cui all'art. 615-ter c.p., o di qualsiasi altra condotta di violazione della altrui riservatezza o integrante un reato informatico.

Riferimenti più marcati alla materia penale compaiono invece all'art. 21, par. 7 della direttiva, ove viene delineata una seconda esenzione totale da responsabilità per il segnalante; la quale, peraltro, appare più estesa rispetto a quella tratteggiata mediante la giusta causa sancita dalla legge 179 del 2017. L'«esimente» europea è destinata infatti ad operare, oltre che nei procedimenti per violazione degli obblighi di segretezza, violazione delle norme in materia della protezione dei dati e divulgazione di segreti commerciali, in quelli per diffamazione e violazione del diritto d'autore⁸⁹.

Il sistema così delineato è poi corredato di un apparato sanzionatorio, che potrebbe verosimilmente porre le sue basi nel diritto punitivo (in senso stretto inteso) degli Stati membri; difatti, l'art. 23 della direttiva, adottando la consueta formula, impone a questi di reprimere «*con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive*» le condotte volte ad ostacolare le segnalazioni, ad attuare ritorsioni contro i segnalanti e a violare i doveri di riservatezza in merito all'identità degli stessi. Le medesime misure sanzionatorie devono essere inflitte ai soffiatori in malafede, ossia coloro che hanno effettuato segnalazioni o divulgazione pubbliche false.

In conclusione, sebbene la direttiva *de qua* non sia annoverabile tra quelle di armonizzazione penale⁹⁰, il suo impatto in tale settore non pare trascurabile, specie avuto riguardo al considerando n. 102: pur non rappresentando, come noto, *hard law*, esso promuove l'adozione di misure (anche) penali per assicurare l'efficacia delle norme sulla protezione degli informatori; le quali devono presentare il carattere della proporzionalità al duplice fine di «*scoraggiare ulteriori azioni*» del tipo di quelle sanzionate e non provocare «*un effetto*

⁸⁹ Ne deriva dunque che la disposizione in esame, in caso di mancata o incompleta trasposizione della direttiva, sarebbe idonea a dispiegare effetti diretti nei confronti del singolo denunciante, a maggior ragione poiché in *bonam partem*. In altre parole, se mancasse un intervento di trasposizione nazionale volto ad estendere l'esimente alle fattispecie contemplate dall'art. 21 della direttiva e non invece dalla legge del 2017 (ad esempio la diffamazione), si genererebbe un conflitto tra norma interna e norma UE che condurrebbe, in ultima analisi, alla disapplicazione della norma incriminatrice interna quale conseguenza della *primauté* della «esimente» europea dotata di effetti diretti.

⁹⁰ A tal proposito basti sottolineare che non compare nel testo della stessa alcuna delle basi giuridiche tipiche dello strumento della direttiva di armonizzazione penale.

[eccessivamente] *dissuasivo sui potenziali informatori*».

8. Whistleblower e strategie preventive “differenziate”: conclusioni. In chiusura, alcune riflessioni di più ampio respiro. *In primo luogo*, le numerose affinità tra la disciplina del *whistleblowing* e le cd. strategie “differenziate” di contrasto ai fenomeni criminali, corruttivi e non, potrebbero suggerire una vera e propria iscrizione dell’istituto in esame in tale novero.

Nonostante l’alterità dei presupposti applicativi⁹¹, le normative sul *whistleblower* e sul collaboratore di giustizia sono accomunate dall’obiettivo di tutelare i soggetti che decidano spontaneamente di collaborare con le autorità, fornendo un contributo all’accertamento della responsabilità (anche penale) di soggetti in posizione di contiguità.

In ambo i casi, difatti, tra il denunciante e il denunciato si è nel tempo instaurato un legame, vuoi meramente professionale, vuoi tradottosi in un vero e proprio sodalizio criminoso, poi spezzato dalla delazione⁹². Quest’ultima proviene dunque da un “*insider*” e, proprio per tale ragione, consente il disvelamento di informazioni preziose, altrimenti di difficile emersione.

