

IL WHISTLEBLOWING TRA INTELLIGENZA DELLA CORRUZIONE E CONOSCENZA DELLA (MAL)AMMINISTRAZIONE.

Francesco Fabrizio Tùccari

Abstract (it) Il contributo tratta il tema-problema del *whistleblowing*, che, già di notevole attualità, si è imposto all'attenzione in misura ancora maggiore in questo particolare periodo di emergenza sanitaria, in cui possono crearsi condizioni più favorevoli per il diffondersi di pratiche corruttive e di malamministrazione. L'istituto, dotato di una sua propria fisionomia che lo distingue da altre figure similari, opera nella duplice prospettiva del contrasto all'illegalità e dell'informazione alla collettività sull'essere, sull'organizzarsi e sull'agire degli apparati pubblici e privati. In quest'ottica vengono affrontate le questioni di ordine teorico-sistemico e applicativo che lo riguardano.

Abstract (en) The paper deals with the problem of *whistleblowing*, which, already remarkably relevant in itself, has become even more important during this particular historical moment of health emergency, where more favourable conditions may be created for merging of corruptive practices and maladministration. The institute, endowed with its own distinctive features that distinguish it from other similar figures, operates in the double perspective of the fight against illegality and information to the community about being, organizing and acting of public and private entities. In this perspective, the paper focuses on the theoretical-systematic and applicative issues which characterize it.

SOMMARIO: **1.** Premessa. – **2.** Il problema del *whistleblowing*. – **3.** La nozione di *whistleblowing*. – **4.** Paradigmi normativi: il *whistleblowing* nel diritto internazionale. – **5** (segue). Il *whistleblowing* nel diritto europeo. – **6** (segue). La realtà italiana. – **7.** Conclusioni.

1. Premessa.

Il tema della corruzione, considerato dal versante giuridico¹, presenta già all'approccio molti nodi problematici e poche certezze.

Prova ne siano, quanto ai primi, le mai sopite e continuamente rinfocolate dispute su questioni di fondo del fenomeno corruttivo, come quelle relative alla matrice economica o socio-culturale², alla portata globale-internazionale-sovrana nazionale o nazionale-locale³ e alla consistenza individuale-soggettiva o istituzionale-oggettiva⁴; questioni che vengono affrontate dove attraverso una scelta di campo e dove in termini di reciproca complementarietà tra le diverse prospettive emerse in seno al dibattito sull'argomento.

L'assunto di partenza rimane fermo anche di fronte ad acquisizioni apparentemente condivise come quella relativa al concetto di corruzione⁵, che si

1 Cfr., per tutti, R. CANTONE-E. CARLONI, *Che cosa è la corruzione?*, in IIDD., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018, 13 ss., spec. 14 ss., i quali evidenziano la natura polisemica del lemma "corruzione", sottolineandone la rilevanza sul piano, oltre che giuridico, anche naturalistico ed etico-sociale (14-15 e 22-24).

2 Sull'origine economica della corruzione cfr., per tutti, M. CENTORRINO-M. LISCIANDRA, *La teoria economica della corruzione*, in M. CENTORRINO-M. LISCIANDRA-N. PARISI-D. RINOLDI, *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*, in *Quaderni europei*, 18, 2010, in www.lexunict.it/cde/quaderno-europei/giuridiche/18_2010.pdf. Sull'origine socio-culturale della corruzione v., per tutti, M. VITALE-M. GERONZIO (a cura di), *Corruzione. Malattia sociale che distrugge competitività, civiltà, Costituzione e carità*, ESD, Bologna, 2010; C.A. BRIOSCHI, *Breve storia della corruzione. Dall'età antica ai giorni nostri*, TEA, Milano, 2004; ID., *Il malaffare. Breve storia della corruzione*, Longanesi, Milano, 2010; ID., *La corruzione. Una storia culturale*, Guanda, Milano, 2018. Per un'utile prospettiva d'insieme, N. PARISI-G.L. POTESTÀ-D. RINOLDI (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

3 Cfr., per tutti, E.U. SAVONA-L. MEZZANOTTE, *La corruzione in Europa*, Carocci, Roma, 1998; L. BORLINI-P. MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Dir. comm. int.*, 2007, 1, 15 ss.; D. RINOLDI, *Corruzione pubblica e privata, unità del mondo e società liquida*, in *Quaderni dell'Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa-Università Cattolica del Sacro Cuore*, 32, 2009, in www.aassbb.it/wp-content/uploads/2014/10/ED_32.pdf; ID., *Corruzione pubblica e privata: adeguamento dell'ordinamento italiano alla disciplina internazionale ed europea di contrasto*, in *La corruzione fra teoria economica*, cit.; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, ESI, Napoli, 2012; A. DEL VECCHIO-P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2014; N. PARISI, *Alle origini della scelta del tema: la rilevanza dell'azione di contrasto alla corruzione nell'ambito della ricerca interdipartimentale 'Crisi dell'eurocentrismo e futuro dell'umanesimo europeo'*, in *Prevenire la corruzione*, cit., 25 ss.; ID., *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in www.federalismi.it, 2019, 9.

4 Cfr., per tutti, M. D'ALBERTI-R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994; A. VANNUCCI, *Come combattere la corruzione in Italia?*, in *Quad. soc.*, 1997, 14, 121 ss.; F. CAZZOLA, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1998; G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, CUEN, Napoli, 1999; A. VANNUCCI, *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, in *Riv. bim. di cult. e pol.*, 2012, 3, 422 ss.; AA.VV., *La dimensione della corruzione. Una prospettiva filosofica*, in *Not. di Pol.*, 2018, 129, 3 ss.; I. SALES-S. MELORIO, *Storia dell'Italia corrotta*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2019.

5 Cfr., in questi termini, circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica 25 gennaio 2013, n. 1, che fa riferimento, appunto, a un (nuovo) «concetto di corruzione».

concorda doversi individuare affiancando al tradizionale approccio repressivo il moderno approccio preventivo⁶ e, dunque, ricavare dalla combinazione dell'originario significante penalistico di microcosmo di delitti contro la p.a.⁷ e tra privati⁸ con il successivo più ampio contenitore della malamministrazione⁹; per poi evidenziare come quest'ultima, quando non finisca per risolversi in una sostanziale duplicazione delle corrispondenti fattispecie di reato¹⁰, sia distinta e distante dalla corruzione, talvolta costituendone piuttosto la causa o l'effetto e talaltra invece prescindendone del tutto¹¹.

⁶ Cfr., per tutti, N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. e sc. int.*, 2016, 1, 185 ss.; G.M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2018, 3-4, 461 ss.

⁷ Sulla corruzione come "famiglia di delitti" dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (art. 318 e ss. cod. pen., fatti oggetto, al momento, di tre interventi riformatori in poco più di sei anni (l. 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», in G.U. 13 novembre 2012, n. 265), l. 27 maggio 2015, n. 69 «Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio», in G.U. 30 maggio 2015, n. 695 e l. 9 gennaio 2019, n. 3 «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e dei movimenti politici», in G.U. 16 gennaio 2019, n. 13), cfr., senza pretesa di completezza, F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto integrato*, Giappichelli, Torino, 2012; D. PULITANÒ, *La novella in materia di corruzione*, in *Cass. pen.*, 2012, 11 (suppl.), 3 ss.; S. SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2012, 10, 1235 ss.; S. SPADARO-A. PASTORE, *Legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190)*, Giuffrè, Milano, 2012; V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale. Alcune disincantate osservazioni sulla recente legge-anticorruzione*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2012, 2.; B.G. MATTARELLA-M. PELISSERO (a cura di) *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; D. BRUNELLI, *La riforma dei reati di corruzione nell'epoca della precarietà*, in *Arch. pen.*, 2013, 1, 67 ss.; E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anti-corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 2, 529 ss.; R. GAROFOLI, *La nuova disciplina dei reati contro la p.a.*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2013, 1; ID., *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie*, *ivi*, 2013, 2; P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen. e proc.* 2013, 1, 7 ss.; A. SESSA, *Prevenzione e 'selezione primaria' nella legge n. 190 del 2012: l'antiformalismo come metodo per una razionalizzazione del sistema penale*, in A. JAZZETTI-A. BOVE (a cura di), *La legge anticorruzione. I. La riforma dei reati contro la P.A.*, Giapeto, Napoli, 2014, 201 ss.; M. PELISSERO, *I delitti di corruzione*, in C.F. GROSSO-M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, in C.F. GROSSO-T. PADOVANI-A. PAGLIARO (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2015, 245 ss.; A. MANNA, *Considerazioni generali sulla legge anticorruzione e sul decreto legislativo delegato in tema di incandidabilità e decadenza dei parlamentari*, in A. CADOPPI-S. CANESTRARI-A. MANNA-M. PAPA (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte generale e speciale. Riforme 2008-2015*, UTET, Torino, 2015, 168 ss.; F. CINGARI, *Una prima lettura delle nuove norme penali a contrasto dei fenomeni corruttivi*, in *Dir. pen. e proc.*, 2015, 7, 805 ss.; V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015. Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2015, 12; A. SPENA, *Dalla punizione alla riparazione? Aspirazioni e limiti dell'ennesima riforma anticorruzione (l. 69/2015)*, in *Studium Iuris*, 2015, 10, 1115 ss.; A. SESSA, *Sistema penale e 'legalità reticolare': opzioni di valore nella più recente normativa anticorruzione*, in *Le Corti Salernitane*, 2017, 1-2, 265 ss.; G. FLORA-A. MARANDOLA (a cura di), *La nuova disciplina dei delitti di corruzione. Profili penali e processuali (L. 9 gennaio 2019, n. 3 c.d. «spazzacorrotti»)*, Pacini, Pisa, 2019; M. GAMBARDILLA, *Il grande assente nella nuova "legge spazzacorrotti": il microsistema*

Per converso, la principale e forse unica certezza è la difficoltà di far affiorare il fenomeno corruttivo¹², che di regola sorge e prolifera in climi e contesti omertosi a causa delle sue caratteristiche intrinseche¹³, dalle quali, a seconda del ruolo rivestito dai soggetti coinvolti¹⁴, nasce l'interesse "positivo" a occultarlo o quello "negativo" a non portarlo alla luce; caratteristiche a cui si aggiunge il tacito "patto di non belligeranza", tipico degli ambienti di vita e di lavoro, indotto dal timore di ritorsioni e discriminazioni¹⁵, che comporta il tendenziale disinteresse a rendere note eventuali condotte illecite di terzi¹⁶.

delle fattispecie di corruzione, in *Cass. pen.*, 2019, 1, 44 ss.; V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in www.penalecontemporaneo.it, 2019, 5.

8 Sulla corruzione tra privati (artt. 2635 e ss. cod. civ.), per come formalmente introdotta e disciplinata nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 15 marzo 2017, n. 38 «Attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato», in G.U. 30 marzo 2017, n. 75, v., per tutti, A.L. CLERICI, *La corruzione tra privati*, Key, Vicalvi, 2017; S. SEMINARA, *D. Lgs. 15 marzo 2017, n. 38. Il gioco infinito: la riforma del reato di corruzione fra privati*, *Dir. pen. e proc.*, 2017, 6, 712 ss.; A. RUGANI, *Riforma della "corruzione fra privati" (d.lgs. n. 38/2017): l'ennesima occasione perduta*, in *Cass. pen.*, 2017, 12, 4312 ss.; A. ROSSI, *La riforma del "sistema punitivo" della corruzione tra privati: nuove fattispecie e nuove sanzioni per le persone fisiche e per gli enti*, in *Le soc.*, 2017, 6, 751 ss.; E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Giappichelli, Torino, 2018. In realtà, la previgente formulazione dell'art. 2635 cod. civ. (nella versione risultante per effetto dell'art. 1 del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61 «Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366», in G.U. 15 aprile 2002, n. 88), pur facendo espresso riferimento alla «infedeltà a seguito della dazione o promessa di utilità», e quindi non evocando mai la corruzione, era finalizzata, sulla scorta del dibattito e delle istanze internazionali e sovranazionali dell'epoca (Convenzione di Bruxelles del 26 maggio 1997 sulla lotta alla corruzione; Convenzione OCSE di Parigi del 17 dicembre 1997, entrata in vigore il 15 febbraio 1999, sulla lotta alla corruzione; Azione comune europea del dicembre 1998), ad introdurre una fattispecie penalmente rilevante di corruzione anche nel settore privato; "non menzione" della corruzione, questa, che fin dall'inizio ha costituito una delle principali critiche al testo di legge.

