



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



IL WHISTLEBLOWING NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: CONSIDERAZIONI SU UN ISTITUTO IN CAMMINO

Al fine di contrastare il fenomeno della maladministration, il legislatore italiano ha investito sul whistleblowing, istituto che tutela i dipendenti che segnalano gli illeciti commessi dai propri colleghi. Il contributo, quindi, offre una panoramica di tale strumento, partendo dalle origini fino a evidenziare le luci e le ombre della disciplina italiana. In primis, si analizzerà la figura del whistleblower, riflettendo se questo sia una mera “spia” o una risorsa da valorizzare. In secundis, si procederà alla disamina dell’art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001, riferimento normativo interno. Infine, si illustreranno due profili non affrontati dal legislatore italiano ma che risultano essenziali per arginare il problema della maladministration: le segnalazioni anonime e i meccanismi premiali,

di **Paolo Giovarruscio**
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Lunedì 30 Novembre 2020



Abstract ENG

In order to contrast the phenomenon of maladministration, the Italian legislator has invested on whistleblowing, an institute aimed at protecting workers who report offenses committed by colleagues. This article shall offer an overview of whistleblowing, describing the origin of this institute and analyzing its weaknesses. Firstly, the role of the whistleblower will be presented, analyzing whether he should be considered as a 'spy' or as a valid resource. Secondly, the art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001, regulating this matter, will be discussed. Lastly, we will focus on two aspects not addressed by legislator although essential to stem the problem of maladministration: anonymous reports and reward mechanisms.

Sommario: 1. Premesse introduttive: perché la P.A. ha bisogno di un whistleblower?; 2. Le origini del whistleblowing e gli obblighi di natura internazionale; 3. La disciplina italiana: luci e ombre dell'art. 54-bis, L. n. 179 del 2017; 4. Segue: l'utilizzo delle segnalazioni anonime quale forma di tutela per il whistleblower; 5. Una normativa "zoppicante": il dibattito sui meccanismi incentivanti e premiali a favore del whistleblower.

1. Premesse introduttive: perché la P.A. ha bisogno di un whistleblower?

Negli anni più recenti, anche per una serie di scandali che hanno suscitato dure reazioni da parte dell'opinione pubblica, l'Italia si è mossa alla ricerca di soluzioni normative volte a contrastare in modo sistemico e non settoriale il fenomeno della corruzione. Per l'appunto, si è costruito un vero e proprio sistema secondo il quale il diritto deve intervenire non solo in maniera repressiva, bensì anche (e soprattutto) in via preventiva, per il tramite, in particolar modo, del diritto amministrativo^[1].

Sottostante a tale approccio legislativo, vi è l'idea che il fenomeno della corruzione debba essere inteso in senso più ampio rispetto alla nozione penalistica, riconducendovi tutti i casi in cui, abusando di una specifica posizione, si ottengono indebiti vantaggi. È su questa nozione che si è "coniato" il termine maladministration, inteso quale assunzione di decisioni che esulano dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento di interessi particolari e personali^[2].

Tuttavia, più che su una disamina completa della legislazione anticorruzione^[3], in questa sede ci si vuole soffermare sull'istituto del whistleblowing, proponendo alcune riflessioni anche alla luce delle attuali prospettive di riforma.

Anzitutto, nella lingua italiana non esiste un equivalente semantico del termine “whistleblowing”: una possibile – ma, poco felice – traduzione potrebbe essere “soffiare nel fischiello” che, però, richiama più la figura dell’arbitro sul campo da gioco che il fenomeno normato.

Giuridicamente, invece, si fa riferimento a quell’istituto che, finalizzato a ridurre i casi di maladministration, prevede specifiche tutele contro azioni discriminatorie o ritorsive per il dipendente che segnala un illecito compiuto nel contesto lavorativo di appartenenza^[4].

La ratio sottesa è quella di promuovere, offrendo una tutela in tal senso, una forma di controllo privilegiata in virtù della quantità di informazioni ricavabili dalla segnalazione di chi è interno a una organizzazione pubblica e, quindi, a conoscenza di fatti o circostanze altrimenti difficilmente individuabili.

Orbene, l’interrogativo intorno al quale ruota la presente trattazione è se il whistleblower sia uno “spione” da tutelare o una risorsa da incentivare.

In premessa, però, non si può prescindere dal contesto giuridico e sociale dal quale le due diverse prospettive – spia o risorsa – derivano. Infatti, il fenomeno “corruzione”, meglio, quello della maladministration, è connotato da una certa difficoltà genetica all’accertamento, il tutto a causa di fattori di carattere extra giuridico: da una parte, vi sono le sue caratteristiche, reali o percepite, che ne rendono difficile l’individuazione; dall’altra, vi è la scarsa propensione alla denuncia del fenomeno stesso^[5].

Sul primo punto, non può non considerarsi la forte influenza esercitata dai media sull’opinione pubblica. Difatti, in un ordinamento dove vige l’obbligatorietà dell’azione penale per ogni tipo di reato, nonché in un Paese ove si è registrato un dualismo politica-magistratura spesso sfociato in conflitto apertamente dichiarato, è inevitabile che la percezione del fenomeno corruzione vada ben oltre la realtà degli eventi.

Per quanto riguarda la scarsa propensione alla denuncia, invece, occorre riflettere sulla valutazione fatta dal testimone del pactum sceleris: questi, salvo che non sia mosso da un elevato senso della cosa pubblica, è portato a non rivelare l’accordo corruttivo in quanto lo reputa non conveniente, tanto per il rischio di essere coinvolto in un procedimento penale, quanto perché si espone a eventuali ritorsioni o pregiudizi di vario genere.

Pertanto, è in tale contesto che cresce la sfiducia nelle Istituzioni quindi la difficoltà di accertamento di cui si parlava.