Del resto, sullo stesso piano si pone anche la tecnica investigativa basata sull’infiltrazione nel gruppo criminale, peraltro sempre più diffusa nel nostro ordinamento. Lo dimostra il proliferare di disposizioni affastellate negli ultimi decenni nei più disparati settori, dal crimine organizzato ai reati contro la pubblica amministrazione; disposizioni che favoriscono la disgregazione del gruppo criminale per mezzo dell’insinuazione di soggetti infiltrati, i quali pongono in essere condotte tassativamente scriminate al fine di raccogliere prove ed evitare la commissione di ulteriori fatti criminosi⁹³ (tra i quali oggi compare

⁹¹ I presupposti applicativi della disciplina sul collaboratore di giustizia sono dettati dalla già menzionata l. 15 marzo 1991, n. 82. Per i presupposti applicativi della disciplina sul *whistleblower*, invece, si veda *infra sub* par. 4, 5, 5.1.

⁹² Si noti come l’utilizzo del termine “delazione”, lungi dall’essere in questa sede espressione di un giudizio etico-moraleggiante, è funzionale ad indicare la forma di segnalazione, di soffiata, che accomuna le ipotesi di collaborazione in parola. Si segnala tuttavia come esso assuma di frequente nella letteratura in tema di collaborazione di giustizia (in senso stretta intesa) un’accezione negativa, che non può evidentemente essere invece attribuita alla segnalazione del *whistleblower*.

⁹³ In argomento si vedano, tra i tanti, DE MAGLIE, *L’agente provocatore. Un’indagine donmatica e politico-criminale*, Milano, 1991, *passim*; MELILLO, *Le operazioni sotto copertura nelle indagini relative a finalità di terrorismo*, in *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, a cura di Di Chiara, Torino, 2003, 33 ss.; AMARELLI, *Le operazioni sotto copertura*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di Maiello, Torino, 2015, 163 ss.; volendo, inoltre, MASIERO, *Profili sostanziali delle operazioni sotto copertura in materia di criminalità organizzata: prospettive nazionali ed europee*, in *Leg. pen.*, 3.10.2018, *passim*.

anche la corruzione⁹⁴).

A tal proposito, vale però la pena di precisare come il terreno di coltura del *whistleblowing*, quello dei fenomeni corruttivi, appaia tanto fertile per quest'ultima pratica, quanto poco congeniale alle pratiche dell'infiltrazione e della collaborazione processuale⁹⁵. Se il fine ultimo comune a queste strategie differenziate è lo scompaginamento dell'organizzazione malavitosa o del *pac-tum sceleris dall'interno*, va segnalato che la delazione comporta problematiche di non poco conto, che riguardi l'infiltrato, o il collaboratore di giustizia operanti nell'ambito della pubblica amministrazione: dall'eventuale responsabilità a titolo concorsuale del primo, alla concreta praticabilità di siffatta forma di premialità per il secondo, alla conseguente opportunità politico-criminale

Tali problematiche, derivanti per lo più dal fatto che l'informatore è soggetto coinvolto attivamente nella realizzazione della condotta tipica, tendono a svanire nel caso della soffiata proveniente da un soggetto (come il dipendente) che si è limitato a osservare, se non addirittura a subire la condotta irregolare: soggetto per il quale, oltretutto, si escludono conseguenze penali, se non in caso di superamento dei limiti derivanti dal combinato disposto delle leggi del 2012 e del 2017.

In secondo luogo, rapida menzione meritano anche le applicazioni pratiche dello strumento del *whistleblowing*. Se è difatti innegabile che il legislatore ne abbia di recente senz'altro incentivato il ricorso, dal suo canto la giurisprudenza, anche di legittimità, ha mostrato un atteggiamento più cauto. Si allude in particolare alla pronuncia della Cassazione che, al fine di scoraggiare utilizzi pretestuosi della pratica in parola, sottolinea *expressis verbis* come la legge del 2017 non fondi in capo al dipendente alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, né autorizzi lo stesso a svolgere improprie attività investigati-

⁹⁴ L'estensione alle fattispecie corruttive della strategia politico-criminale basata sull'infiltrazione e di quella della collaborazione (quest'ultima, in particolare, realizzata mediante l'inserimento nell'impianto codicistico di una nuova causa di non punibilità, a cavaliere tra il ravvedimento sostanziale e quello processuale, l'art. 323-ter c.p.) è assai recente; essa infatti è avvenuta con l. 9 gennaio 2019, n. 3, anche nota come "Spazza-corrotti", la quale ha trasposto siffatte strategie, pensate per forme di delinquenza criminologicamente assai diverse, in quanto "organizzate", all'interno degli strumenti di prevenzione della delinquenza economica, in specie corruttiva.