9 La richiamata circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2013 (cfr. *supra*, nota n. 5), evoca un «concetto di corruzione [...] comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica [...] e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione [...], ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite»; cfr., altresì, la determinazione ANAC 28 ottobre 2015, n. 12, che fa riferimento alla corruzione come fenomeno non solo più ampio «dello specifico reato di corruzione e del complesso di reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la "maladministration", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse». In dottrina, cfr. per tutti, oltre a K.C. WEARE, *Maladministration and its remedies*, The Hamlyn Trust, London, 1973, S. CASSESE, "Maladministration" e rimedi, in *Foro it.*, 1992, 9, V, 243 ss.; F. MERLONI-R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Franco Angeli, Milano, 2009; F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli,

Non che si tratti di fenomeno silente: esistono infatti strumenti e tecniche, come le statistiche giudiziarie e i campionamenti di altro tipo¹⁷, che permettono di rilevarne e misurarne in termini quanti-qualitativi se non altro la percezione¹⁸ attraverso una serie di indicatori e dati che, pur con (talvolta assai) differente grado di attendibilità¹⁹, tornano comunque tutti utili; a maggior ragione se considerati come elementi conoscitivi da interfacciare tra loro alla stregua di *markers* della corruzione²⁰ finalizzati ad acquisirne quella maggiore e migliore intelligenza possibile, nel duplice senso etimologico di *intus* e *inter legere*²¹, quale preconditione per poterla efficacemente fronteggiare.

Firenze, 2010; F. DI CRISTINA, *La corruzione negli appalti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2012, 1, 177 ss.; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 2, 123 ss.; M. DE BENEDETTO, *Administrative corruption*, in J. BACKHAUS (ed.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Springer on line, 2014; F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Dir. ec.*, 2015, 3, 483 ss.; F. MARTINES, *La legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in www.federalismi.it, 2015, 5; M. D'ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 2017; E. CARLONI, *Fighting Corruption Through Administrative Measures. The Italian Anti-Corruption Policies*, in www.ijpl.eu, 2017, 2, 261 ss.; ID., *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Pol. dir.*, 2017, 3, 445 ss.; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2017; N. GULLO, *La prevenzione della corruzione nel sistema amministrativo: impulsi del diritto europeo e tendenze evolutive della legislazione italiana*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 4, 939 ss.; M. RAMAJOLI-M. DELSIGNORE, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 1, 61 ss.

10 S. AMOROSINO, *Il Piano Nazionale Anticorruzione come atto di indirizzo e coordinamento amministrativo*, in *Nuove aut.*, 2014, 3, 543 ss., evidenzia che il «tentativo di ampliamento dei comportamenti corruttivi al di là della sfera penalistica» risulti «inefficace perché la descrittiva ora riportata nulla aggiunge alla fattispecie di reato di cui all'art. 318 cod. pen.».

11 F. PINTO, *Il mito della corruzione. La realtà della malamministrazione*, Aracne, Canterano, 2018, spec. 20 ss. e 75 ss.; V. BRIGANTE, *Contributo allo studio della corruzione nei contratti pubblici: precisazioni terminologiche e valutative, tra esigenze di uniformità nazionale e opportunità di declinazione locale*, in *Ist. Fed.*, 2019, 2, 485 ss.

12 Con particolare riferimento alla realtà italiana, cfr., per tutti, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà: etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007; N. FIORINO-E. GALLI, *La corruzione in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2013; F. MANGANARO, *La corruption en Italie*, in www.iuspublicum.it, 2014, 2.

13 P. DAVIGO-G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Bari-Roma, 2007, 34, evidenziano come la corruzione rappresenti, per un verso, «un tipico reato-contratto [...] bilateralmente illecito (rispetto al quale, cioè, entrambi i *partner* sono punibili), caratterizzato inoltre dalla massima privatezza della realizzazione» e, per altro verso, «un reato a espansione lesiva ritardata», ciò che gli assicura «le note di una bassissima propensione alla denuncia».

14 Autoria, coautoria, cointeressenza, coinvolgimento, etc.

15 Frutto del «quieto vivere», comprensivo anche dell'«apparente» amicizia e «solidarietà tra colleghi», che si traduce «in una sorta di omertà»: così R. CANTONE-E. CARLONI, *Il "whistleblowing"*, in *IIDD.*, *Corruzione e anticorruzione*, cit., 133 ss., spec. 133-134.

16 R. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001*, in *La legge anticorruzione*, cit., 244 ss.

17 Imperniati sulla corruzione percepita o direttamente conosciuta o vissuta dagli intervistati oppure sul costo effettivo o sull'andamento anomalo dei contratti pubblici: cfr., per tutti, il rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Roma, 2012, 1 ss., spec. 9 ss. In argomento,

Nell'ambito di un «sistema in evoluzione»²², qual è quello in discorso, appare imprescindibile l'apporto della società civile, talvolta anche normativamente previsto a livello internazionale²³, che si traduce nella fattiva collaborazione e nella sinergica cooperazione con i poli istituzionali per sfociare in forme di controllo ulteriore e diffuso sull'operato dei pubblici poteri.

In questa prospettiva, basata sui principi di solidarietà, uguaglianza, fedeltà e sussidiarietà in senso ascendente e orizzontale, un ruolo senz'altro primario può essere giocato da uno strumento la cui cifra distintiva e il cui punto di forza, si da

per tutti, v. A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in *La corruzione amministrativa*, cit., 57 ss.; ID., *Atlante della corruzione*, EGA, Torino, 2012; ID., *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in *La legge anticorruzione*, cit., 48 ss.; ID., *Costi di transazione e meccanismi di governance nel mercato della corruzione*, in *Riv. it. pol. pub.*, 2018, 1 25 ss.; F. MONTEDURO-A. BURATTI-S. BRUNELLI, *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Formez, Roma, 2013; L. DI DONATO, *L'analisi di impatto della corruzione (AIC): un nuovo strumento per i regolatori?*, in *www.federalismi.it*, 2015, 21; E. CARLONI, *Misurare la corruzione?*, cit.; M. GNALDI-B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi: obiettivi, metodo, esperienze*, Franco Angeli, Milano, 2018; R. CANTONE-E. CARLONI, *Quanta corruzione c'è e come misurarla*, in *Corruzione e anticorruzione*, cit., 29 ss.; II.DD., *'Percezione' della corruzione e politiche anticorruzione*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2019, 2; J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2020, 9.

18 Cfr., per tutti, G. COCCO, *Le recenti riforme in materia di corruzione e la necessità di un deciso mutamento di prospettiva nell'alveo dei principi liberali*, in *Resp. civ. e Prev.*, 2018, 2, 374 ss., afferma che il «dato da cui occorre procedere per delineare i corretti strumenti di contrasto alla corruzione è la non misurabilità del fenomeno, essendo offerta esclusivamente la *misura della percezione della corruzione*, in quanto tale non riferibile alla corruzione reale e, soprattutto, determinata da specifici punti di vista».

19 Il punto debole delle statistiche giudiziarie viene individuato nella discrepanza riscontrabile tra il numero dei reati commessi e quelli accertati, dovuta, oltre che alle caratteristiche intrinseche della corruzione rilevate in precedenza (cfr. nota n. 13), anche al fatto che le condanne sono legate ad una serie di circostanze variabili. Il «tallone d'Achille» dei campionamenti fondati sulla corruzione percepita viene individuato, per un verso, nel rischio tutt'altro che astratto che, stante la soggettività-non univocità della percezione, non ci sia corrispondenza con la corruzione reale e, per altro verso, nel fatto che essi non risalgono alle cause del fenomeno corruttivo. Discorso non dissimile vale per i campionamenti fondati sulla corruzione conosciuta o vissuta, nel caso in cui gli intervistati siano reticenti o rispondano non sinceramente; il costo delle opere pubbliche è, di regola, inversamente proporzionale al rischio derivante dal grado di sviluppo delle indagini giudiziarie: contenuto, quando il rischio è elevato perché le indagini sono al *clou*; tendente a lievitare quando il rischio è basso perché o non vi sono indagini o, se vi sono, sono in fase iniziale o sostanzialmente esaurite. In argomento, ai contributi citati nella nota precedente, adde R. RAZZANTE-G. TARTAGLIA POLCINI, *Prevenzione e repressione della corruzione a livello internazionale. La relativa fallacia degli indicatori di rating e le moderne strategie di contrasto*, in *Dir. pen. glob.*, 2017, 1, 7 ss.

20 R. CANTONE-E. CARLONI, *Quanta corruzione c'è*, cit., 41.

21 Ossia di capacità di leggere «dentro, in profondità» una data realtà, per comprenderla «non in maniera superficiale, ma andando oltre, in profondità, per coglierne gli aspetti nascosti e non immediatamente evidenti»; e, rispettivamente, di capacità di leggere «tra le righe», «in filigrana», una data realtà, «per scoprire relazioni e interconnessioni tra i vari aspetti [...] per giungere a una comprensione più ampia e completa di essa»: così il bando «Custodi di parole» 2018/2019, in *www.coopeduca.it*.

22 A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione* (Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018), Giappichelli, Torino, 2019. P. DAVIGO, *Il sistema della corruzione*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

renderlo «insostituibile»²⁴, consistono nella provenienza delle informazioni sul fenomeno corruttivo²⁵ dall'interno dei vari contesti lavorativi che ne sono colpiti e che perciò ne costituiscono un osservatorio altamente privilegiato²⁶.

Si tratta del *whistleblowing*, ossia della segnalazione o denuncia di illeciti da parte del *whistleblower*, vale a dire il lavoratore che non vi sia già formalmente obbligato in forza di specifiche disposizioni normative²⁷.

2. Il problema del *whistleblowing*.

Lasciando da parte le diatribe di carattere linguistico sull'esatta traduzione di questi due termini²⁸, che in Italia hanno richiesto un'apposita "mozione d'ordine" da parte dell'Accademia della Crusca²⁹, è agevolmente intuibile fin dalle prime battute

23 Cfr., ad esempio, l'art. 12 della Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e il contrasto alla corruzione (1° luglio 2003) e il Preambolo della Convenzione Araba anticorruzione (21 dicembre 2010).

24 R. CANTONE, *Introduzione*, in R. CANTONE-N. PARISI-L. VALLI-A. CORRADO-M.G. GRECO (a cura di), *Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel WhistleBlowing, importante strumento di prevenzione della corruzione*, in www.anticorruzione.it (22.6.2016), 3.

25 A. ZULIANI, *Informazioni per contrastare la corruzione*, in *Studi parl.*, 2013, 181-182, 75 ss.

26 Cfr., per tutti, D.U. GALETTA-P. PROVENZANO, *La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre*, in www.federalismi.it, 2020, 18, 112 ss., spec. 112-113; di «vigilanza collettiva» interna parla G. FASANO, *La vigilanza collettiva interna nella politica di prevenzione della corruzione: l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione qualifica una posizione giuridica attiva azionabile dal singolo. Prospettive di riforma della disciplina verso un nuovo modello di pubblico impiego*, in www.federalismi.it, 2020, 14, 138 ss.

27 Quali, ad esempio, gli artt. 361 e 362 cod. pen., 331 e 347 cod. proc. pen., l'art. 149, comma 3, d.lgs. n. 58/1998 (T.U.F.) e gli artt. 42 e ss. d.lgs. n. 231/2007.

28 Nel contesto anglofono d'origine, il *whistleblowing* (anche *whistle-blowing* o *whistle blowing*), vocabolo di derivazione ignota comparso nell'idioma comune a partire dall'Ottocento, sta letteralmente a significare l'azione di chi soffia nel fischietto (*whistleblower*, anche *whistle-blower* o *whistle blower*) al fine di «interrompere qualcosa bruscamente» (*to blow the whistle*): in argomento, cfr. *Oxford English Dictionary. The definitive record of the English language*, in www.oed.com, ad vocem). Transitato nel gergo specialistico intorno alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso, il *whistleblowing* è stato inteso come richiamo dell'altrui attenzione sulla violazione di regole di condotta in genere (*wrongdoings*) affinché vi si ponga rimedio e correlato alle figure emblematiche dell'arbitro di competizioni sportive (*referee*) e del poliziotto di quartiere (*bobby*): sul punto, W. VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. A Global Assessment*, Ashgate, Aldershot, 2006, 8 ss. La traduzione del termine *whistleblowing* in altri contesti linguistici ha comportato il ricorso obbligato, per un verso, a espressioni tarate sulla funzione informativa, di allerta o di denuncia svolta dal *whistleblower* e, per altro verso, al mutuato utilizzo del sintagma anglofono: cfr. ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Che cosa indica e come si traduce la parola inglese whistleblower?*, in www.accademiadellacrusca.it (28.02.2014), che richiama a titolo esemplificativo le figure del *lanceur d'alerte*, del *denunciateur* e dell'*informateur* francese, dell'*alertador* e del *denunciante* spagnolo e dell'*informant* tedesco, dando atto della circostanza che in quest'ultimo ordinamento «sembrerebbe più frequente il ricorso all'anglismo».