Ciò detto, è opportuno innanzitutto inquadrare il soggetto protagonista: in termini semplicistici, il whistleblower, “spifferando” atti corruttivi o irregolari, chiede di mantenere segreta la propria identità.

Tradotto nel linguaggio giuridico, il sinallagma del rapporto tra segnalante e amministrazione è costituito dalla denuncia dell’illecito in cambio della tutela dell’identità del lavoratore stesso: tale protezione mira a evitare l’isolamento del dipendente-testimone che rompe il pactum sceleris ponendo un freno a quello che viene definito un “meccanismo di assorbimento implicito”^[6] ossia il coinvolgimento, all’interno dell’azione corruttiva, non solo del corrotto e del corruttore, bensì anche dei funzionari che, con il loro silenzio, finiscono per partecipare indirettamente alla deviazione dei profili decisionali dell’amministrazione.

Alla luce di ciò, è facile intendere perché la lettura più diffusa descrive il whistleblower come lo “spione” a rischio ritorsioni per la sua infedeltà, ed è, quindi, questa la scaturigine della necessità di creare attorno a esso una rete di protezione.

D’altro canto, però, il lavoratore che con la sua segnalazione permette l’emersione di situazioni delittuose o irregolari, aiuta innegabilmente a migliorare l’azione amministrativa. In questo senso, il whistleblower è sì un soggetto da tutelare, ma, anche e soprattutto, una risorsa da incentivare.

È evidente, infatti, lo stretto legame tra condotte illecite e comportamenti omertosi: le prime trovano “riparo” all’ombra delle seconde, anzi, sono alimentate proprio dall’omertoso comportamento di chi, per mancanza di coraggio o per disinteresse, volutamente ignora la condotta illecita^[7].

È per tale motivo che il legislatore ha investito proprio sulla coscienza individuale del dipendente pubblico, vedendo, a fini preventivi, il lavoratore come una risorsa.

Di conseguenza, si torna al punto di partenza: la disciplina in materia di whistleblowing si muove non solo alla ricerca di soluzioni organizzative e procedurali nuove, ma anche e soprattutto per la promozione di un nuovo modo di essere dipendente pubblico.

Quest’ultimo, richiamando l’attenzione delle autorità competenti, può contribuire a riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui binari della legalità in un’ottica di prevenzione della corruzione.

2. Le origini del whistleblowing e gli obblighi di natura internazionale.

L'introduzione nell'ordinamento italiano di una norma riguardante il whistleblowing è relativamente recente; in proposito, sono stati fondamentali i "solleciti" provenienti da molteplici organizzazioni internazionali, talvolta in modo vincolante per mezzo di obblighi convenzionali, altre tramite raccomandazioni o inviti ad adempiere.

Prima di approfondire la normativa italiana, è opportuno, quindi, descrivere a somme linee il quadro internazionale ed europeo di riferimento.

Il whistleblowing affonda le proprie radici nell'ordinamento statunitense, dove un primo intervento normativo risale addirittura alla presidenza di Abraham Lincoln.

Ci si riferisce al False Claims Act del 1863, varato al fine di contrastare il dilagante fenomeno delle truffe milionarie nel settore delle armi e del vettovagliamento militare a danno dell'esercito USA. Tale provvedimento conteneva disposizioni c.d. "qui tam", le quali legittimavano, in nome e per conto del Governo, qualsiasi cittadino ad agire in giudizio contro chi avesse defraudato lo Stato, il tutto nell'ottica di una tutela "partecipata" dell'interesse pubblico.

In particolare, corrispondendo importanti somme al relator, veniva incentivata la collaborazione di eventuali concorrenti nel reato ovvero di chi disponesse informazioni utili ai fini del recupero delle somme perdute^[8]. Su quest'ultimo aspetto si tornerà più avanti, ma fin da ora si evidenzia come una delle peculiarità della disciplina americana è quella di affiancare alle tutele a livello lavoristico anche un sistema di incentivi di tipo premiale.

Pertanto, fin dalle origini l'istituto in esame nasce con l'intento di rompere il pactum sceleris tra corrotto e corruttore, nonché di "scardinare" quei meccanismi di omertà insiti in un contesto lavorativo.

Ebbene, la legislazione statunitense è pionieristica in quanto, a far tempo da tale esperienza, a livello globale si è assistito a una progressiva normativizzazione della materia, tanto che, anche a livello internazionale, le principali organizzazioni impegnate nella lotta alla corruzione hanno proceduto all'adozione di convenzioni e accordi sulla materia.

Rapidamente^[9], riferimenti al whistleblowing si rintracciano nella Civil Law convention on Corruption del Consiglio d'Europa, nella Anti-Bribery recommendation approvata

dall'OCSE nel 2009, nella Convenzione Inter Americana contro la corruzione, nella Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla corruzione ratificata dall'Unione Africana e, infine, all'interno della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione meglio conosciuta come Convenzione di Mérida.

Tuttavia, ai fini della presente analisi, è utile specificare alcuni punti della prima e dell'ultima convenzione.

In primis, la Civil Law convention on Corruption del 1999 si presenta quale la fonte di maggior peso; ratificata dal nostro Paese con la L. 28 giugno 2012, n. 112, pone a carico di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa l'obbligo di garantire <<una adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti – pubblici o privati (N.d.A.) – i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili>>^[10].

In secundis, nella Convenzione di Mérida – firmata nel 2003 e ratificata con L. n. 116/2009 – si prevede una disposizione non troppo dissimile da quella adottata dal Consiglio d'Europa: infatti si richiede agli Stati di garantire <<misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione>>^[11].

