

La denuncia alla Procura non richiede il previo ricorso ai canali interni: il Tribunale di Catania tutela il whistleblower

di A. Ripepi - 4 agosto 2026

La pronuncia in commento (Tribunale di Catania, 30 marzo 2026, n. 1391) consente di trattare tematiche cruciali ed ampiamente dibattute in giurisprudenza e dottrina con riferimento all'istituto del whistleblowing o segnalazione civica (M. Ferrara – A. Ripepi, *A game-theoretic analysis of whistleblowing: competitive and cooperative models*, in *Applied Mathematical Sciences*, 19:2(2025), pp. 69-81; se si vuole, A. Ripepi, *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione tra riflessioni dottrinali e novità giurisprudenziali*, in Osservatorio Enti Locali, novembre 2025; M. Giorgio, *Il whistleblowing nella pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2025; AA.VV., *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023).

Nel caso sottoposto al Tribunale di Catania, un dirigente analista di un'azienda ospedaliera universitaria, responsabile del controllo di gestione e dei flussi informativi, aveva reso alla Procura della Repubblica dichiarazioni circostanziate su presunte irregolarità nella gestione degli acquisti di dispositivi medici e stent coronarici acquistati con una maggiorazione di circa il 20% rispetto ai prezzi Consip – nonché su un'operazione di project financing del servizio di ristorazione e su una procedura selettiva per assistenti amministrativi, ritenute sintomatiche di possibili condotte clientelari e di *mala gestio*.

A sostegno di tali affermazioni, il lavoratore aveva consegnato documentazione aziendale e prospetti elaborati sulla base dei dati gestionali dell'ente, quantificando il maggiore onere in diverse centinaia di migliaia di euro e richiamando deliberazioni, note interne e altri atti amministrativi; la Procura aveva aperto un procedimento penale, svolto indagini, richiesto misure cautelari, pervenendo infine alla richiesta di archiviazione, accolta dal GIP.

All'indomani dell'archiviazione, l'azienda aveva avviato procedimento disciplinare, addebitando al dirigente di avere formulato accuse fondate su mere illazioni, di avere artatamente distorto i fatti, di essersi illegittimamente procurato documenti non rientranti nelle sue attribuzioni e di avere arrecato grave danno all'immagine dell'ente, anche per effetto dell'eco mediatica della vicenda; all'esito, l'UPD deliberava il licenziamento per giusta causa, ritenendo irrimediabilmente compromesso il vincolo fiduciario, specie in ragione del ruolo dirigenziale ricoperto. Il lavoratore impugnava il licenziamento, deducendone la nullità per natura ritorsiva e invocando la tutela del d.lgs. n. 24/2023, oltre a eccepire vizi della contestazione e del procedimento disciplinare.

Sul piano del diritto, il Tribunale affronta anzitutto la questione dell'ambito applicativo del d.lgs. n. 24/2023, respingendo la tesi dell'amministrazione secondo cui il ricorrente non potrebbe beneficiare delle misure di protezione, sia perché non avrebbe previamente utilizzato i canali interni o esterni di segnalazione previsti dalla normativa, sia perché le dichiarazioni rese alla Procura sarebbero basate su voci, interpretazioni personali e illazioni prive di riscontro oggettivo.

Il giudice, ricostruito il quadro normativo, osserva che il decreto contempla espressamente le denunce all'autorità giudiziaria tra le forme di attivazione della tutela (art. 3) e, pur regolando in modo puntuale il rapporto tra segnalazioni interne, segnalazioni esterne e divulgazioni pubbliche agli artt. 4-6 e 15, non subordina in alcun modo la denuncia alla Procura al previo utilizzo dei canali interni o all'attivazione di quelli esterni.

L'art. 16, co. 1, conferma, infatti, che, per le denunce all'autorità giudiziaria, l'unica condizione di protezione è la sussistenza, al momento della denuncia, del "fondato motivo" di ritenere vere le informazioni e che esse rientrino nell'ambito oggettivo del decreto, mentre il rispetto delle condizioni del Capo II rileva solo per le segnalazioni interne ed esterne e per le divulgazioni pubbliche. Ne discende che la mancata attivazione del canale interno non può, di per sé, precludere l'accesso alla tutela.

Accertata l'astratta riconducibilità del caso alla disciplina sul whistleblowing, il Tribunale passa a verificare la ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 16 e, in particolare, la sussistenza del "fondato motivo" in capo al segnalante. Muovendo dalla definizione di "informazioni sulle violazioni", che include i "fondati sospetti" basati su "elementi concreti" anche con riferimento a violazioni potenziali, il giudice chiarisce che l'ordinamento non pretende la verità oggettiva dei fatti segnalati o denunciati, ma richiede che il lavoratore abbia agito in buona fede, sulla base di indici sintomatici ragionevoli e con la finalità di tutelare l'interesse pubblico e l'integrità della pubblica amministrazione.