29 In Italia il dibattito pubblico sull'argomento, oltre a proporre le espressioni richiamate nella nota precedente, ne ha coniate di ulteriori, consistenti in «(pseudo)calchi» linguistici, come fischietto, fischiettista, fischiettatore, fischiettore, (ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Che cosa indica*, cit., 4) ovvero in locuzioni evocative e icastiche, quali vedetta civica e sentinella civica [G. FRASCHINI-N. PARISI-D. RINOLDI (a cura di), *Protezione*

che quello del *whistleblowing* costituisce problema culturale, etico e politico prima ancora e oltre che giuridico³⁰, legato com'è anzitutto al concetto che ne abbia il segnalante e al riscontro che la pratica della segnalazione possa riscuotere nell'ambiente di lavoro e nell'opinione pubblica più in genere; legato altresì alla reale volontà politica di affrontare un tema così sdruciolevole e spinoso e poi alla configurazione e all'applicazione del relativo regime di disciplina, le quali possono incidere sensibilmente sulle sorti dell'istituto.

Originario dei sistemi di *common law*, in particolare di quello statunitense³¹, e successivamente introdotto in numerosi altri ordinamenti quasi sempre in attuazione di obblighi internazionali e sovranazionali³², il *whistleblowing* è stato infatti a lungo considerato con diffidenza quando non in maniera negativa e perfino riprovevole, identificandosi nel *whistleblower*, le cui ascendenze vengono individuate nelle figure del delatore romano e dell'ostracista e del sicofante greco³³, chi rivela notizie riguardanti il proprio ambiente lavorativo così venendo meno ai basilari obblighi di

delle "vedette civiche": il ruolo del whistleblowing in Italia, Transparency International Italia, Milano, 2009]. Tutte esse, pur se rimaste sostanzialmente prive di séguito, si sono di fatto affiancate alla neutra formula legislativa («pubblico dipendente che», a seconda delle circostanze, «segnala» o «denuncia illeciti»), tanto da richiedere l'intervento dell'Accademia della Crusca, che ha indicato come linguisticamente più corretta l'espressione "allertatore civico"(*Che cosa indica*, cit., 5), cionondimeno stimolando la ricerca ufficiale di altri loghi atti a veicolare in maniera ancor più chiara e immediata l'idea-forza del *whistleblower* e con esso del *whistleblowing*, com'è avvenuto in occasione del concorso di idee «*Whistleblower: un esempio di cittadinanza attiva e responsabile*», organizzato dall'Autorità nazionale anticorruzione e dal Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e rivolto alle scuole secondarie, la cui seconda edizione, conclusasi a novembre del 2017, ha visto tra i vincitori l'Istituto superiore "Negrelli-Forcellini" di Feltre, che ha proposto la suggestiva formula «fi-schietti di giustizia». Il problema della corretta traduzione del termine *whistleblowing* è richiamato da G. MANCINI PALAMONI, *La lingua italiana come bene culturale in sé*, in *Dir. amm.*, 2020, 1, 193 ss., nota 8.

30 G. FRASCHINI, N. PARISI, D.G. RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Bonanno, Acireale, 2011; D. DEL MONTE-G. FRASCHINI (a cura di), *Un'alternativa al silenzio. Promozione delle segnalazioni nell'interesse pubblico*, Transparency International Italia, Milano, 2012, 19 ss.; G. GARGANO, *La "cultura del whistleblower" quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, in *www.federalismi.it*, 2016, 1.

31 Preceduto dal c.d. caso *Grannis et al.* del 1777 relativo alla segnalazione di trattamenti barbari e disumani a danno di prigionieri (su cui v. S.M. KOHN, *The Whistle-Blowers of 1777*, in *The New York Times*, 12.6.2011), il primo atto normativo dell'ordinamento statunitense in materia viene convenzionalmente individuato nel *False Claims Act* del 1863, emanato per fronteggiare la corruzione in materia di forniture militari, il quale tuttavia non utilizza ancora le espressioni *whistleblowing* e *whistleblower* (che, come rilevato a nota n. 28, sono entrate a far parte del gergo specialistico agli inizi degli anni Cinquanta del secolo scorso) ma le locuzioni «*qui tam action*» e «*relator*» che sottendono a una vera e propria azione popolare. La normativa così introdotta è stata poi messa a punto e implementata dal *Lloyd-La Follette Act* del 1912; dopodiché, inteso nel senso chiarito sia nel testo che nelle note che precedono, il *whistleblowing* ha trovato ingresso dapprima in singoli settori, come quelli della responsabilità per danno da prodotti difettosi [R. NADER-P.J. PETKAS-K. BLACKWELL (eds.), *Whistle blowing. The Report of the Conference on Professional Responsibility*, Grossman, New York, 1972] e da vizi di progettazione o di esecuzione di opere pubbliche (R. T. DE GEORGE, *Ethical Responsibility of Engineers in Large Organizations: The Pinto Case*, in *Busin. & Prof. Eth. Journ.*, 1981, 1, 1 ss.), per poi assumere portata generale con il *Whistleblower Protection Act* del 1989, seguito dal *Fraud Enforcement and Recovery Act* del 2009 e dal *Whistleblowing Enhancement Act* del 2012: interventi normativi, tutti questi, che ne hanno segnato la diffusione anche in materia di contrasto alla corruzione, di lotta all'evasione fiscale e, più in genere, all'uso distorto del potere (M.P. MICELI-J.P. NEAR, *Blowing the Whistle*, Lexington

fedeltà, lealtà e riservatezza³⁴ nei confronti dell'organizzazione di appartenenza che incombono su qualunque prestatore d'opera³⁵; donde un florilegio di epiteti che spaziano da quello più neutro di informatore a quelli più estremi di traditore e perfino di sabotatore³⁶.

La successiva rivalutazione del fenomeno, frutto della revisione di queste concezioni avviata nei primi anni Settanta del secolo scorso, ha portato a identificare nel *whistleblower* chi, antepoendo l'interesse generale a quello dell'organizzazione di appartenenza, segnala le varie illecità, illegittimità, irregolarità e più in genere disfunzioni che vi si verificano³⁷; ed enfatizzandone il ruolo a intravedervi, in ottica supererogatoria³⁸, un buon samaritano³⁹, un guerriero⁴⁰, un eroe o un santo⁴¹, che agisce incurante dei rischi personali e professionali a cui, non tenuto e neppure richiesto, si espone consapevolmente e volontariamente.

Books, New York, 1992; S. MILLER, *Institutional Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017): per una ricognizione dei vari interventi normativi e delle loro caratteristiche essenziali, anche con riferimento all'ordinamento britannico, in cui dal 1998 vige il *Public Disclosure Act*, integrato e modificato nel 2013 dall'*Enterprise and Regulatory Reform Act*, cfr. G. GARGANO, *La "cultura del whistleblower"*, cit., 22-29; per ulteriori riferimenti, soprattutto al diritto vivente statunitense, G. GOLISANO, *Il whistleblowing nella giurisprudenza Usa: illeciti d'impresa e posizione del lavoratore che li denuncia*, in *Il lav. nella giur.*, 2006, 10, 937 ss.

32 Con riferimento al *whistleblowing* nelle fonti internazionali e sovranazionali, v. *infra*, § 4 e 5.

33 F. COPPOLA, *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2018, 4, 475 ss., nota n. 1; richiama la figura del sicofante anche M. MARTONE, *La repressione della corruzione e la tutela del "whistleblower" alla luce della l. 30 novembre 2017, n. 179*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, 1, 61 ss., spec. 67.

34 N. BOWIE, *Business Ethics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1982, 140 ss.: «[W]histleblowing [...] violates a prima facie duty of loyalty to one's employer»; per un'utile prospettiva d'insieme M. SIGNORELLI, *La diligenza del prestatore di lavoro e l'obbligo di fedeltà: l'inadempimento del lavoratore subordinato nella lettura giurisprudenziale*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, 1, 106 ss.

35 Intesa come persona fisica o ente, sia privato che pubblico, indipendentemente dalla forma giuridica assunta.

36 Per un'utile prospettiva di sintesi, cfr. T.D. MIETHE, *Whistleblowing at Work. Tough Choices in Exposing Fraud, Waste, and Abuse on the Job*, Routledge, London, 2019, 11 ss., che fa riferimento alle varie espressioni in voga, quali, senza pretesa di completezza, *informer* (informatore), *sneak* o *tattletale* (spione), *snitch* (infiltrato), *squealer* o *stool pigeon* (spia), *rat* o *mole* (talpa), *nark* (spifferatore), *rumour-monger* (pettegolo), *scandalmonger* (scandalista), *scaremonger* (allarmista), *gobber* (lingualunga), *fink* (carogna), *grass* (informatore), *supergrass* (pentito), *big mouth* (bocca larga), *blabbermouth* (chiacchierone), *traitor* (traditore), *saboteur* (sabotatore).

37 L'avvio del processo di rivalutazione del *whistleblower* viene convenzionalmente attribuito a Ralph Nader, che qualifica il *whistleblower* «as a man or a woman who, believing that the public interest overrides the interest of the organization that he/she serves, blow the whistle that the organization is involved in in corrupt, illegal, fraudulent, or harmful activity» [R. NADER, *Introduction*, in R. NADER-P.J. PETKAS-K. BLACKWELL (eds.), *Whistle blowing*, cit., VII]. La nozione è poi ufficialmente confluita anche nel linguaggio comune nel 1986 (cfr. *Oxford English Dictionary*, cit.).

38 Lo evidenzia, in senso critico, M. BOCCHIOLA, *La specificità del whistleblowing*, in AA.VV., *La dimensione della corruzione*, cit., 50 ss., spec. 54 ss.

39 C. FABRE, *Good Samaritanism: A Matter of Justice*, in *Crit. Rev. of Int. Soc. and Pol. Phil.*, 2002, 5, 241 ss.

40 R. KHAN, *Whistleblower: Warrior, Saboteur or Snitch?*, in *www.forbes.com* (05.7.2018).

41 B. GABRIELE, *La testimonianza di un whistleblower: santo ed eroe del nostro tempo?*, in *Protezione delle "vedette civiche"*, cit. 145 ss.

Senonché è frequente l'associazione di idee tra il *whistleblowing* e le conseguenze pregiudizievoli che possono derivarne sia sulla vita non soltanto lavorativa del segnalante sia soprattutto sull'immagine e sulla reputazione dell'apparato organizzativo di riferimento⁴²; ragion per cui i *whistleblowers* sono considerati molto spesso, più che persone a cui guardare e soggetti «da tutelare»⁴³, figure fuori controllo da cui, all'opposto, guardarsi quando non perfino tutelarsi.

Da qui il condivisibile assunto secondo cui l'attecchimento del *whistleblowing* debba necessariamente passare prima dalla promozione e poi dalla protezione del *whistleblower*⁴⁴, così da farne, con il supporto «della “cultura dell'ente” improntata a trasparenza e integrità»⁴⁵, uno degli assi portanti, che in prospettiva dinamica diventa una tattica della più ampia strategia di contrasto al fenomeno corruttivo; il che pone fin da subito l'alternativa tra l'affidare la promozione dell'istituto a un apposito sistema premiale e l'individuare altre e diverse possibili soluzioni per incrementarne la diffusione.

Guardando alla realtà italiana, è noto che la proposta di monetizzare il *whistleblowing* nel settore pubblico⁴⁶, sulla falsariga di quanto avviene nell'ordinamento statunitense⁴⁷, è rimasta priva di seguito a causa della ravvisata incompatibilità con un sistema legale che, pur iscrivendo il fenomeno in una dimensione di etica pubblica⁴⁸, sembra implicitamente dare per presupposto che sia

42 Cfr., per tutti, E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, Cambridge-Medford, 2019, 3-4.

43 G. GARGANO, *La “cultura del whistleblower”*, cit., 4.

44 G. GARGANO, *op. cit.*, 4, qualifica il *whistleblower* come «risorsa da incentivare»; F. PERRONE, *Il whistleblowing da adempimento burocratico ad opportunità di promozione di una cultura etica nella p.a. in un necessario passaggio da sistema di regole a sistema di valori*, in www.amministrativamente.it, 2017, 1-2, 3 ss; N. PARISI, *La prevenzione della corruzione*, cit., 18, precisa che il «*whistleblower* è persona che si fa portatore di un interesse non proprio, quello dell'integrità del funzionamento della pubblica amministrazione o dell'ente privato al quale è legato da un rapporto di lavoro: a motivo di questa sua funzione pubblicistica egli *deve* essere valorizzato ed *eventualmente* tutelato, ove oggetto di discriminazione» (corsivo aggiunto).