A ben vedere, seppur le due convenzioni presentano molti punti in comune, non mancano differenze decisive. In primo luogo, la Convenzione civile contro la corruzione si rivolge ai soli dipendenti, tanto pubblici che privati, e fa espresso riferimento alla fattispecie della corruzione; diversamente, l'ONU, con la locuzione “ogni persona”, pare fare riferimento a una platea più ampia ed estende, altresì, la disposizione a tutti i reati richiamati dalla Convenzione medesima. In secondo luogo, solo la Convenzione del Consiglio d'Europa presenta un obbligo per gli Stati di adottare una regolamentazione in materia, l'altra – per quanto sicuramente autorevole – si limita a “suggerirla”^[12].

3. La disciplina italiana: luci e ombre dell'art. 54-bis, L. n. 179 del 2017.

In Italia, la prima normativa in materia di whistleblowing è stata introdotta dalla L. n. 190 del 2012 che inseriva l'art. 54-bis nel d.lgs. n. 165 del 2001. I primi commenti parlavano di una versione “embrionale, se non simbolica”^[13], tanto è che, pochi anni più tardi dalla sua introduzione, l'articolo veniva integralmente riscritto dalla L. n. 179/2017, la quale rappresenta la prima normativa nazionale dedicata esclusivamente alla tutela dei segnalanti.

Da un punto di vista strutturale, la L. n. 179/2017 consta di tre articoli: l'art. 1, come detto, va a riscrivere integralmente l'art. 54-bis; l'art. 2 estende le tutele in materia di whistleblowing al settore privato; l'art. 3, invece, si occupa del rapporto fra segnalazioni e segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale. In questa sede, però, si limiterà l'analisi solo al primo degli articoli richiamati, rimandando altrove per un approfondimento complessivo della normativa^[14].

Prima di riflettere sulla disposizione interessata, si segnalano le “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”, adottate dall'ANAC nell'esercizio dei poteri di regolazione, attribuzione espressa proprio nell'art. 54-bis.

Ora, senza pretesa di volere qui ricostruire la natura di queste, si precisa che hanno l'unico obiettivo di fornire “indicazioni”, di chiarire quanto disposto dalla norma in esame, in quanto il Consiglio di Stato ha escluso la vincolatività di tali linee, obbligando, altresì, le amministrazioni a motivare eventuali scelte diverse da quelle indicate dall'ANAC^[15].

Si premette, ancora, che ad arricchire l'attuale quadro normativo è sopraggiunta la recente Direttiva 2019/1937/UE che, ove trasposta, comporterà il necessario adattamento della disciplina interna.

Ciò chiarito, si procede con l'analisi dell'art. 54-bis.

In primo luogo, spicca l'inciso che fa da cappello alla disposizione secondo cui la segnalazione deve essere effettuata <<nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione>>. Ciò chiarisce immediatamente il fine perseguito dal legislatore: le tutele ascritte sono riservate alle sole segnalazioni riguardanti condotte lesive di un interesse collettivo o diffuso, escludendo, quindi, tutte quelle che si riferiscano a meri comportamenti lesivi di interessi personali^[16].

Questo spiega la collocazione della disposizione commentata: il legislatore non ha introdotto una normativa ad hoc sul whistleblowing, bensì, ha inserito una modifica specifica all'interno del T.U. del Pubblico Impiego comportando, sul piano soggettivo, la tutela dei soli lavoratori dipendenti della p.a. così come intesi dal T.U. ricordato^[17]. Tra l'altro, la versione originaria dell'art. 54-bis parlava genericamente di <<dipendenti pubblici>>, così accomunando sotto una formula vaga soggetti fra loro molto diversi^[18].

Invece, la L. n. 179/2017, dedicandovi un intero comma, stabilisce che nel novero dei dipendenti pubblici rientrano ex lege tre tipologie di lavoratori: il personale in regime di

diritto pubblico; i dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ex art. 2359 c.c.; i lavoratori o collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore della p.a.^[19]

Sul piano oggettivo, l'art. 54-bis tripartisce la segnalazione in tre possibili contenuti: denuncia di un illecito penale, denuncia di un illecito contabile e segnalazione di un illecito né penale né contabile ma facente riferimento al buon andamento e alla trasparenza della pubblica amministrazione.

Non è compito del potenziale whistleblower, però, procedere alla qualificazione giuridica della condotta ritenuta illecita. Tale compito spetterà al soggetto destinatario della segnalazione che si identificherà, a seconda dei casi, con il responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza ovvero con l'ANAC oppure con l'autorità giudiziaria ordinaria o quella contabile^[20].

Giungendo al nucleo dell'art. 54-bis, si riconosce al lavoratore-segnalatore un'apposita tutela: questo non può, né in via diretta che indiretta, essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi sulle sue condizioni di lavoro.

A tal proposito, si enuncia un principio di carattere generale secondo cui «l'identità del segnalante non può essere rivelata», graduando tale divieto in relazione alla diversità degli interessi in gioco.

Nello specifico, si distingue a seconda del procedimento di riferimento: nel caso di quello penale, l'identità del segnalante è coperta nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p., ossia fino a quando l'imputato non può avere conoscenza della pendenza del procedimento e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari; per quello contabile, l'identità è tutelata sino alla chiusura della fase istruttoria; infine, nel caso del procedimento disciplinare, è previsto che, se la contestazione dell'illecito si fonda su accertamenti distinti e ulteriori, allora l'identità non potrà mai essere rivelata, altresì, se questa risulti indispensabile ai fini dell'esercizio del potere disciplinare, il disvelamento del nominativo richiederà il consenso del denunciante^[21].

Le tutele previste vengono meno qualora sopraggiunga una sentenza, anche di primo grado, in cui sia accertata la responsabilità penale del segnalante, per calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, oppure la responsabilità civile dello stesso per lo stesso titolo nei casi di dolo o colpa grave.