L'esistenza dei "fondati sospetti" va valutata ex ante, alla luce delle conoscenze e degli elementi disponibili al momento della denuncia, secondo la logica della prognosi postuma, senza attribuire rilievo decisivo al successivo esito del procedimento penale.

Nel caso concreto, il Tribunale rileva che i fatti denunciati dal dirigente – prezzi di aggiudicazione superiori a quelli Consip, procedure di rinegoziazione con maggiorazione del 20%, peculiarità del project financing della ristorazione e della procedura concorsuale – erano oggettivamente veri, documentalmente riscontrati e non contestati nella loro materialità dall'azienda, la quale aveva imputato al lavoratore solo un'errata qualificazione giuridica di tali fatti. Il fatto che la Procura, dopo aver aperto un procedimento complesso e richiesto misure cautelari, sia pervenuta all'archiviazione dimostra che le dichiarazioni erano sufficientemente circostanziate da giustificare un serio sospetto d'illecito ed esclude che il lavoratore abbia agito nella consapevolezza dell'insussistenza dei fatti o della loro irrilevanza penale.

Episodi e locuzioni enfaticizzate dall'azienda vengono ricondotti, dal giudice, al contesto complessivo della denuncia e ritenuti espressivi di un legittimo esercizio del diritto di critica, nei limiti della contenenza formale e sostanziale, non traducendosi in un'aggressione gratuita alla reputazione di colleghi o dirigenti. In linea con la precedente giurisprudenza di Cassazione, il Tribunale ricorda che ogni denuncia implica l'attribuzione di un fatto potenzialmente disonorevole, ma ciò non integra, in sé, violazione dell'obbligo di fedeltà, salvo che emerga il carattere calunnioso o diffamatorio della segnalazione.

Quanto alla contestata acquisizione di documenti non rientranti nelle mansioni del ricorrente, il giudice richiama l'art. 20, co. 3, d.lgs. n. 24/2023, che esclude ogni responsabilità civile, amministrativa e disciplinare per l'acquisizione di informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse, quando tale attività sia funzionalmente collegata a una segnalazione o

denuncia effettuata ai sensi dell'art. 16, salvo il caso in cui il fatto integri autonomamente reato. Non essendo stata neppure prospettata dall'azienda la configurabilità di uno specifico reato (ad es. accesso abusivo a sistema informatico), la mera utilizzazione di documentazione "sensibile" per corroborare i sospetti non può fondare un addebito disciplinare. Né, d'altra parte, può rimproverarsi al ricorrente di non aver svolto "indagini interne" più approfondite, atteso che imporre un onere di preventiva verifica della verità oggettiva dei fatti sospetti significherebbe richiedere al dipendente uno sforzo eccedente l'ordinaria diligenza, in contraddizione con la ratio stessa del sistema di whistleblowing, orientato a favorire l'emersione degli illeciti e la tutela dell'interesse pubblico.

Una volta accertate le condizioni per l'operatività della tutela, il Tribunale applica la presunzione di ritorsività di cui all'art. 17, co. 2, e considera illecito e nullo il licenziamento, in quanto atto adottato "a causa" della denuncia, stante il collegamento immediato tra i contenuti delle dichiarazioni alla Procura e gli addebiti disciplinari posti a fondamento del recesso.

L'amministrazione non ha assolto l'onere di dimostrare che il provvedimento sanzionatorio fosse sorretto da ragioni diverse e autonome rispetto alla segnalazione, né ha provato che il lavoratore avesse agito per scopi essenzialmente personali, ritorsivi o calunniosi, tali da collocarlo al di fuori dell'area protetta. Da ciò discende la declaratoria di nullità del licenziamento per violazione dell'art. 17, con condanna dell'azienda alla reintegrazione del dirigente nel posto di lavoro, al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata alle retribuzioni dal giorno del licenziamento fino alla reintegra, detratto l'aliunde perceptum derivante dall'incarico dirigenziale nel frattempo svolto presso altra amministrazione, e al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti. L'accertamento della nullità per violazione della disciplina speciale sul whistleblowing rende assorbite le ulteriori censure relative alla genericità e mutabilità della contestazione disciplinare, alla violazione dell'art. 55-bis d.lgs. n. 165/2001 e all'eventuale riqualificazione del recesso in termini di giustificato motivo soggettivo, posto che, in ogni caso, l'atto risulterebbe inficiato da nullità.