⁹⁵ Sul punto, con diversità di accenti, PADOVANI, *La Spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, cit., *passim*; GAITO, MANNA, *L'estate sta finendo...*, in *Arch. pen.*, 2018, 3, *passim*; UBIALI, *Presentato alla Camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. 'Spazza Corrotti')*, in www.penalecontemporaneo.it, 2 ottobre 2018; PELISSERO, *Le nuove misure di contrasto alla corruzione: ancora un inasprimento della risposta sanzionatoria*, in www.ilquotidianogiuridico.it, 11 novembre 2018.

ve, in violazione dei limiti posti dalla legge⁹⁶. In altre parole, tra le due anime dell'istituto del *whistleblowing* – la finalità preventiva dei fenomeni criminosi e la finalità di tutela del soggetto denunciante –, tale pronuncia appare prediligere la seconda, la quale risulta invece ancillare nel disegno complessivo delle strategie differenziate.

In terzo e ultimo luogo, l'analisi comparatistica impone una riflessione in merito ai potenziali meccanismi di premialità connessi al *whistleblowing*, sperimentati – peraltro con successo – dall'ordinamento statunitense⁹⁷. Sorprende infatti la mancata presa di posizione sul profilo in parola da parte delle istituzioni eurounitarie, che, limitandosi a prevedere misure di sostegno per il denunciante⁹⁸, si sono senz'altro lasciate sfuggire una preziosa occasione. L'introduzione di incentivi per il denunciante, fatta eccezione per quelli di natura economica⁹⁹, avrebbe infatti a sua volta incoraggiato il ricorso alla pratica del *whistleblowing*, senza – per ciò solo – finire per «*accomunare, sotto affini logiche opportunistiche e di lucro, l'azione del segnalante e del segnalato*»¹⁰⁰.

⁹⁶ Si veda sent. Cass. pen., sez. V, 21.5.2018, n. 35792, dalla quale emerge che la legge 179 del 2017 «*si limita a scongiurare conseguenze sfavorevoli, limitatamente al rapporto di impiego, per il segnalante che acquisisca, nel contesto lavorativo, notizia di un'attività illecita, senza fondare alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge*». Nel caso di specie la Corte era stata chiamata a valutare il ricorso di un dipendente il quale, per procacciare prove, aveva commesso un accesso abusivo ai sistemi informatici. Operando un parallelismo con la disciplina dell'agente provocatore, la Corte aveva concluso per l'insussistenza dell'invocata scriminante dell'adempimento del dovere: tale conclusione «*è fondata sui medesimi principi che, in tema di agente provocatore, giustificano esclusivamente la condotta che non si inserisca, con rilevanza causale, nell'iter criminis, ma intervenga in modo indiretto e marginale*». Sul punto cfr., altresì, VARRASO, *Legge 30 novembre 2017, n. 179. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, cit., 1749.

⁹⁷ Sul punto cfr. PARROTTA, RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione della responsabilità degli Enti*, cit., 64 ss.

⁹⁸ Per le quali si rinvia al già menzionato l'art. 20 della direttiva in esame.

⁹⁹ Se gli ordinamenti di *common law* hanno optato per l'introduzione di incentivi premiali di natura economica, prevedendo persino un *whistleblower reward* (in argomento si veda ROSSITTO, MANOLA, *Whistleblowing, nuovo strumento di lotta alla corruzione*, in <http://www.dirittoamministrativo.it>), Transparency International ha invece dimostrato una posizione più cauta: essa ha infatti sollecitato l'adozione di forme di premialità, ma ha escluso al contempo l'ipotesi di monetizzare il contributo del whistleblower, al fine di scongiurare delle soffiature ed evitare di frustrare gli scopi di tutela sociale che il ricorso ad incentivi premiali vorrebbe, per l'appunto, incoraggiare.

¹⁰⁰ Forti, *Il crimine dei colletti bianchi come dislocazione dei confini normativi. "Doppio standard" e "doppio vincolo" nella decisione di delinquere o di blow the whistle*, in AA.VV., *Impresa e Giustizia penale: tra passato e futuro*, Atti del convegno "Enrico De Nicola. Problemi attuali di diritto e procedura penale", Milano, 14-15 marzo 2008, Milano, 2009, 173.

In conclusione, nell'attesa di un intervento nazionale di trasposizione della direttiva, non rimane che auspicare un'armonizzazione su scala europea della normativa in tema di *whistleblowing* la quale, nel rispetto del minimo comune denominatore indicato dalla fonte UE, sappia suggerire un bilanciamento ancor più funzionale tra esigenze efficientistiche e istanze garantistiche.