45 R. CANTONE, *Introduzione*, in *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico*, cit., 3. Sul *whistleblowing* come espressione di «meccanismi di trasparenza dall'interno» ritraibili dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Convenzione di Merida, su cui v. *infra*, § 4.1), cfr. E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. “Tutti vogliono un posto al sole, ed in più, possibilmente, all'ombra” (Stanislaw J. Lec)*, in *Dir. amm.*, 2019, 3, 497 ss., spec. 506.

46 Formulata dalla «Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione in Italia», istituita con d.m. Funzione Pubblica del 23.12.2011 di supporto ai lavori preparatori della l. n. 190/2012, su cui si tornerà più avanti (§6).

47 Il *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* del 2010 contempla tra l'altro (§ 922 – *Whistleblower protection*), nell'ipotesi in cui la segnalazione abbia comportato l'irrogazione di sanzioni pecuniarie superiori a 1 milione di dollari, il riconoscimento di un premio in danaro in favore del segnalante, commisurato tra il 10 e il 30 per cento della sanzione effettivamente comminata.

48 Da parte della X Commissione permanente della Camera (Attività produttive, commercio e turismo) nel parere del 19.11.2015 sulla proposta di legge «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» (A.C. n. 3365, XVII legislatura), da cui è poi scaturita la l. n. 179/2017 di cui si dirà più avanti, sia in nota che nel testo. Sul rapporto tra *whistleblowing* ed etica pubblica, cfr. F. PERRONE, *Il whistleblowing*, cit.; F. COPPOLA, *Il*

nella piena ed esclusiva facoltà del dipendente segnalare o meno illeciti, salvo poi altrettanto implicitamente intendere la segnalazione come effettuata in adempimento del più generale dovere (od obbligo⁴⁹) istituzionale, insito in principi e regole di rango anzitutto costituzionale⁵⁰, di cooperare con l'ente di appartenenza nell'«interesse dell'integrità della pubblica amministrazione»⁵¹; formula che di quest'ultima compendia l'incipiente essenza tanto di potere quanto (e forse soprattutto) di servizio ai cittadini⁵².

Tale prospettiva, preferibile a quelle che nell'individuare il fondamento del *whistleblowing* nell'«obbedienza gerarchica» o nella «collaborazione con i colleghi» sembrano intenderlo come un fatto interno rilevante al più sul piano disciplinare o interpersonale⁵³, trova conferma e ulteriore sviluppo in quegli studi non giuridici che, reputando insoddisfacente la concezione supererogatoria del fenomeno, lo intendono quale oggetto di un autonomo e specifico dovere a prescindere dall'esistenza di ancoraggi o appigli normativi di sorta. Dovere che a seconda delle tesi in campo può tradursi in atti individuali finalizzati a prevenire o evitare un danno⁵⁴, oppure a dissentire o dissociarsi da condotte ritenute illecite⁵⁵; ovvero che può iscriversi all'interno di una più ampia dimensione organizzativa ed essere rivolto, in forza

whistleblowing: la “scommessa etica” dell'anticorruzione, cit.; V. PAPA, *Contrasto alla maladministration e segnalazione di irregolarità: il whistleblowing e la (ri)conversione etica dei dipendenti pubblici*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” *Collective Volumes*, 2019, 8, in www.csdle.lex.unict.it (2019).

49 D.U. GALETTA-P. PROVENZANO, *La disciplina italiana del whistleblowing*, cit., 115 ss., evidenziano come si tratti «di un dovere (se non di un obbligo) in capo al pubblico dipendente di denunciare gli episodi di malaffare cui assiste o di cui ha sentore». Al riguardo sembra preferibile mantenersi entro il perimetro della doverosità, sia perché – come rilevato in premessa (cfr. § 1) – il *whistleblowing* presuppone l'assenza di una specifica disposizione che imponga la segnalazione/denuncia, sia perché – anche in conseguenza di ciò – non è prevista alcuna conseguenza a carico di chi, al di fuori delle ipotesi tassativamente contemplate dalla legge, non ritenga di dover segnalare o denunciare eventuali illecità, illegittimità o irregolarità di sorta.

50 Ossia i principi e le regole della c.d. Costituzione amministrativa (artt. 28, 54, 97 e 98 della Carta fondamentale).

51 Cfr. art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, nella versione modificata dalla l. n. 179/2017 (cfr. *supra*, nota n. 51).

52 Uno spunto in questo senso può cogliersi in R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in *Dir. amm.*, 2009, 1 53 ss., spec. 69, i quali evidenziano come la responsabilità disciplinare», al cui accertamento è finalizzato il *whistleblowing*, «sia posta innanzitutto a presidio del corretto svolgimento del rapporto di lavoro al servizio di destinatari dell'azione amministrativa oltre che dell'«adempimento dei doveri d'ufficio» e della «tutela dell'ordine e del prestigio dell'amministrazione»».

53 J. BOWERS-M. FODDER-J. LEWIS-J. MITCHELL, *Whistleblowing, Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 380 ss. R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico*, cit. 75, ravvisano in queste ricostruzioni del fondamento del *whistleblowing* una sostanziale contiguità con le logiche premiali che aprono a segnalazioni le quali «possono essere talvolta dettate dall'idea di facili guadagni e non dall'intento di salvaguardare gli interessi degli amministrati, in chiara contraddizione con una prospettiva di promozione dell'etica pubblica».

54 R.T. DE GEORGE, *Business Ethics*, Macmillan, New York, 2010, 298 ss.

55 J.P. NEAR-M.P. MICELI, *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*, in *Journ. of Bus. Eth.*, 1985, 4, 1 ss.; M. DAVIS, *Whistleblowing*, in H. LA FOLLETTE (ed.), *Oxford Handbook of Practical Ethics*, Oxford University Press, New York, 2005, 539 ss.

dell'*accountability* d'apparato, *a fortiori* se pubblico, a correggere o a eliminare condotte che possano incidervi negativamente, soprattutto (ma non soltanto) sotto il profilo della trasparenza, compromettendone il buon funzionamento⁵⁶.

Tale ultima impostazione, che in disparte i rilievi critici mossi alle altre due⁵⁷ si pone in linea di continuità e complementarietà con l'approccio giuridico nazionale al problema del *whistleblowing*, permette di guardarvi come a uno strumento di "intelligenza" sia, nei termini chiariti in premessa, del fenomeno corruttivo sia, risalendo più a monte, della stessa amministrazione e dell'amministrare, dunque degli apparati e dei loro processi organizzativi e «profili decisionali»⁵⁸, considerati anche al di là della specifica prospettiva del contrasto alla corruzione.

Orbene, riguardo alla questione particolare della premialità la dottrina è divisa tra quanti concordano sull'attuale impostazione di sistema⁵⁹, che peraltro è connotata dall'operatività della più generale clausola d'invarianza⁶⁰, e quanti, con pluralità di accenti, sono di avviso diverso: chi evidenziando l'«idealismo» che permea tale impostazione⁶¹, chi ravvisandovi una lacuna da colmare⁶², chi in questa prospettiva proponendo l'introduzione della premialità in danaro o in riconoscimenti di altro genere attraverso il sistema di valutazione della prestazione lavorativa⁶³, pena altrimenti il rischio di dispersione o di utilizzo distorto delle informazioni in possesso del segnalante⁶⁴.

⁵⁶ E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *Is whistleblowing*, cit., 69 ss.

⁵⁷ Alla tesi che correla il dovere di segnalare alla finalità di prevenire o impedire un danno si eccepisce che, nel caso in cui la violazione posta in essere non comporti danni di sorta, o comunque comporti danni ma non percepibili o non misurabili, tale dovere non sorgerebbe neppure o comunque verrebbe meno; alla tesi che mette in chiave il dovere di segnalare con il dissenso o la dissociazione da condotte illecite si obietta che detto dovere si ridurrebbe alle sole ipotesi in cui sono previste «competenze e conoscenze di professioni regolamentate da leggi e normative generali»: per ulteriori approfondimenti, M. BOCCHIOLA, *La specificità del whistleblowing*, cit., spec. 55-61; nonché E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *Is whistleblowing*, cit., 53-68.

⁵⁸ Mutuando il titolo del lavoro di G. GARGANO, che a tal fine si cita nuovamente per intero, *La "cultura del whistleblower" quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*.

⁵⁹ D.U. GALETTA-P. PROVENZANO, *La disciplina italiana del whistleblowing*, cit., 116.

⁶⁰ Cfr. art. 2 l. n. 190/2012.

⁶¹ B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, cit., 132-133.

⁶² Cfr., per tutti, F. MARTINES, *La Legge 190/2012*, cit., 26; P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2019, 5, 737 ss., spec. 754-755; A.F. MASIERO, *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*, in *Arch. pen.*, 2020, 2, 1 ss., spec. 29-30.

⁶³ S. VILLAMENA, *Il whistleblowing pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2019, 3-4, 841 ss., spec. 861-862, procede dall'art. 14, comma 4, lett. g) d. lgs. n. 150/2009, a norma del quale l'organismo di valutazione della *performance* «promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità [...]», per evidenziare che «il rispetto della normativa anticorruzione – e con esso quello del *whistleblower* – sarà in grado di condizionare «in positivo» la *performance* amministrativa», per poi «[...] domandarsi se risulta [n.d.r.: risultati] possibile ammettere come *obiettivo di performance*» quello di aver contribuito a far emergere illeciti nel proprio ufficio», ritenendolo «in linea di massima ammissibile nel piano delle *performance* [...]».

⁶⁴ G. FASANO, *La vigilanza collettiva interna*, cit., 160-161.

Ora, premesso che al riguardo l'ordinamento statunitense fa storia a sé già nell'ambito degli stessi sistemi di *common law*⁶⁵, l'idea della monetizzazione diretta del *whistleblowing*, sembra, per un verso, difficile da conciliare con quella della doverosità e con la previsione della clausola d'invarianza e, per altro verso, prestarsi a strumentalizzazioni suscettibili di tramutarla in una sorta di taglia sulla segnalazione quando non perfino sulla persona da segnalare⁶⁶.

Il collegamento, d'indubbio interesse, tra premialità e *performance*, pur non volendo considerare l'eventualità della riproposizione delle stesse criticità sotto altra veste, a detta dei suoi stessi sostenitori pone non secondari problemi di ordine sistematico e applicativo⁶⁷.

Come che sia, registrata l'esistenza di impostazioni alternative che tendono a traslare la questione sul piano risarcitorio⁶⁸, sta di fatto che la recente direttiva europea 2019/1937⁶⁹, destinata in tempi relativamente contenuti⁷⁰ dove a disegnare e dove a ridisegnare la fisionomia del *whistleblowing*⁷¹, indica fin dal titolo la via maestra per la promozione dell'istituto nell'approntamento di sempre più adeguate

65 P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana*, cit., 756, segnala come quello statunitense costituisca un «esempio» che «resta tuttavia un caso isolato anche nei sistemi di *common law*», con riferimento ai quali cfr. G. MASSARI, *Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017*, in *Stud. Iur.*, 2018, 9, 981 ss., spec. 983 e 992.

66 Nell'eventualità in cui il *whistleblower* dovesse agire formalmente nell'interesse generale ma sostanzialmente per ragioni personali, ad esempio ai fini dell'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti di un collega di lavoro antipatico, sgradito o altro (c.d. *egoistic whistleblowing*). Sulla possibile sovrapposizione dell'interesse individuale a quello generale e sull'oggettiva estrema difficoltà di discernere tra i due interessi, S. VILLAMENA, *Il whistleblowing pubblico*, cit. 866 ss., il quale distingue tra segnalazioni civiche («imparziali, ossia [che] prescindono dall'autore del fatto segnalato, poiché ciò che conta davvero è il fatto in sé, costituente illecito potenziale») e segnalazioni delatorie (che «sono invece faziose, interessate, strumentali a raggiungere un obiettivo personale, per così dire egoistico, in sé non meritevole di tutela»), evidenziando tuttavia come sia «molto complesso individuarle in concreto, riconducendo la segnalazione all'una o all'altra categoria» (867).

67 S. VILLAMENA, *Il whistleblowing pubblico*, cit., 862, evidenzia come l'eventuale riconoscimento di premi di risultato comporterà che essi procedano da «criteri che assicurino riservatezza» sull'identità del segnalante, sempre che ciò non contrasti «con i principi di pubblicità che oramai governano pienamente il tema della *performance* amministrativa (e soprattutto dei relativi incentivi liquidati)».

68 F. PERRONE, *Il whistleblowing*, cit., 13, nell'esprimere perplessità nei confronti di sistemi e meccanismi premiali *in subiecta materia*, rileva che in favore del *whistleblower* andrebbero al più «riconosciute a titolo di risarcimento (e non di incentivo) le spese materiali sopportate a seguito della segnalazione (spese mediche e/o legali)».

69 Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 26 novembre 2019, L 305/17 ss., su cui si tornerà sia nella nota successiva che, più avanti, nel testo.