La sentenza in commento si colloca al crocevia tra la nuova disciplina organica dettata dal d.lgs. n. 24/2023 e il più risalente filone giurisprudenziale, nazionale e sovranazionale, che aveva già valorizzato il profilo pubblicistico del whistleblowing come strumento di emersione di illeciti e di *maladministration*, in tensione con il tradizionale dovere di fedeltà ex art. 2105 c.c. e con l'immagine "sospetta" del segnalante quale delatore o traditore dell'organizzazione di appartenenza.

La pronuncia si discosta dall'idea, largamente diffusa in sede applicativa e in certa dottrina, secondo cui la gerarchia dei canali imporrebbe una priorità "necessitata" al canale interno, ammettendo il ricorso all'esterno solo al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 6: l'opzione legislativa, come ben evidenziato in un recente commento che merita di essere segnalato (D. Tambasco, *Whistleblower protetto anche in caso di denuncia penale infondata: nullo il licenziamento disciplinare ritorsivo*, 11 giugno 2026, in Modulo24 Contenzioso Lavoro), è invece nel senso di una figura "a canali plurimi" in cui la denuncia all'autorità giudiziaria opera come strumento alternativo e non residuale, per la quale non è previsto dunque alcun rapporto di condizionamento rispetto ai diversi meccanismi (interni o esterni) di segnalazione.

Ciò si riflette sul piano sistematico della “valenza pubblica” del whistleblowing, poiché la scelta di rivolgersi direttamente alla Procura, oltre a non violare il dovere di fedeltà, dà attuazione al dovere civico e, per i pubblici dipendenti, al dovere giuridico di segnalazione di illeciti o di condotte pregiudizievoli per il pubblico interesse delineato dall’art. 2, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 24/2023 e dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il secondo passaggio decisivo della sentenza attiene alla definizione delle condizioni di accesso allo “statuto di protezione” del whistleblower, incentrate sul requisito del “fondato motivo” di ritenere vere le informazioni, di cui all’art. 16, co. 1, lett. a), e sulla nozione di “fondati sospetti” elaborata dall’art. 2, co. 1, lett. b), del decreto. Il Tribunale chiarisce che la protezione non presuppone la verità oggettiva dell’illecito denunciato, ma richiede unicamente che il segnalante abbia agito sulla base di elementi concreti, tali da sorreggere una verità putativa, valutata ex ante secondo il parametro dell’ordinaria diligenza, a prescindere dall’esito del procedimento penale.

In ciò la pronuncia si pone in linea di continuità con la giurisprudenza di legittimità formata sul previgente art. 54-bis d.lgs. n. 165/2001, che aveva già escluso ogni «dovere di omertà» in capo al dipendente e negato che la mera infondatezza ex post della denuncia o l’archiviazione del procedimento penale possano, di per sé, fondare responsabilità disciplinare o giustificare il licenziamento.

Al contempo, il giudice etneo innesta su tale terreno la più recente categoria dell’“abuso del diritto” di segnalazione, ricavabile sia dal diritto interno sia dal diritto dell’Unione, nella misura in cui l’uso distorto dello strumento di whistleblowing per fini esclusivamente personali, ritorsivi o calunniosi determinerebbe la fuoriuscita del segnalante dall’area protetta ex art. 16, co. 3, e l’applicabilità delle ordinarie sanzioni disciplinari, civili, amministrative e penali.

La ricostruzione proposta richiama da vicino quell’idea di “situazione ancipite” evidenziata dalla dottrina, in cui il whistleblowing si configura al tempo stesso come obbligo (in particolare nel pubblico impiego, alla luce dell’art. 98 Cost. e del d.p.r. n. 62/2013) e come esercizio di un diritto fondamentale alla libertà di espressione e di informazione, in sintonia con il richiamo operato dalle Linee guida ANAC e dalla giurisprudenza della Corte EDU alla tutela del diritto del cittadino di ricevere informazioni su metodi impropri nell’esercizio del pubblico potere (se si vuole, v. il mio *Anticorruzione e fiducia: un binomio possibile (?)*, in *Ratio iuris*, 15 aprile 2024).

La sentenza assume rilievo, inoltre, per il modo in cui rilegge il rapporto fra whistleblowing e obbligo di fedeltà, allineandosi all’orientamento secondo cui l’art. 2105 c.c., interpretato alla luce dei canoni di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., non può spingersi fino a esigere dal lavoratore l’astensione dalla denuncia di fatti potenzialmente illeciti, pena la trasformazione surrettizia del dovere di fedeltà in un “dovere di omertà” incompatibile con il sistema costituzionale. Richiamando la giurisprudenza di Cassazione che ha escluso la configurabilità di giusta causa o giustificato motivo di recesso nella mera proposizione di una denuncia penale non calunniosa, la pronuncia etnea ribadisce che la sola attribuzione a soggetti determinati di fatti potenzialmente integranti reato è elemento fisiologico dell’esercizio del diritto di denuncia, e non può, di per sé, costituire violazione dell’obbligo di fedeltà.