Particolarmente significativo, infine, è il comma 4 dell'art. 54-bis che, al fine di garantire la riservatezza del segnalante, sottrae la segnalazione al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e ss. della L. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

Tuttavia, tale formula presenta l'evidente omissione della nuova e penetrante tipologia dell'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 33 del 2013^[22]. Ciò rischia di vanificare del tutto la disposizione in esame, necessitando, quindi, un'interpretazione estensiva che vada a precludere l'ostensibilità della segnalazione anche all'accesso civico.

Ma, al di là dell'imprecisione segnalata, il comma riguardante l'accesso spicca in quanto fissa un generale e categorico divieto di accedere alla segnalazione, indubbiamente opponibile anche al soggetto cui la suddetta si riferisce. Ebbene, non può non ravvisarsi la contraddittorietà, se non addirittura la sproporzionalità, rispetto a quanto descritto per la contestazione degli illeciti.

Nello specifico, il divieto è contraddittorio se raffrontato con l'impossibilità di ottenere l'ostensione della segnalazione dinanzi, invece, alle diverse garanzie riservate al segnalato nelle varie sedi procedurali: inevitabilmente, vi è il rischio di pregiudicare il diritto di difesa del segnalato stesso.

Il punto è che l'accesso al fascicolo è un corollario del diritto di difesa che, per sua natura, presuppone parità nel livello di informazione tra le parti^[23].

Peraltro, la disposizione pare anche sproporzionata: infatti, se la ratio legis è quella di evitare il rischio che, tramite l'accesso, possa essere identificato, direttamente o meno, il whistleblower, non si comprende perché lo stesso fine non possa essere perseguito magari occultando le sole parti della segnalazione cui è possibile risalire al nominativo dell'autore della medesima^[24].

4. Segue: l'utilizzo delle segnalazioni anonime quale forma di tutela per il whistleblower.

La tutela del whistleblower, come oramai si conosce, ha il fine ben preciso di favorire l'emersione di fattispecie irregolari o illegali altrimenti destinate all'oblio. Il punto critico, però, è che, dopo un'attenta lettura dell'art. 54-bis, il lavoratore potrebbe concludere che l'anonimato garantito non sia sufficiente a evitare ritorsioni o altre vicende simili.

Diverso sarebbe se colui che è mosso da un forte senso di moralizzazione della macchina amministrativa, possa sì procedere a segnalazioni ma senza rendere nota la propria

identità.

Circostanze simili allargano la riflessione all’annosa questione delle c.d. “segnalazioni anonime”^[25], le quali pongono problemi non tanto sotto l’aspetto di quale tutela attribuire al segnalante, bensì su quale trattamento riservare alle informazioni pervenute in tale forma.

Il tema, infatti, conosce un duplice risvolto: da una parte, la possibilità di valorizzare le risultanze informative o probatorie facendo proprio il detto comune “il fine giustifica i mezzi”, dall’altra, invece, la necessità di garantire le esigenze di difesa dell’accusato, quindi, di fondare su solide basi giuridiche il libero convincimento di chi è chiamato a giudicare.

La conseguenza è che, a seconda di dove pende l’ago della bilancia, l’istituto del whistleblowing viene valorizzato o sterilizzato. Inoltre, ad accrescere la confusione e le perplessità sull’utilizzo o meno delle segnalazioni anonime, interviene un quadro normativo costituito perlopiù da atti di soft-law^[26].

Ora, che l’istituto del whistleblowing venga immediatamente assimilato dai destinatari della L. n. 179/2017, determinando, quindi, quel cambio di cultura nell’essere dipendente pubblico, è cosa impensabile. Si rende, perciò, necessario esaminare come debbano essere valutate le segnalazioni in esame.

Anzitutto, occorre dire che un divieto assoluto delle stesse provocherebbe inevitabilmente la conseguenza di perdere la potenziale e ampia platea dei soggetti che si muovono “silenziosamente”; ex adverso, un’apertura eccessiva verso quest’ultime genererebbe il sicuro effetto di perseguire le segnalazioni anonime quale via privilegiata per l’emersione degli illeciti, vanificando, quindi, tutti i buoni propositi sulla valorizzazione del dipendente all’interno della macchina pubblica.

Sulla scia di tali considerazioni, la L. n. 179/2017 ha “scelto di non scegliere”: questa attribuisce una tutela a chi – dipendente pubblico o privato – segnala o denuncia condotte illecite conosciute “in ragione del proprio rapporto di lavoro”, non lasciando spazio – a rigore di logica – a whistleblower che non si assumano la responsabilità di quanto segnalato.

Alla luce di ciò, il legislatore sembra escludere l’utilizzo delle denunce anonime, prevenendo la tutela ex art. 54-bis verso i soli confronti di soggetti individuabili e riconoscibili.

Tuttavia, ciò pare cozzare non solo con la oramai “prassi cospicua” delle segnalazioni anonime per il settore pubblico che, nel silenzio della legge, vengono in genere trattate^[27], bensì anche con il principio affermato dalla Corte di Cassazione, la quale ritiene che <<nessuna norma di legge vieta che l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro possa essere sollecitato a seguito di scritti anonimi, restando escluso solo che questi possano essere lo strumento di prova dell'illecito>>^[28].

Pertanto, non sembra ci sia ragione giuridica che possa ostacolare la segnalazione del whistleblower anonimo, infatti, si condivide che la denuncia in tale forma non abbia efficacia probatoria, così da evitare il venir meno del contraddittorio tra accusato e accusatore, ma non si vede motivo del perché la stessa denuncia non possa fungere da impulso per istruire un'inchiesta interna, rimandando proprio a tale eventuale momento l'accertamento della veridicità del fatto illecito o irregolare.

Onde ovviare allo sviluppo di una prassi pericolosa in un terreno lacunoso in termini legislativi, sarebbe opportuno, quindi, che si intervenga al più presto a colmare tale vuoto.