70 A norma dell'art. 26, il termine di trasposizione della direttiva scadrà il 17 dicembre 2021 (§1) e il 17 dicembre 2023 con riferimento all'obbligo, fatto ai soggetti del settore privato aventi date dimensioni, di dotarsi di canali di segnalazione interna (§2).

71 Per quel che concerne la realtà italiana, in un momento in cui la direttiva era ancora in fase di proposta, M. MAGRI, *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata: la legge n. 179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*, in *www.federalismi.it*, 2019, 18; a direttiva adottata, R. CANTONE, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, in *www.sistemapenale.it*, 2020 (29.6).

forme di protezione del *whistleblower*, comprensive sì anche di possibili provvidenze economiche, le quali però non sembrano avere carattere premiale profilandosi piuttosto come misure di sostegno di natura indennitaria per gli oneri finanziari che il segnalante dovesse trovarsi a sopportare in conseguenza della sua iniziativa⁷².

3. La nozione di *whistleblowing*.

Individuati nel “promuovere proteggendo” la direttrice dei futuri sviluppi e il possibile logo informatore del *whistleblowing*, ne va ora tracciata la distinzione da altri fenomeni, pratiche e istituti similari.

Ciò postula una metaforica azione, talvolta di semplice apposizione di termini e talaltra di vero e proprio regolamento di confini, a causa della diffusa tendenza, frutto anche della multidisciplinarietà d’approccio al tema⁷³, a correlarvi indiscriminatamente ogni segnalazione, da chiunque provenga, relativa a potenziali violazioni di qualsivoglia natura e tipologia⁷⁴; donde il rischio che, qualora questa tendenza dovesse radicalizzarsi, la specificità del fenomeno e le potenzialità che esso è in grado di esprimere potrebbero andare perdute.

In assenza di una definizione normativa del *whistleblowing*, tale distinzione va estrapolata per differenza dalla nozione concettuale dell’istituto, convenzionalmente ritraibile dall’analisi delle caratteristiche inerenti alla figura del segnalante nonché alla segnalazione e a quel che vi ruota attorno.

E così, il tratto identitario del segnalante consiste nel collegamento, inteso nella massima ampiezza possibile quanto a natura, oggetto e durata, con l’apparato organizzativo interessato dalla segnalazione⁷⁵, il che già consente di distinguere il *whistleblower* dalle figure del *bell ringer*⁷⁶, del giornalista d’inchiesta⁷⁷ e del testimone o

⁷² V. *infra*, § 5.

⁷³ Giuridico, economico, etico-filosofico, *etc.*: E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing*, cit., 17 ss.

⁷⁴ R. SCATTURRO, *Defining whistleblowing*, IACA, Laxenburg, Research Paper Series, 5, 2018 (May), spec. 9 ss.

⁷⁵ Sono incluse tutte le possibili tipologie di rapporto giuridico (lavoro subordinato, collaborazione, *etc.*) concernenti l’inserimento, ancorché non stabile o non più attuale, nell’apparato organizzativo dell’ente, pubblico o privato, interessato dalla segnalazione, ovvero anche il semplice contatto del segnalante con detto apparato, intendendosi per tale quello retto da formali specifiche norme di condotta vevoli per tutti gli strutturati e coloro i quali con esso vengono comunque in relazione.

⁷⁶ Letteralmente, chi suona le campane o scampanella; figurativamente, chi dà l’allarme, ossia il cittadino comune che segnala illeciti per dovere o puro spirito civico: M.P. MICELI-S. DREYFUS-J.P. NEAR, *Outsider ‘Whistleblowers’: Conceptualizing and Distinguishing ‘Bell Ringing’ Behavior*, in D. LEWIS-A.J. BROWN-R. MOBERLY-W. VANDEKERCKHOVE (eds.), *International Handbook on Whistleblowing Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton (MA), 2014, 71 ss.

⁷⁷ E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing*, cit., 44, con specifico riferimento al noto caso “Assange”, i quali sottolineano come, tuttavia, il fenomeno possa trarre origine anche dal *whistleblowing*.

della persona informata sui fatti⁷⁸; peraltro si richiede che tale apparato organizzativo sia finalizzato al perseguimento di scopi leciti⁷⁹, ciò che permette di tenere distinto il segnalante anche dall'informatore e dal collaboratore di giustizia⁸⁰.

Altro elemento di identificazione del segnalante, questa volta non correlato a distinzioni di sorta, sta nell'accesso privilegiato che egli ha, *ratione aut occasione muneris*, a informazioni o notizie relative ad atti, procedimenti e comportamenti propri dell'ente o a questo comunque riferibili⁸¹.

Quanto alla segnalazione, è il suo oggetto, ossia la rivelazione di possibili fatti di corruzione-malamministrazione⁸², a delimitare l'ambito di operatività del *whistleblowing* rispetto a quello di una generica pratica informativa⁸³; ed è la sua finalità di pubblico interesse, ossia a far conoscere le violazioni commesse onde adottare le contromisure del caso⁸⁴, a costituire lo spartiacque rispetto ad atti delatori o di spionaggio⁸⁵, ovvero a iniziative riconducibili a ragioni e controversie personali o a rivendicazioni «inerenti al rapporto di lavoro nei confronti dei superiori», che come tali sottendono a «conflitti [...] disciplinati da altre norme e procedure»⁸⁶.

78 F. GANDINI, *Il whistleblowing negli strumenti internazionali in materia di corruzione*, in *Protezione delle "vedette civiche"*, cit., 93 ss., spec. 95, il quale evidenzia come la distinzione si fondi: i) sull'iniziativa, che mentre nel caso del *whistleblowing*, come si vedrà poco più avanti nel testo, è assunta volontariamente dal segnalante, in quelli della testimonianza e dell'informazione giudiziaria è assunta da una o più parti e/o dal giudice; ii) sul bene/interesse/valore tutelato, che mentre nel caso del *whistleblowing* è costituito dal rapporto di lavoro, in quelli della testimonianza e dell'informazione giudiziaria consiste nell'integrità fisica considerata in funzione della salvaguardia della genuinità della prova. Il che, ovviamente, non esclude che il *whistleblower* possa trasformarsi in testimone o in persona informata dei fatti o che dal *whistleblowing* possano originare testimonianze o informazioni *de relato*.

79 M. DAVIS, *Some Paradoxes of Whistleblowing*, in *Bus. and Prof. Eth. Journ.*, 1996, 1, 3 ss.

80 A. RUGANI, *I profili penali del whistleblowing alla luce della L. 30 novembre 2017 n. 179*, in *www.lalegislazionepenale.eu*, 2018 (03.6), 6.

81 P.B. JUBB, *Whistleblowing. A Restrictive Definition and Interpretation*, in *Journ. of Bus. Eth.*, 1999, 1, 77 ss., spec. 79.

82 R. T. DE GEORGE, *Ethical Responsibility*, cit., 8.

83 P.B. JUBB, *Whistleblowing*, cit., 80.

84 In ciò seguendo l'impostazione di A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1970, ripresa da J.P. NEAR-M.P. MICELI, *Organizational Dissidence*, cit., 7.

85 E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing*, cit., 25.

86 Cons. St., sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 28, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 3, 357 ss., con commento critico di A. RENZI, *Quando la trasparenza non previene la corruzione: whistleblowing e riservatezza*. La sentenza, che riforma Tar Campania, Napoli, sez. VI, 20 marzo 2019, n. 1553 (in *www.giustizia-amministrativa.it*) e dalla quale sono tratte le espressioni tra virgolette, afferma che «ogni qualvolta si sia in presenza di una segnalazione [...] non motivata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione" (come avviene quando vi confluiscono anche scopi di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro)», non può fondatamente parlarsi di *whistleblowing* con la conseguente inapplicabilità delle tutele previste in favore del *whistleblower* (nella fattispecie la sottrazione all'accesso ex artt. 22 e ss. l. n. 241/1990). In termini, Tar Campania, Napoli, sez. VI, 23 maggio 2018, n. 3880, in *www.giustizia-amministrativa.it* (da cui la sentenza n. 1553/2019, resa tra le stesse parti e poi riformata dal Consiglio di Stato, si era discostata).

Rivestono valenza del tutto neutra invece, anche ai fini di possibili distinzioni di sorta, i motivi che spingono il *whistleblower* ad assumere l'iniziativa⁸⁷.

Delineate le coordinate essenziali del fenomeno, va fatto cenno ad alcune ipotesi in cui vengono in discussione la sua astratta configurabilità e, con essa, l'applicabilità del relativo regime di protezione.

Si tratta, anzitutto, della segnalazione anonima, che concettualmente se ne porrebbe agli antipodi tanto da apparirne la negazione⁸⁸ finendo per trasmutarlo nella mera divulgazione di notizie confidenziali e riservate⁸⁹. Si tratta, ancora, del ricorso a canali di segnalazione diversi da quelli previsti dalla specifica normativa di riferimento, indice sintomatico dell'operatività di altri meccanismi e strumenti⁹⁰. E si tratta, altresì, dell'utilizzo di canali di segnalazione esterni all'organizzazione interessata, che mentre per alcuni costituirebbero i soli in presenza dei quali sarebbe consentito parlare propriamente di *whistleblowing*⁹¹, per altri invece, passando per una serie di posizioni intermedie⁹², rappresenterebbero soltanto l'*extrema ratio* del sistema⁹³.

Da tutti questi elementi scaturiscono più possibili tipologie di *whistleblowing*⁹⁴ che possono variamente combinarsi tra loro dando luogo a modelli teorici distinti e differenziati.

⁸⁷ Che possono comprendere ragioni commendevoli (finalità etico-sociali), così come riprovevoli (ripicca, vendetta, *etc.*) o prosaiche (ricompense e altre utilità): E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *op. cit.*, 33.

⁸⁸ Come si legge in T. FABI, *Whistleblowing: all'Anac due segnalazioni al giorno (ma molte sono anonime)*, in www.linkiesta.it (17.7.2019, intervista rilasciata dall'allora Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone).

⁸⁹ Cfr., per tutti, R. SAGAR, *Secrets and Leak: The Dilemma of State Secrecy*, Princeton University Press, Princeton, 2013, 187 ss.

⁹⁰ Cons. St., sez. VI, n. 28/2020, cit., con riferimento a segnalazione che, oltre a non essere motivata nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, risulta altresì non indirizzata ai soggetti [...] indicati» dalla normativa di riferimento – nella specie l'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 – «(responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza»; Autorità nazionale anticorruzione; autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

⁹¹ D. FARRELL-J.C. PETERSEN, *Patterns of Political Behavior in Organizations*, in *Ac. of Man. Rev.*, 1982, 7, 402 ss.; G. KING, *The Implications of Any Organization's Structure on Whistleblowing*, in *Journ. of Bus. Eth.*, 1999, 4, 315 ss.

⁹² J.R. BOATRIGHT, *Ethics and the Conduct of Business*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2000, 105 ss., attribuisce rilievo qualificante all'impiego di canali di segnalazione esterni; J.P. NEAR-M.T. REGH-J.R. VAN SCOTTER-M.P. MICELI, *Does Type of Wrongdoing Affect the Whistle-Blowing Process?*, in *Bus. Eth. Quart.*, 2004, 2, 219 ss., ritengono utilizzabili, indifferentemente, tanto i canali interni quanto quelli esterni.

⁹³ E. CEVA-M. BOCCHIOLA, *Is whistleblowing*, cit., 32, considerano i canali esterni come strumento eventuale e residuale a cui fare ricorso nel solo caso in cui la segnalazione interna sia rimasta del tutto priva di riscontro o abbia avuto un seguito comunque insoddisfacente.

⁹⁴ Per un'utile quadro di sintesi, F. GANDINI, *Il whistleblowing*, cit., 93 ss., spec. 94-95, il quale evidenzia come si distingue tra: *inside* e *outside whistleblowing*, in funzione dell'appartenenza o meno del *whistleblower* all'organizzazione interessata dalla segnalazione; *internal* ed *external whistleblowing*, in conseguenza del canale di segnalazione utilizzato; *authorized* e *unauthorized whistleblowing*, in funzione della necessità di un assenso alla segnalazione e/o alla denuncia da parte dell'organizzazione interessata; *anonymous* e *identified* (o *identifiable*) *whistleblowing*, con riferimento alla possibilità di identificare o meno il segnalante.

4. Paradigmi normativi: il *whistleblowing* nel diritto internazionale.

La traduzione in termini normativi del *whistleblowing*, dichiaratamente effettuata nel nome della protezione del segnalante, pone di fronte a un articolato e complesso sistema di fonti multilivello, il quale fa registrare la tendenza a iscrivere l'istituto all'interno di una cornice più ampia di quella finora considerata e, anche perciò, a ibridare ulteriormente i modelli teorici di partenza.