Tale approdo dialoga idealmente con quel segmento della dottrina che ha rivalutato il whistleblower non come traditore, ma come soggetto chiamato a recidere il legame di complicità con la condotta illecita, soprattutto quando l'illecito si colloca nell'ambito dell'azione amministrativa, rispetto alla quale “salta la barriera” della lealtà all'organizzazione e viene in primo piano il dovere di perseguire l'interesse generale e il buon andamento.

Un ulteriore profilo di novità riguarda la valorizzazione della presunzione legale di ritorsività di cui all'art. 17, co. 2, d.lgs. n. 24/2023. Una volta accertata la ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 16, il Tribunale considera operante la presunzione iuris tantum che gli atti pregiudizievoli successivi – nel caso di specie il licenziamento disciplinare – siano stati adottati “a causa” della denuncia, con conseguente inversione dell'onere probatorio a carico del datore di lavoro, chiamato a dimostrare la totale estraneità degli stessi rispetto alla segnalazione o l'agire del lavoratore al di fuori dell'area protetta.

Nella vicenda concreta, l'intero impianto della contestazione disciplinare e della successiva delibera di licenziamento era costruito proprio sulle dichiarazioni rese all'autorità giudiziaria, così che il nesso causale tra attività di whistleblowing e recesso emergeva in modo immediato dalla motivazione stessa del provvedimento datoriale.

Il mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte dell'amministrazione conduce il giudice a qualificare il licenziamento come atto ritorsivo nullo ai sensi dell'art. 19, co. 3, con conseguente applicazione del regime di tutela reale ex art. 63, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, comprensivo di reintegrazione, risarcimento e versamento dei contributi. In questo senso, la sentenza conferma – come osserva Tambasco nel commento prima citato – l'impostazione “*strong protection*” del modello italiano, strutturato “a cerchi concentrici”: al centro il “diritto di whistleblowing” codificato nel d.lgs. n. 24/2023; intorno le tutele antidiscriminatorie fondate sulle “convinzioni personali”; più esternamente le garanzie di diritto comune costruite attorno al diritto di denuncia e al divieto di atti dettati da motivo ritorsivo illecito.

La pronuncia si pone, infine, in rapporto dialettico con la giurisprudenza successiva alla l. n. 179/2017 e alla direttiva 2019/1937/UE in tema di scelta del canale di segnalazione e di confine tra legittimo esercizio del diritto di whistleblowing e abuso dello strumento.

Se, da un lato, TAR Lazio e Corte di Cassazione hanno escluso la protezione in casi di divulgazioni atipiche a mezzo stampa, effettuate in assenza dei presupposti di *extrema ratio* richiesti oggi dall'art. 15 d.lgs. n. 24/2023 (se si vuole, A. Ripepi, *Il TAR Lazio e la Corte di cassazione delimitano il perimetro applicativo della normativa in materia di whistleblowing: sì alla tutela, ma senza rinunciare alla proporzionalità*, in www.rivistalabor.it, 16 luglio 2024), la sentenza in commento traccia un solido confine positivo, riconoscendo protezione massima al segnalante che, pur senza attivare il canale interno, abbia scelto un canale “tipico” quale la denuncia alla Procura e abbia agito in buona fede, su base documentale e con continenza espressiva.

Ciò consente di differenziare nettamente le ipotesi di abuso del diritto di segnalazione – in cui il lavoratore utilizza lo strumento per finalità essenzialmente personali o conflittuali, oppure opera divulgazioni pubbliche sproporzionate – dai casi, come quello deciso dal Tribunale etneo, in cui l'iniziativa del dipendente si iscrive nella logica del “piccolo samaritanesimo” evocata dalla dottrina (se si vuole, il mio *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione*

tra riflessioni dottrinali e novità giurisprudenziali, in Osservatorio Enti Locali, novembre 2025) e nella razionalità costi/benefici descritta dall'analisi economica del diritto: il timore di ritorsioni e l'incertezza sull'efficacia della segnalazione, ricordati nei considerando della direttiva, spiegano la necessità di una rete di tutele robuste, idonee a far sì che l'ordinamento non pretenda dal whistleblower una condotta “eroica” ma ne protegga l'agire ragionevole e diligente nell'interesse del pubblico.

Antonino Ripepi, procuratore dello Stato in Reggio Calabria

Visualizza il documento: [Trib. Catania, 30 marzo 2026, n. 1391](#)