Ad ogni modo, diversamente dal legislatore italiano, a prendere posizione sulla segnalazione anonima ci ha pensato quello europeo che, con la già accennata Direttiva (UE) 2019/1937, ha risolto il problema sotto due prospettive.

In primo luogo, partendo dal presupposto che chi beneficia dell'anonimato rende impossibili azioni ritorsive da parte dell'accusato, ha affrontato la questione della tutela da riconoscere al whistleblower anonimo.

Secondo il legislatore UE, l'attenzione deve spostarsi su coloro che denunciano in forma anonima ma che successivamente sono stati identificati e hanno subito ritorsioni, pertanto, ha vincolato gli Stati membri ad allargare i meccanismi di protezione anche a questi soggetti^[29].

In secondo luogo, obbliga gli Stati membri a prevedere un “seguito diligente” per le denunce fatte in anonimato^[30]. In sostanza, non vincolando i singoli ordinamenti a prendere una posizione nell'uno o nell'altro verso, impone comunque a quest'ultimi di determinare in che modo accettare le segnalazioni anonime.

5. Una normativa “zoppicante”: il dibattito sui meccanismi incentivanti e premiali a favore del whistleblower.

Dalla disamina condotta è certamente emersa l'importanza cruciale del whistleblowing, nella duplice prospettiva di lotta ai fenomeni di maladministration e di promozione di una nuova etica del dipendente pubblico, tuttavia, come certificato anche dall'ultimo rapporto ANAC, non è un'illusione ammettere che la disciplina non sia stata all'altezza delle aspettative.

Infatti, l'attività di monitoraggio ha rilevato una certa difficoltà applicativa legata, in particolare, alla scarsa fiducia nell'istituto e alla problematica di questo ad attecchire nei contesti lavorativi, soprattutto in quelli di ridotte dimensioni^[31].

Perciò, in queste battute finali, si vuole provare a “smussare gli angoli”, prospettando possibili correttivi che possano rendere ancora più efficace la normativa.

Per fare ciò, ancora una volta, occorre tornare al punto di partenza: come ricordato, tra le diverse definizioni con cui si etichetta il lavoratore segnalante – spia o risorsa – il legislatore ha optato per la seconda chiave di lettura, cosicché, era legittimo aspettarsi una serie di stimoli che andassero al di là dei semplici inviti.

A posteriori, però, si ritiene tradita la stessa ratio legis, in quanto, il punctum dolens della disciplina riguarda proprio la mancanza di incentivi all'utilizzo dell'istituto che, inevitabilmente, pregiudica il whistleblower quale fonte privilegiata di notitiae criminis.

Orbene, l'opportunità di prevedere un sistema premiale oltre i tradizionali meccanismi di tutela veniva auspicata anche in sede di Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza della corruzione nella p.a., quando, già ci si domandava quale incentivo avrebbero avuto i singoli dipendenti a denunciare i propri colleghi rei di illeciti.

Nonostante ciò, si è optato per una disciplina più “cauta” e che evitasse di assecondare logiche opportunistiche prima di effettuare una data segnalazione.

Alla luce di ciò, si prende atto che l'attuale impianto normativo si fonda su due presupposti extra giuridici, i quali inevitabilmente trovano riscontro proprio nella mancanza di meccanismi premiali.

In primo luogo, vi è l'evidente difficoltà, da parte di chi è preposto alla vigilanza, di individuare prontamente i casi di maladministration, rendendo, quindi, necessaria la collaborazione del lavoratore.

Di qui, il secondo carattere ossia che il whistleblower deve effettuare la segnalazione perché mosso da un elevato senso morale, da un precetto etico secondo il quale chi omette di denunciare in realtà “spalleggia” l’atto illecito.

Sia chiaro: non si vuole qui contestare quello che si configura quale un dovere implicito del dipendente pubblico, tuttavia fare affidamento solo sulla coscienza individuale del singolo appare limitante. Tra l’altro, affinché la normativa abbia effetto, occorre anche che la condotta del segnalante non sia in alcun modo riferibile a quella oggetto di segnalazione, tanto in termini commissivi che omissivi.

Questo perché, qualora così fosse, si ricadrebbe nel paradosso dell’autodenuncia che, però, impedirebbe l’applicazione di quelle stesse tutele previste dall’art. 54-bis.

A questo punto, spunti di riflessioni possono essere forniti se si guarda oltreoceano: la disciplina statunitense – precorritrice dell’istituto – vanta una lunga tradizione in tema di meccanismi premiali, tanto è che somme a favore del segnalante già si prevedevano nel citato False Claims Act del 1863.

Attualmente, invece, si prevede addirittura un whistleblower reward commisurato al maggiore introito derivante dalla scoperta dell’illecito e comunque in una misura variabile tra il 10% e il 30%.

Ovvio: la comparazione dev’essere fatta con la dovuta cautela in quanto ben si conoscono le forti differenze – sociali e giuridiche – che intercorrono tra i due ordinamenti, ciononostante, si ritiene di poter mutuare almeno in parte il sistema americano e riprodurlo con i dovuti adattamenti nell’ordinamento giuridico interno.

In primo luogo, si potrebbe immaginare una “ricompensa” condizionata, eventualmente commisurata all’accertamento della veridicità di quanto segnalato. In proposito, si condivide la proposta che era stata avanzata in sede di Commissione di studio, la quale subordinava il benefit economico al passaggio in giudicato di una sentenza della Corte dei Conti^[32].

A tale prospettiva, inoltre, si affianca la possibilità di bilanciare un sistema simile con meccanismi sanzionatori in caso di “abuso del whistleblowing”, ossia per quegli episodi di utilizzo improprio o pretestuoso dell’istituto. Ovviamente, così facendo, si limiterebbe l’uso dell’incentivo economico alle sole circostanze di recupero di somme di denaro, da parte della p.a., in sede erariale, tralasciando tutte quelle invece dove si pongono problemi di quantificazione economica^[33].