Il diritto internazionale, che da «luogo di confronto delle sovranità nazionali» diviene anche e sempre di più sede di orientamento delle scelte interne⁹⁵, si occupa del *whistleblowing* in numerosi atti tra loro differenti per natura, portata e vincolatività, quali sono le convenzioni di respiro universale⁹⁶ o di ambito più circoscritto⁹⁷ nonché una serie di altri vari documenti⁹⁸, considerandolo in una duplice prospettiva: quella tradizionale del contrasto alla corruzione e quella di matrice europea, affermatasi in un secondo momento, sia a complemento della prima che in via autonoma, della promozione e della salvaguardia dei diritti fondamentali

⁹⁵ N. PARISI, *Profili di diritto internazionale e sovranazionale*, cit., 1; in argomento, cfr. altresì C. FLORIO, *Il whistleblowing nella letteratura internazionale*, in *Riv. dott. Comm.*, 2007, 5, 927 ss.

⁹⁶ Cfr., nel sistema onusiano, gli artt. 8, comma 4, e 33 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Convenzione di Merida del 31 ottobre 2003). Più in particolare, questa seconda disposizione prevede l'obbligo per «[c]iascuno Stato Parte» di considerare «la possibilità», e dunque in definitiva la semplice facoltà per lo stesso, «di incorporare nel proprio sistema giuridico le 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» ivi previsti.

⁹⁷ Cfr. art. III, comma 8 della Convenzione Inter-Americana contro la corruzione (29 marzo 1996), art. 5, commi 5 ss. della Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e il contrasto alla corruzione (1° luglio 2003) e art. 14 della Convenzione Araba anticorruzione (21 dicembre 2010), le quali, a differenza della Convenzione di Merida, contemplano un preciso obbligo per gli Stati firmatari di dotarsi di un sistema di tutela dei segnalanti. Nel sistema dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, la Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali (7 dicembre 1997) non fa riferimento al *whistleblowing*, che tuttavia è contemplato dai documenti relativi alla prassi integrativa degli artt. 2 (responsabilità delle persone giuridiche) e 5 (applicazione) della stessa; documenti che consistono in Linee guida (2000), Raccolte di principi (2004) e Raccomandazioni (1998, sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico; 2009, sulla lotta alla corruzione internazionale nelle transazioni internazionali; 2016, per lo sviluppo della cooperazione tra gli attori per la gestione del rischio di corruzione; 2017, sull'integrità pubblica). Nel sistema dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, una base giuridica per la tutela del *whistleblower* è rinvenibile nell'art. 5, lett. c) della Convenzione sulla cessazione del rapporto di lavoro ad iniziativa del datore di lavoro (C158 del 22 giugno 1982).

⁹⁸ In argomento, cfr. i c.d. Principi del G-20 di Osaka (*G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers*, 28 e 29 giugno 2019). Ulteriori indicazioni possono rinvenirsi nei c.d. Principi di Tshwane (*Global Principles on National Security and the Right to Information*, 12 giugno 2013), nonché nei Rapporti sulla libertà di opinione e di espressione (Rapporto ONU del 2015, i vari Rapporti, a partire dal 1998, dell'Organizzazione degli Stati americani) o elaborati da reti internazionali (Rapporto *Whistleblowing International Network – WIN* del 2018): su tali rapporti, per un utile prospettiva di sintesi, v. R. SCATTURRO, *Defining*, cit., 10 ss.

di espressione e di informazione; quest'ultimo inteso in senso tanto attivo quanto passivo.

L'apertura a tale ulteriore prospettiva, incentrata sul ruolo informativo assolto dal *whistleblowing* nei confronti della comunità amministrata riguardo al malfunzionamento dei pubblici poteri, che vengono così ulteriormente responsabilizzati⁹⁹, si traduce nella rimappatura della portata degli elementi identificativi del *whistleblowing* e in una rivisitazione di aspetti qualificanti lo strumentario della tutela fruibile.

E così il segnalante viene collocato entro una più vasta ed eterogenea platea di soggetti che a partire dal dipendente, ora soltanto pubblico¹⁰⁰ ora anche privato¹⁰¹, annovera gli informatori, i testimoni e gli esperti¹⁰², chi divulghi informazioni riservate o segrete¹⁰³, i cittadini, *tout court*¹⁰⁴ o privati¹⁰⁵, fino a ricomprendere chiunque¹⁰⁶; soggetti, questi, che vengono ritenuti meritevoli di tutela purché abbiano effettuato la segnalazione in buona fede¹⁰⁷ ovvero, in una prospettiva improntata a maggior rigore e aderenza alla funzione informativa verso la collettività assoluta dal segnalante, nel ragionevole convincimento della veridicità e illiceità del fatto segnalato¹⁰⁸. A costoro si aggiungono eventuali terzi, come le vittime degli illeciti

99 L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in www.iusinitinere.it, 2019, 1, pubblicato anche in www.lavorodirittieuropa.it, 2020, 2; N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in www.lavorodirittieuropa.it, 2020, 2, spec. 12 ss.

100 Cfr. l'art. 8, §4 della Convenzione di Merida (che tuttavia, come precisato a nota n. 98, all'art. 33 prende in considerazione anche «ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati» ivi previsti), la Convenzione Inter-Americana contro la corruzione (che, come si preciserà a nota n. 107, all'interno della medesima disposizione contempla, accanto ai pubblici dipendenti, anche i privati cittadini), nonché le Raccomandazioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico del 1998, sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico e del 2016, per lo sviluppo della cooperazione tra gli attori per la gestione del rischio di corruzione.

101 Cfr. la Raccomandazione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico del 2009, sulla lotta alla corruzione internazionale nelle transazioni internazionali.

102 Cfr. la Convenzione Araba Anti-corruzione.

103 Cfr. i Rapporti dell'Organizzazione degli Stati americani sulla libertà di espressione.

104 Cfr. la Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e il contrasto alla corruzione, il cui richiamo ai «cittadini» pone l'ulteriore problema se i destinatari della relativa disciplina siano esclusivamente quelli in senso formale, ossia quelli aventi la nazionalità di uno degli Stati aderenti, ovvero se per estensione o analogia possano esserlo anche quanti dimorano o lavorano in uno o più di tali Stati, come ad esempio i lavoratori immigrati: in argomento, cfr. R. SCATTURRO, *Defining*, cit., 8.

105 Cfr. la Convenzione Inter-Americana contro la corruzione, che all'interno della medesima disposizione contempla, accanto ai pubblici dipendenti, anche i privati cittadini.

106 Cfr. il più volte richiamato art. 33 della Convenzione di Merida, che contiene altra disposizione (l'art. 8, comma 4) che fa specifico riferimento ai pubblici dipendenti; cfr., altresì, il Rapporto dell'ONU sulla libertà di espressione e il Rapporto del *Whistleblowing International Network*.

107 Cfr. l'art. 33 (ma non anche l'art. 8, comma 4) della Convenzione di Merida, la Convenzione Inter-Americana contro la corruzione, nonché i Rapporti dell'Organizzazione degli Stati americani sulla libertà di espressione.

108 Cfr. l'art. 33 (ma non anche l'art. 8, comma 4) della Convenzione di Merida, le richiamate Raccomandazioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico del 1998, sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico, del 2009, sulla lotta alla corruzione internazionale nelle

segnalati, i loro parenti e le persone vicine, ai quali viene formalmente estesa la protezione prevista per il segnalante¹⁰⁹.

L'accomunamento di tutti tali soggetti, a cui si accompagna dove la messa a punto e dove l'ulteriore ampliamento del possibile oggetto della segnalazione¹¹⁰, che può andare ben oltre la finalità anticorruptiva, non sembra tuttavia idoneo a neutralizzare il distinguo, che rimane affidato agli ordinamenti nazionali¹¹¹, tra il *whistleblowing* e gli altri fenomeni o istituti consimili; lo stesso dicasi a proposito dei terzi, in quanto l'avergli esteso la protezione prevista per il segnalante rileva a soli fini di disciplina e in funzione di chiusura del sistema, senza perciò farne altrettanti *whistleblowers* nel senso proprio del termine di cui si è detto in precedenza.

Analogo discorso può farsi per il sistema delle tutele che, da plesso attestato sul trinomio "segnalante-organizzazione interessata dalla segnalazione-segnalato", viene ad acquistare, per effetto dell'ingresso in campo della collettività dei cittadini che ha diritto a essere informata, struttura quadriadica e consistenza di rete di protezione anche delle finalità e del contenuto della segnalazione; ciò che, sul piano della conformazione e dell'applicazione del regime giuridico, sposta l'equilibrio degli interessi in gioco tendenzialmente in direzione del segnalante, il quale viene considerato, oltre che in sé e per sé, soprattutto per la peculiare funzione di pubblico interesse da lui assolta nell'esercitare i propri diritti fondamentali attraverso la segnalazione¹¹².

transazioni internazionali, e del 2016, per lo sviluppo della cooperazione tra gli attori per la gestione del rischio di corruzione.

109 Cfr. la Convenzione Araba Anti-corruzione.

110 L'oggetto della segnalazione, infatti, può consistere in «atti» (Convenzione Inter-Americana contro la corruzione) o «casi» (Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e il contrasto alla corruzione e la Raccomandazione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico del 2016, per lo sviluppo della cooperazione tra gli attori per la gestione del rischio di corruzione) di corruzione-reato, peraltro tutti indistintamente (Convenzione Inter-Americana contro la corruzione e la Convenzione dell'Unione africana sulla prevenzione e il contrasto alla corruzione) o soltanto quelli contemplati dallo specifico testo normativo di riferimento (Convenzione di Merida e la Convenzione Araba Anti-corruzione), ovvero in qualunque ipotesi di malamministrazione idonea ad arrecare pregiudizio, «attuale» (Rapporto del *Whistleblowing International Network*) o anche meramente «potenziale» (Rapporto dell'ONU e i Rapporti dell'Organizzazione degli Stati americani sulla libertà di espressione) al pubblico interesse (Rapporto del *Whistleblowing International Network*), *tout court* (Rapporto del *Whistleblowing International Network*) ovvero con riferimento a particolari settori (Rapporto dell'ONU sulla libertà di espressione, che fa riferimento, tra l'altro, alle informazioni concernenti violazioni del diritto nazionale e internazionale, violazioni in materia ambientale, di rifiuti, di salute e sicurezza pubblica, nonché abusi di potere; cfr., altresì, i Rapporti dell'Organizzazione degli Stati americani sulla libertà di espressione, i quali contemplano le informazioni riguardanti violazioni dell'ordinamento in genere, disfunzioni degli enti pubblici, salute, ambiente, diritti umani e relative norme di protezione), la cui elencazione è convenzionalmente considerata come non tassativa.

111 N. PARISI, *La funzione del whistleblowing*, cit., 6.

112 N. PARISI, *op. cit.*, 14-15, evidenzia come, in questa prospettiva, la reputazione dell'apparato organizzativo interessato dalla segnalazione debba cedere «di fronte all'effettiva tutela del diritto d'informazione»; e come analogo discorso riguardi il «bilanciamento fra la tutela del segnalante e le esigenze di salvaguardare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità pubblica o la sicurezza internazionale», le quali, oltre a operare in via di eccezione, debbono rispondere a rigorosi canoni di legalità-tipicità, necessità,

Per il resto, le più recenti fonti internazionali contengono un complesso di principi e regole, a mo' di epitome con valore di *vademecum*, funzionali al raggiungimento di un elevato ed effettivo livello di protezione dei segnalanti¹¹³; principi e regole che, pur se dettati nella dichiarata ottica del contrasto alla corruzione, sembrano utilizzabili anche nell'altra prospettiva del diritto fondamentale all'informazione.

Si tratta, in particolare, dell'adozione di leggi e politiche chiare e specificamente dedicate per intero al *whistleblowing*; dell'istituzione di canali di segnalazione di agevole riconoscibilità e accessibilità e senza vincoli gerarchici l'uno rispetto all'altro; della preminenza da accordare alla riservatezza dell'identità del segnalante; della definizione, ispirata a tassatività e determinatezza, delle misure ritorsive; dell'approntamento di un sistema onnicomprensivo di protezione da queste ultime e dalle misure discriminatorie, anche per il tramite di un apparato sanzionatorio effettivo, proporzionato e dissuasivo; della previsione di ipotesi di esenzione da responsabilità del segnalante per le segnalazioni meritevoli di tutela; della messa in atto di campagne di informazione e iniziative di formazione e sensibilizzazione degli addetti ai lavori e dell'opinione pubblica quali strumenti di promozione e valorizzazione dell'istituto; dell'attivazione di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione della normativa e sulla valutazione del suo impatto e della sua efficacia; dell'assunzione di un ruolo guida nei confronti di altri Stati che intendano dotarsi di una legislazione in materia o implementare quella già esistente.