Dunque, proprio per ovviare al problema del calcolo economico ma riconoscendo comunque un valore alla segnalazione, chi scrive offre una seconda soluzione: si potrebbe riflettere su meccanismi incentivanti differenti dalla corresponsione di una somma di denaro, ossia sull'opportunità di riconoscere l'attività di segnalazione quale titolo preferenziale in sede di concorsi pubblici o, diversamente, di valutare la stessa ai fini delle progressioni di carriera^[34].

In qualunque caso, finché non sopraggiunga un auspicabile intervento legislativo, il whistleblowing continuerà a scontare una certa diffidenza da parte dei lavoratori. Certo, il successo di questo istituto passa prima di tutto da una nuova cultura dell'essere dipendente pubblico, eppure, se il fine ultimo è un'azione amministrativa più performante, argomenti puramente ideologici non sembrano sufficienti, considerando, invece, più strumentali alla causa – almeno inizialmente – argomenti anche e soprattutto pragmatici.

Non va sottovalutato, infatti, che, in un contesto come quello italiano ove il malaffare pervade e condiziona le decisioni nella p.a., far leva su una deterrenza suscettibile di valutazione economica può rappresentare un valido ed efficace rimedio al dilagare dei fenomeni di maladministration.

Note e riferimenti bibliografici

[1] In questo senso, v. R. CANTONE, E. CARLONI, La prevenzione della corruzione e la sua Autorità, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2017.

[2] Per approfondimento v. M. G. RACCA, Corruzione (dir. amm.) in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Utet, Torino, 2017, 208 ss.

[3] Con riferimento alla legge anticorruzione si vedano: cfr. F. CERIONI, V. SARCONI, Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione, Milano, 2019, 341 – 357; P. SEVERINO, La nuova legge anticorruzione, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2013, 7 ss; B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione, Torino, 2013; F. DI MASCIÒ, Il primo anno di attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, 273 ss.

[4] Richiamando la definizione adottata dall'OCSE, tale istituto si sostanzia nella <<protezione legale contro le eventuali azioni/ritorsioni discriminatorie o disciplinari per i dipendenti che rivelano alle autorità competenti in buona fede e in seguito ragionevoli motivi, un illecito di qualsiasi tipo nel contesto del loro posto di lavoro>> - OCSE, Committing to Effective Whistleblower Protection, su: www.oecd.org.

[5] Si condivide e si richiama l'analisi di F. COPPOLA, Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell'anticorruzione, in *Diritto Penale e Processo*, 4/2018, 475.

[6] In questi termini G. GARGANO, La “cultura del whistleblower” quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione, in *Federalismi.it*, n. 1/2016.

[7] Così R. CANTONE, La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO cit.

[8] Per approfondimenti sulla disciplina americana, cfr. A. PARROTTA, R. RAZZANTE, Il sistema di segnalazione interna, Pisa, 2019, 15 ss.

[9] Per una prospettiva completa delle fonti normative internazionali ed europee cfr. A. MARCIAS, La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'autorità nazionale anticorruzione, in NICOTRA I. A. (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016.

[10] Art. 9, Convenzione civile contro la Corruzione, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 4.XI.1999.

[11] Art. 33, United Nations Convention Against Corruption (Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 58/4, 31 ottobre 2003).

[12] Tra l'altro, della Convenzione ONU è interessante rilevare come la disposizione sulla tutela del soggetto segnalatore è collocata nella parte inerente alla disciplina repressiva, lasciando intendere, quindi, che la disciplina dell'istituto debba porsi in un'ottica più di sanzione che di prevenzione del fenomeno. Il ragionamento seguito dall'ONU è che una legge sul whistleblowing è posta a tutela di quegli “insider” che, riferendo casi di cattiva amministrazione o di condotte rilevanti sul piano penale quanto disciplinare, diventano “vittime” della loro stessa segnalazione. Orbene, non può negarsi che una ratio simile sembra legittimare la tesi di chi – provocatoriamente – parla di “spione da tutelare” (v. G. GARGANO, La “cultura del whistleblower” quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione, cit.).

[13] Così B. G. MATTARELLA, La prevenzione della corruzione in Italia, cit., 132.

[14] Per un commento complessivo della normativa del 2017, si v. S. M. CORSO, Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro, Torino, 2020; M. TARTAGLIONE, Il <> nel settore pubblico. I meccanismi di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, in F. CERIONI, V. SARCONI; M. MARTONE, La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della l. 30 novembre 2017, n. 179, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2018.

[15] Il Collegio rileva che l'art. 54-bis non vincola le Amm.ni interessate a osservare quanto definito dalle linee

guida ANAC; anzi, secondo il giudice amministrativo, l'assenza di disposizioni transitorie in attesa dell'approvazione delle suddette linee si presta a due possibili letture tra loro contrapposte: o le amministrazioni possono comunque procedere a organizzarsi per adeguarsi alle regole legislative del whistleblowing oppure le indicazioni ANAC sono imprescindibili per la p.a. Tuttavia, conclude il Consiglio di Stato che, data la terminologia utilizzata anche dall'ANAC medesima, la stessa Autorità pare attribuire alle Linee guida l'obiettivo di fornire "indicazioni" tanto che, lo stesso testo esaminato, viene formulato in termini discorsivi e non precettivi. In particolare, si afferma che «nel complesso sono prevalenti indicatori, anche alla luce delle elaborazioni sopra richiamate della giurisprudenza, anche del Consiglio di Stato, per concludere in favore del carattere non vincolante delle Linee guida. Le amministrazioni avranno dunque l'onere di esplicitare le motivazioni dell'adozione di eventuali scelte diverse da quelle indicate nelle linee guida. In ogni caso, ciò non si può tradurre in omissione nell'adeguamento da parte delle amministrazioni»>>, parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 615 del 2020.

[16] In questo senso, si esprime anche TAR Campania, sez. VI, 8 giugno 2018, n. 3880, secondo cui il whistleblowing non ammette contestazioni o rivendicazioni di carattere personale attinenti al rapporto di lavoro, nei confronti di superiori; diversamente, per la dottrina, si v. N. PARISI, Osservazioni a prima lettura sulla legge n. 179/2017 di tutela del whistleblower, in *LavoroDirittiEuropa* n. 1/2018 che considera la persona segnalante meritevole di tutela «in quanto si è fatta interprete e portatore, tramite la propria segnalazione, di un interesse pubblicistico, collettivo, non meramente individuale»>>.

[17] Nelle Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower), Pt. II, § 1, lett. B) si legge che «circa l'identificazione dei soggetti riconducibili alla categoria dei dipendenti pubblici indicati nella norma, in considerazione del rilievo che queste segnalazioni possono avere per finalità di prevenzione della corruzione, l'Autorità ritiene che vi rientrino i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Nella nozione di pubblico dipendente sono quindi compresi tanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2, co. 2) quanto, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti, i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 del medesimo decreto)»>>.

[18] Tale locuzione non è stata immune da critiche in quanto, secondo taluni, alcuni dei soggetti ricondotti alla nozione di "dipendenti pubblici" non possono considerarsi, neppure in senso ampio, come appartenenti a tale categoria, v. A. RICCIO, La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica, in *Amministrazione in cammino*, 2018.

[19] Sul punto, preme fare alcuni rilievi. Un primo profilo controverso riguarda coloro che hanno con le amministrazioni rapporti lavorativi non qualificabili in termini di dipendenza quali collaboratori o consulenti. Un'interpretazione strettamente letterale del dato normativo sembra precludere l'applicazione dell'art. 54-bis anche a tali categorie lavorative. Così facendo, però, l'intero impianto normativo risulterebbe incoerente in quanto – come visto – sono tutelate categorie di lavoratori del tutto estranee alle amministrazioni. Tra l'altro, si segnala l'interpretazione data dall'ANAC la quale tende a includere tra i soggetti tutelati ex art. 54-bis «anche i collaboratori e consulenti della pubblica amministrazione con qualsiasi tipologia d'incarico o contratto (ad es. stagisti, tirocinanti)»>> (cfr. Linee guida 2019 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. 54bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing). In senso critico, v. D. U. GALETTA, P. PROVENZANO, La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luce e (soprattutto) ombre, in *Federalismi.it*, n. 18/2020 in cui si ritiene che la lettura estensiva data dall'ANAC urta con il tenore letterale dell'art. 54-bis che (testualmente) fa riferimento ai soli «dipendenti pubblici»>>.

Altresì, un secondo punto critico riguarda i dipendenti di un ente di diritto privato ma soggetto a controllo pubblico ex art. 2359 c.c. Infatti, la disposizione codicistica, riferendosi al controllo societario, pare ammettere la tutela per i soli dipendenti delle società pubbliche controllate, escludendo, però, numerosi altri enti privati (es. fondazioni, associazioni etc.) che – in ossequio agli artt. 1, comma 2-bis, L. n. 190/2012 – sono destinatari della normativa in materia di trasparenza e anticorruzione (per l'appunto, fonte istitutiva dell'art. 54-bis in esame). Ebbene, una conclusione simile pare contraddire la ratio legis dell'anticorruzione amministrativa, in quanto, nonostante l'applicabilità della L. n. 190/2012 agli enti privati, inspiegabilmente i dipendenti di quest'ultimi sembrerebbero non rientrare nel novero dei soggetti tutelati dall'art. 54-bis (v. Linee guida ANAC (par. 1.2). Diversamente, cfr. Cons. Stato, sez. I, parere n. 615/2020 ritiene che «pur condividendo l'obiettivo di favorire la coerenza con la normativa generale sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, l'opzione prescelta non risulti fondata su solide basi legislative di rango primario»>>.

[20] In riferimento all'individuazione delle condotte illecite, nel già ricordato parere n. 615/2020, il Consiglio di Stato ha convenuto con l'ANAC «che i fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendano non

solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione ma tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico". Più problematica, invece, è l'estensione dell'ambito applicativo ai "casi in cui si configurano condotte, situazioni, condizioni organizzative e individuali che potrebbero essere prodromiche, ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio". La questione non è di facile definizione, tanto che, riconoscendo la difficoltà di definire in via astratta e assoluta la medesima, il Collegio propone il bilanciamento tra due contrapposte esigenze: da una parte, quella di un'efficace lotta ai fatti corruttivi nella p.a., dall'altra, quella dell'efficacia e del buon andamento dell'azione amministrativa, entrambe – si badi bene – di rilievo costituzionale. Il giudice amministrativo ha ritenuto che, per quanto riguarda la prima delle due esigenze, facendo riferimento agli atti prodromici, questa sia tutelabile attraverso il perseguimento di quelle fattispecie penali dove è configurabile il tentativo, riconducendo i casi rimanenti – sprechi, nepotismo etc. – al più ampio concetto di "illeciti" fissato dal legislatore. La seconda esigenza, invece, si ritiene perseguibile attraverso una precisa e puntuale perimetrazione dell'ambito applicativo dell'art. 54-bis, onde evitare che la nuova disciplina possa essere strumentalmente utilizzata per scopi di carattere personale.