5. (segue). Il *whistleblowing* nel diritto europeo.

Anche il diritto europeo, nell'occuparsi in più sedi del *whistleblowing*¹¹⁴, ne implementa la funzione anticorruptiva facendo parimenti leva sui diritti fondamentali di espressione e di informazione, che pure qui parallelamente rilevano *ex se*; ché anzi

proporzionalità e tassatività-determinatezza.

113 Cfr., ad esempio, i Principi del G20 ai quali, a mero titolo esemplificativo, si fa riferimento nel testo.

114 Cfr., tra gli strumenti pattizi adottati nell'ambito dell'integrazione regionale europea, l'art. 9 della Convenzione civile del Consiglio d'Europa contro la corruzione (4 novembre 1999), che obbliga gli Stati Parti all'adozione di appropriate misure di protezione nei confronti dei lavoratori che, in buona fede o avendone il ragionevole sospetto, segnalano episodi di corruzione alle autorità o ai soggetti competenti. Una disposizione analoga è contenuta nell'art. 22 della Convenzione penale contro la corruzione (27 gennaio 1999), che però riguarda i collaboratori di giustizia e i testimoni i quali, come chiarito nel testo, non possono a rigore qualificarsi come *whistleblowers*. Con riferimento al diritto euro-unitario, cfr., prima della direttiva 2019/1937, si possono ricordare, oltre a una comunicazione della Commissione (2003) e a un documento della Struttura di supporto al Parlamento (2006), soprattutto la raccomandazione del Comitato dei Ministri (2014)7, le risoluzioni del Consiglio (2015)2060 e 2019(2300) e la comunicazione della Commissione (2018) 214 finale. A questi atti e documenti, adde P. STEPHENSON-M. LEVI, *Protection of Whistleblowers: a study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Council of Europe, CDCJ(2012)9 final.

quest'ultimo aspetto dell'istituto, già intravisto dalla dottrina¹¹⁵, proprio nell'ordinamento europeo ha trovato origine ufficiale e compiuto sviluppo¹¹⁶ per poi, come si visto nel paragrafo precedente, acquistare cittadinanza anche in altri e più ampi contesti.

La direttiva 2019/1937, che a fini di armonizzazione dei vari ordinamenti nazionali detta gli *standard* di protezione del segnalante¹¹⁷ prescrivendo agli Stati membri di attenersi al principio del trattamento più favorevole e di osservare la clausola di non regressione¹¹⁸, rappresenta l'ultimo e più avanzato tassello in materia.

Essa, così come le altre fonti europee che l'hanno preceduta e a differenza delle (altre) fonti internazionali, guarda al *whistleblowing* in termini di maggiore specificità e autonomia, identificando il segnalante nel lavoratore pubblico o privato che abbia acquisito informazioni all'interno dei «contesti lavorativi» interessati dalla segnalazione, dei quali fa parte a qualunque titolo, anche quando il rapporto di lavoro non sia «ancora iniziato» o sia «nel frattempo terminato», trovando protezione in queste due ultime ipotesi per via delle informazioni acquisite in fase di selezione o di trattative precontrattuali ovvero in costanza di rapporto¹¹⁹.

Ciò, per un verso, comporta l'allineamento del settore privato a quello pubblico, il che costituisce il principale nodo problematico del nostro sistema; e per altro verso, procedendo da una nozione prettamente fattuale, aperta e fluida come quella di «contesti lavorativi», anziché tecnica, più rigida e circoscritta come quella di enti, sembra rivolto a cogliere, di tali contesti, le diverse sfaccettature e le varianti che possono presentarsi nella multiforme e mutevole realtà concreta, nondimeno mantenendo saldamente il fenomeno in ambito organizzativo-lavorativo.

Di tanto può trarsi conferma anche dall'estensione, «ove opportuno», della protezione prevista in favore del segnalante alle varie categorie di soggetti a lui vicini, quali persone a rischio di ritorsione come colleghi e parenti¹²⁰, dipendenti, collaboratori e assimilati¹²¹ e, novità assoluta, i «facilitatori»¹²²; senza che possa

¹¹⁵ Cfr., per tutti, cfr. N. BOWIE, *Business*, cit. 142-148, il quale nei primi anni Ottanta del secolo scorso evidenziava come la segnalazione potesse essere finalizzata anche per “dar voce” ai diritti fondamentali.

¹¹⁶ Cfr., per tutte, Corte EDU, Gr. Cam., 12 febbraio 2008 (14277/04) e sez. II, 27 febbraio 2018 (1085/10), *Guja c. Moldavia*, che rappresenta il caso più noto e importante in materia, cui *adde* sez. III, 22 novembre 2007 (64752/01), *Voskuil c. Paesi Bassi*; sez. I, 26 febbraio 2009 (29492/05), *Kudeshkina c. Russia*; sez. V, 21 luglio 2011 (28247/08) *Heinisch c. Germania*; sez. III, 8 gennaio 2013 (40238/02) *Bucur e Toma c. Romania*; sez. II, 21 ottobre 2014 (73571/10) *Matúz c. Ungheria*; sez. II, (49085/07) *Görmüs c. Turchia*, tutte in *www.hudoc.echr.coe.int*, le quali fanno riferimento all'art. 10, §1 della Convenzione EDU.

¹¹⁷ *Considerando* 104 e art. 1.

¹¹⁸ *Considerando* 104 e art. 25.

¹¹⁹ *Considerando* 36-41 e art. 4.

¹²⁰ Art. 4, § 4, lett. *b*).

¹²¹ Art. art. 4, § 4, lett. *c*): «soggetti giuridici di cui le persone segnalanti sono proprietarie, per cui lavorano o a cui sono altrimenti connesse in un contesto lavorativo».

¹²² Art. art. 4, § 4, lett. *a*). A termini del successivo art. 5, n. 8), «facilitatore» è «una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve

rilevare in contrario il riferimento ai parenti del segnalante, trattandosi dell'unica eccezione, che peraltro assolve alla chiara finalità di rafforzare trasversalmente la posizione dello stesso segnalante incentivandolo anche per questa via a effettuare la segnalazione.

In linea con la prospettiva dei diritti fondamentali di espressione e informazione, l'oggetto di quest'ultima si profila come potenzialmente illimitato, considerata l'ampiezza della nozione di «informazioni sulle violazioni», che arriva a comprendere pure i fondati sospetti di violazioni anche soltanto potenziali¹²³, con il conseguente rafforzamento della funzione preventiva della segnalazione che in tal modo viene ad assumere contorni quasi precauzionali¹²⁴; violazioni che, per di più, spaziano da quelle del diritto eurounitario commesse in una vasta pluralità di settori d'interesse generale¹²⁵ il cui numero è nel potere degli Stati membri aumentare¹²⁶, a quelle lesive degli interessi finanziari dell'Unione¹²⁷, nonché a quelle relative alle regole di funzionamento del mercato interno inteso in senso lato¹²⁸.

Un'ulteriore spinta in questa direzione può trarsi dal cambio di paradigma riguardo alla condizione psicologica del segnalante, in quanto l'articolato normativo non si attesta sulla semplice buona fede, ma va oltre, richiedendo invece che egli abbia «fondati motivi di ritenere» i fatti posti a base della segnalazione come veri e sussumibili «nell'ambito di applicazione della [...] direttiva»¹²⁹; donde la maggior responsabilizzazione, accanto a quella dei pubblici poteri, anche dello stesso *whistleblower*, che è tenuto a un più rigoroso controllo dell'attendibilità di ciò che intende segnalare¹³⁰, a partire dalle fonti d'informazione.

La prospettiva dei diritti di espressione e d'informazione innerva anche la disciplina delle «condizioni per la protezione» del segnalante¹³¹, al cui interno

restare riservata».

123 *Considerando* 43 e art. 5, n. 2).

124 S. BOK, *Whistleblowing and Professional Responsibility*, in *NYU Ed. Quart.*, 1980, 4, 2 ss.

125 Quali appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi: *considerando* 3-14 e art. 2, §1, lett. a).

126 Potere che discende dal carattere dichiaratamente minimale della direttiva (*considerando* 5 e art. 2, § 1 e 2).

127 *Considerando* 15 e art. 2, § 1, lett. b).

128 *Considerando* 16-18 e art. 2, § 1, lett. c). Si tratta di violazioni comprensive anche di quelle «[...] delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o le finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società».

129 *Considerando* 32 e art. 6, §1, lett. a).

130 L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia*, cit., 14.

131 Mutuando la rubrica dell'art. 6.

vengono affrontati i principali profili problematici emersi dal dibattito dottrinale sulla consistenza del *whistleblowing*.

E così, mentre la segnalazione anonima, che è formalmente prevista «in forza del diritto dell'Unione», non preclude eventuali differenti scelte da parte degli ordinamenti nazionali¹³², la protezione apprestata dalla direttiva è subordinata all'utilizzo dei soli canali di segnalazione ivi contemplati¹³³, ossia quelli interni¹³⁴, quelli esterni¹³⁵ e la c.d. divulgazione pubblica¹³⁶; la quale ultima, quasi a ribadire la specificità del *whistleblowing*, non comprende la comunicazione «diretta alla stampa» quale forma di manifestazione delle «libertà di espressione e d'informazione» che siano autonomamente protette dal diritto interno¹³⁷.

L'indicazione agli Stati membri di incoraggiare a date condizioni il ricorso ai canali interni¹³⁸, certamente i più immediati e diretti ma anche tendenzialmente i più esposti ai condizionamenti ambientali, non istituisce un ordine gerarchico tra canali interni ed esterni, posto che essi sono percorribili o liberamente entrambi oppure facoltativamente l'uno piuttosto che l'altro e viceversa; ordine che sussiste invece rispetto alla divulgazione pubblica la quale, a seconda delle ipotesi, può rivestire un ruolo residuale per il caso in cui non si sia “mossa foglia”¹³⁹, o una funzione cautelativa nelle ipotesi in cui il segnalante abbia «fondati motivi di ritenere che» l'utilizzo degli altri canali possa mettere a repentaglio il pubblico interesse o, in caso di segnalazione esterna, comporti il rischio di ritorsioni o comunque abbia ridotte prospettive di trovare idoneo séguito¹⁴⁰.

Ad assicurare l'effettività del sistema delle segnalazioni interne ed esterne stanno l'obbligatorietà dell'istituzione dei relativi canali¹⁴¹ e la procedimentalizzazione delle

¹³² *Considerando* 34 e art. 6, §2.

¹³³ Art. 6, §1, lett. b).

¹³⁴ *Considerando* 33, 51 ss. e artt. 7-9.

¹³⁵ *Considerando* e artt. 10-14.

¹³⁶ Art. 15.

¹³⁷ Art. 15, §2.

¹³⁸ *Considerando* 47 ss. e art. 7, §2, ossia «laddove la violazione possa essere affrontata efficacemente a livello interno e la persona segnalante ritenga che non sussista il rischio di ritorsioni».

¹³⁹ Art. 15, §1, lett. a), laddove, effettuata la segnalazione, per via interna e/o esterna, questa non abbia avuto séguito o comunque séguito appropriato nei termini previsti dalla direttiva (tre mesi nell'ipotesi di segnalazione attraverso canali interni e tre mesi o, «in casi debitamente giustificati», sei mesi nell'ipotesi di segnalazione attraverso canali esterni).

¹⁴⁰ Art. 15, §2, lett. b), laddove il segnalante abbia «fondati motivi di ritenere che: i) la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, come nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile; oppure ii) in caso di segnalazione esterna, sussista il rischio di ritorsioni o le prospettive che la violazione sia affrontata efficacemente siano scarse per via delle circostanze del caso di specie, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui un'autorità possa essere collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione stessa».

¹⁴¹ Artt. 8 e 11.

segnalazioni¹⁴², imperniate sull'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante¹⁴³ e sul séguito «diligente» da darsi alla segnalazione entro un termine ragionevole¹⁴⁴; regole nelle quali si possono intravedere anche le prime e più immediate forme di incentivo alla segnalazione.

L'impronta delle acquisizioni maturate in tema di diritti fondamentali di espressione e di informazione è riscontrabile anche nelle disposizioni concernenti lo strumentario di tutela.

Ciò a partire dall'obbligo di riservatezza, che viene collocato tra le «disposizioni applicabili alle segnalazioni»¹⁴⁵ anziché alle «misure di protezione»¹⁴⁶ nonostante si tratti della prima garanzia per il segnalante¹⁴⁷, e che non è assoluto, in quanto la divulgazione dell'identità di quest'ultimo, possibile soltanto purché egli vi presti espresso consenso¹⁴⁸, è ammessa in deroga, dandogliene preventiva informazione¹⁴⁹, nei soli casi in cui disposizioni dell'Unione o interne lo impongano per particolari esigenze istruttorie o a tutela del diritto di difesa del segnalato¹⁵⁰.