[21] Sulla questione del procedimento disciplinare sono stati sollevati alcuni profili critici. In primis, viene ora prescritto che, qualora "la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile solo previo consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità". Secondo chi scrive, però, una disposizione in tal senso vanifica completamente la ratio della disciplina: il rischio è che non si riesca effettivamente a tutelare il whistleblower qualora questo sia "costretto", al fine di far luce su episodi di maladministration, a svelare la propria identità (di questo avviso, anche D. U. GALETTA, P. PROVENZANO, cit. p121). In secundis, si afferma che nel caso in cui si faccia riferimento a "contestazioni disciplinari fondate su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione", l'identità del segnalante non potrà essere rivelata; tuttavia, la distinzione tra la locuzione poc'anzi richiamata e quella di <<fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione>> prima descritta, sembra prospettare ipotesi largamente sovrapponibili. Difatti, con la formula <<o in parte>>, l'affermazione secondo cui l'identità del segnalante non può essere rivelata se la contestazione è fondata su distinti e ulteriori accertamenti perde di significato in quanto viene assorbita dalla circostanza successiva. Anche in questo caso, il rischio è quello che il segnalato ritenga indispensabile ai fini della propria difesa conoscere l'identità del segnalante, con la conseguenza che la segnalazione, se il segnalante non volesse farsi identificare, risulterebbe del tutto inutilizzabile (in questo senso, G. MASSARI, Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017, in Studium Iuris, n. 9/2018).

[22] Si ricorda – brevemente – che tale forma di accesso consiste nel diritto di chiunque, senza essere portatore di una specifica posizione sostanziale e senza bisogno di motivare la ragione, di accedere ai dati e documenti delle amministrazioni, diversi e ulteriori da quelli per i quali vi è l'obbligo di pubblicazione.

[23] Ciò è pacifico non solo a livello nazionale, bensì ancora di più nel diritto UE ove a più riprese si è affermato che l'accesso al fascicolo rientra nel novero di quelle garanzie procedurali miranti a tutelare i diritti di difesa e a garantire, in particolare, l'esercizio effettivo del contraddittorio (ex multis Trib. di Primo Grado, ordinanza 9 luglio 2003, T-219/01, Commerzbank AG c. Commissione (ECLI:EU:T:2003:20), in www.curialex.eu). Alla luce di ciò, non sorprende che un divieto assoluto come quello italiano non si rivenga nella direttiva n. 2019/1937/UE, ove, al contrario, prevede che le persone coinvolte (i segnalati) godono pienamente del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, della presunzione di innocenza e dei diritti della difesa e, infine, del diritto di accedere al proprio fascicolo (art. 22, comma 1, Direttiva n. 2019/1937/UE).

[24] Non a caso, è la soluzione adottata in sede europea la quale impone di secretare esclusivamente le <<informazioni da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante>> (art. 16, comma 1, Direttiva n. 2019/1937/UE).

[25] Si segnala la ricostruzione e l'analisi effettuata in S. M. CORSO, cit., 277 ss.

[26] Per quanto riguarda il quadro normativo di riferimento, v. D. U. GALETTA, P. PROVENZANO, cit., 123 ss.

[27] L'ANAC, in occasione del 4° Rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing - 16 luglio 2019 (consultabile in www.anticorruzione.it), evidenzia che, per quanto riguarda i dati riferiti da altre amministrazioni, il numero di segnalazioni anonime ricevute risulta cospicuo e che queste vengono in genere trattate, pur nella consapevolezza che non c'è alcun whistleblower da tutelare.

[28] Così si legge in Cassazione civile sez. lav., 04/12/2017, n. 28974 (in senso conforme, si esprime anche Cassazione civile sez. lav., 14/03/2013, n. 6501). Sulla questione si segnala la nota a sentenza di L. RATTI, *Alla ricerca dei fondamenti teorici del sindacato di legittimità sulla giusta causa di licenziamento*, in Riv. it. dir. lav., 2013, II, 895.

[29] Art. 6, par. 3, Direttiva (UE) 2019/1937.

[30] Considerando n. 34 e art. 6, par. 2, (UE) 2019/1937.

[31] Più nello specifico, l'ANAC rileva che «l'Autorità non ha ancora perduto il proprio ruolo di “sfogatoio” per molti pubblici dipendenti, i quali ancora vi si rivolgono non per rappresentare violazioni/disfunzioni poste in danno dell'interesse pubblico (segnalazioni fatte nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione), ma per rappresentare situazioni personali, che esulano dall'ambito oggettivo della norma” e ancora che “la persistenza di alcune criticità legate all'applicazione dell'istituto come, in particolare, l'utilizzo improprio del whistleblowing per segnalazioni riferite a materie non di competenza dell'ente, la scarsa qualità delle segnalazioni, la scarsa fiducia nell'istituto, la difficoltà dell'istituto ad attecchire nei contesti lavorativi, soprattutto in quelli di ridotte dimensioni»», cfr. 4° Rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing, cit.

[32] V. Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, istituita con DM 23 dicembre 2011, § 8.4.1. Tutela e premialità del whistleblower nell'ordinamento, 77, in www.funzionepubblica.gov.it, dove il sistema proposto si basa sulla corresponsione di una somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti per danno all'erario o danno all'immagine.

[33] Non vi è chi ha sottolineato come un'impostazione basata su “premi in denaro” potrebbe determinare il “rischio che il soggetto venuto a conoscenza dell'illecito ricatti il terzo da denunciare chiedendogli, come «prezzo del silenzio», una cifra superiore a quella che lo Stato gli offrirebbe” così V. ZALLOCCO, *Il whistleblowing*, in www.ildirittoamministrativo.it, STUDI 2016, 27 luglio 2016, 11.

[34] Entrambe le soluzioni vengono condivise anche da M. TARTAGLIONE, cit., in F. CERIONI, V. SARCONI, cit., 341 – 357.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6151>