Quest'ultima ipotesi pone il delicato problema, rilevante sul piano sia normativo che applicativo, dove del bilanciamento e dove del contemperamento¹⁵¹ tra la reale indispensabilità della divulgazione e le esigenze di riservatezza, non potendosi escludere il rischio che la difesa dalla segnalazione, costituzionalmente garantita, venga strumentalmente tramutata in difesa dal segnalante; il che riprodurrebbe a parti invertite l'accennata ipotesi della segnalazione effettuata non nell'interesse pubblico ma al solo scopo di colpire il segnalato.

¹⁴² Artt. 9 e 12 e ss.

¹⁴³ *Considerando* 82 ss. e artt. 16 ss.

¹⁴⁴ Il termine è di tre mesi, nell'ipotesi di utilizzo di canali interni [art. 9, §1, lett. f)]; e di tre mesi, elevabili a sei mesi, «in casi debitamente giustificati», nell'ipotesi di utilizzo di canali esterni [art. 15, §1, lett. a)].

¹⁴⁵ Capo V.

¹⁴⁶ Capo VI.

¹⁴⁷ In quanto atto a evitare che il segnalante, in considerazione dei rapporti di colleganza o per timore reverenziale o altro, finga di non vedere illegalità o anche semplici irregolarità che si verifichino all'interno del proprio ambiente di lavoro. Sul punto cfr. anche il *considerando* 82.

¹⁴⁸ Art. 16, §1.

¹⁴⁹ Art. 16, §3.

¹⁵⁰ Art. 16, §2.

¹⁵¹ Sul significato e sull'utilizzo dei due vocaboli, G. MANIACI, *Razionalità e bilanciamento tra principi del diritto: un inventario, un'intuizione, una proposta*, in *Rag. prat.*, 2005, 2, 335 ss., il quale evidenzia la «persistente ambiguità» del termine «bilanciamento», che evoca l'«attribuire un *peso*, un valore, ad un principio rispetto ad un altro, il che implica che il principio cui viene attribuito *minor valore* viene sacrificato, accantonato, mentre l'altro prevale, ma anche nel senso» appunto di contemperamento, che invece richiama l'individuare «una soluzione *mediana* che tenga conto di entrambi i principi in conflitto e che [...] li applichi o li sacrifichi entrambi» (corsivi originali). Ciò posto, l'A. intende il «bilanciamento» esclusivamente nel primo significato; sulla differenza tra «contemperamento» e «bilanciamento», R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 230.

Le «misure di protezione»¹⁵² comprendono un ventaglio di previsioni non tassative e a tutto campo, la prima delle quali è il divieto di ritorsione, che riguarda pure quella fermatasi al tentativo o anche alla sola minaccia, alla stregua di un concezione dell'atto o del comportamento ritorsivo che involge il rapporto di lavoro in senso proprio, spaziando dall'estremo del licenziamento a ipotesi per così dire minori, ma non perciò meno impattanti, fino all'annullamento di una licenza o di un permesso; una concezione che può riguardare ancor più direttamente la persona, arrivando a colpirla fin nella sfera intima, come nell'ipotesi di sottoposizione ad accertamenti medico-psichiatrici.

Questa nozione di ritorsione si presenta tendenzialmente più ampia di quella accolta dall'ordinamento italiano¹⁵³, in quanto ingloba tra le altre, in rapporto di genere a specie, la misura intermedia della discriminazione; la quale invece, a seconda degli orientamenti formati in seno al dibattito nazionale in materia, o ricomprende, all'opposto, la ritorsione o comunque se ne distingue nel segno della reciproca autonomia delle due figure¹⁵⁴.

Ulteriori importanti tasselli del sistema di protezione, con funzione anche promozionale dell'istituto, sono costituiti dall'obbligo fatto agli Stati membri di prevedere anzitutto «misure di sostegno» in favore del segnalante¹⁵⁵, le quali vanno dalla semplice attività d'informazione sulle tutele previste in materia fino all'assistenza legale e al supporto psicologico; misure che parte della dottrina ritiene doversi implementare mediante l'introduzione degli strumenti di attenuazione della responsabilità previsti in altre branche ordinamentali¹⁵⁶.

¹⁵² Considerando 87 ss. e art. 19.

¹⁵³ Il concetto giuridico di ritorsione, di matrice pretoria, trova applicazione soprattutto in tema di licenziamento, intendendosi per tale quello frutto di «ingiusta e arbitraria reazione, quale unica ragione del provvedimento espulsivo, essenzialmente quindi di natura vendicativa» (Cass., sez. lav., 18 marzo 2011, n. 6282, in www.cortedicassazione.it) rispetto «ad un comportamento legittimo del lavoratore colpito o di altra persona ad esso legata e pertanto accomunata nella reazione» (Cass., sez. lav., 8 agosto 2011, n. 7087, in www.cortedicassazione.it). La ritorsione, in forza degli artt. 1324 e 1345 cod. civ., viene assimilata al motivo illecito; il relativo onere della prova incombe sul lavoratore che, se riesce anche a dimostrare che essa ha costituito l'unica ragione determinante dell'atto datoriale, può ottenerne l'annullamento.

¹⁵⁴ Sul concetto giuridico di discriminazione, di matrice normativa, si sono formati due diversi orientamenti: uno che, per via di interpretazione estensiva (Cass., sez. lav., n. 6282/2011, cit.) o di assimilazione (Cass., sez. lav., n. 17087/2011, cit.), lo ritiene comprensivo anche della ritorsione; l'altro che distingue tra ritorsione e discriminazione, evidenziando come quest'ultima esuli dall'intento ritorsivo e comporti la nullità del licenziamento per «violazione di specifiche norme di diritto interno ed europeo» – tra le quali gli artt. 3 e 37 Cost., 4 l. n. 604/1966, 15 l. n. 300/1970, 13 l. n. 903/1977, 3 l. n. 108/1990, la l. n. 125/1991, i d.lgs. n. 151/2006 e 198/2006, le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 200/43/CE (recepita con d.lgs. n. 215/2003), 2000/78/CE (recepita con d.lgs. n. 216/2003) e 2006/54 CE (recepita con d.lgs. n. 5/2010) – «senza passare attraverso la mediazione dell'art. 1345 c.c.» (Cass., sez. lav., 5 aprile 2016, n. 6575, in www.cortedicassazione.it).

¹⁵⁵ Art. 20.

¹⁵⁶ P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana*, cit., 754 ss., spec. 757-760, fa riferimento ai programmi di clemenza propri del diritto *antitrust*, da utilizzare nel caso in cui il *whistleblower* sia in qualche misura coinvolto nei fatti segnalati.

A tali misure si aggiungono quelle «di protezione dalle ritorsioni»¹⁵⁷, che vanno dall'esonero da eventuali responsabilità legate alla segnalazione, purché effettuata sulla scorta dei «fondati motivi» di cui si è detto in precedenza, fino alla presunzione *juris tantum* del carattere ritorsivo dell'atto o comportamento che abbia procurato un danno al segnalante, con la conseguente inversione dell'onere della prova a carico del segnalato; nonché «misure per la protezione delle persone coinvolte»¹⁵⁸, che si rifanno ai principali diritti previsti in materia di cittadinanza e giustizia dalla Carta di Nizza e che la stessa direttiva prevede essere non rinunciabili né altrimenti comprimibili¹⁵⁹.

Completa il quadro così delineato l'obbligo fatto agli Stati membri di dotarsi di un apparato sanzionatorio¹⁶⁰, improntato anch'esso agli oramai consueti canoni di effettività, proporzionalità e dissuasività, tanto nei confronti di chi abbia adottato atti o tenuto comportamenti rivolti contro la segnalazione o il segnalante¹⁶¹, quanto nei confronti di quest'ultimo che abbia consapevolmente (e *a fortiori* intenzionalmente) segnalato o divulgato il falso; apparato sanzionatorio che ha natura polifunzionale costituendo, giusta lo stato dell'arte in materia, anche un importante strumento indiretto di cura dei pubblici interessi¹⁶².

Per la migliore attuazione possibile del contenuto della direttiva sta poi quanto raccomandato dalla Rete delle autorità europee per l'integrità e il *whistleblowing*¹⁶³ che, quale organismo per il coordinamento delle istituzioni statali competenti, ha posto l'accento tra l'altro¹⁶⁴ anche sulla necessità che i sistemi nazionali siano sostenuti «da risorse sufficienti»¹⁶⁵; indicazione alla cui stregua andrebbero valutate le clausole d'invarianza dalle quali, come da noi, è connotata la normativa di settore e in qualche misura condizionato lo sviluppo dell'istituto.

157 Art. 21.

158 L'art. 22 della direttiva richiama il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. 48 della Carta), nonché la presunzione di innocenza e i diritti della difesa (art. 49 della Carta), compreso il diritto di essere sentiti e di accedere al proprio fascicolo (art. 41, §2 della Carta).

159 Art. 24.

160 Art. 23.

161 Quali l'aver ostacolato o tentato di ostacolare la segnalazione, l'aver posto in essere atti ritorsivi o avviato procedimenti vessatori, l'aver violato l'obbligo di riservatezza.

162 Cfr., in termini generali, A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1983; G. PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, CEDAM, Padova, 1988; S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

163 Network European Integrity Whistleblowing Authorities (NEIWA), fondata all'Aja il 24 maggio 2019, Dichiarazione di Parigi del 2 dicembre 2019.

164 Quali una legislazione nazionale accessibile a tutti (nel senso di coerente, chiara, attuabile e comprensibile e affiancata da campagne di informazione e sensibilizzazione all'opinione pubblica e agli attori pubblici e privati responsabili dei meccanismi di segnalazione), altamente protettiva e garante dell'efficace séguito alle segnalazioni.

165 Nell'ambito di questa specifica linea d'intervento si raccomanda altresì di «garantire la necessaria indipendenza e integrità delle strutture responsabili» in materia.

6. (segue). La realtà italiana.

Se il panorama dei vari ordinamenti nazionali si presenta per forza di cose alquanto frastagliato¹⁶⁶, le vicende italiane del *whistleblowing* richiamano la suggestiva immagine del cantiere aperto in cui però si procede, più che per stati d'avanzamento, per successive approssimazioni spesso accompagnate da varianti sostanziali e talvolta da non sempre condivise anticipazioni.

Una specifica disciplina del fenomeno, di cui già da tempo e su vari versanti era stata segnalata la necessità¹⁶⁷, ha finalmente trovato ingresso nel 2012 quale parte del disegno riformatore avviato con la l. n.190¹⁶⁸, dunque in ottica prettamente anticorruptiva, seguita a più riprese da interventi in sedi diverse fino a quello, di recente intrapreso dal Ministero della Giustizia e tuttora in atto, finalizzato ad adeguare gli assetti nazionali alla direttiva UE 2019/1937 in vista della sua trasposizione.

6.1. Ripercorrendo per aspetti salienti questo cammino, è possibile rilevare come la l. n. 190, che inseriva nel d.lgs. n. 165/2001 l'art. 54-*bis*, in tal modo rimarcando la

¹⁶⁶ Lasciando da parte gli Stati che ancora non hanno legiferato in materia, l'introduzione dell'istituto negli ordinamenti nazionali può avvenire in vari modi e forme (attraverso una normativa *ad hoc*, talvolta anche di rango costituzionale, o mediante l'emanazione di disposizioni contenute in una o più leggi settoriali, ad es. anticorruzione, concorrenza, disciplina dei rapporti di lavoro, etc.) e dar luogo ad assetti di disciplina alquanto differenti: per un'interessante prospettiva comparatistica, G. THÜSING-G. FORST (eds.), *Whistleblowing—A Comparative Study*, Springer Cham, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2016; C.R. APAZA-Y. CHANG (eds.), *Whistleblowing in the World. Government Policy, Mass Media and the Law*, Palgrave Macmillan, London, 2017.

¹⁶⁷ In sede internazionale e sovranazionale, a più riprese da parte del Gruppo di lavoro contro la corruzione dell'OCSE nel 2004 (*Italy: Phase 2. Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions*), nel 2007 (*Italy: Phase 2. Follow-up Report on the implementation of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions*) e nel 2008 (*Follow-up from Italy on the Implementation of Specific Phase 2 Recommendations*), nonché da parte del Gruppo degli Stati contro la corruzione nel 2009 (*Joint First and Second Evaluation Round-Evaluation report on Italy*); in sede nazionale, da parte dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione nel 2008 (Relazione sull'attività svolta con riferimento al 2° semestre del 2007), nonché da parte del Garante per la protezione dei dati personali nel 2009 (Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'organizzazione aziendale).

¹⁶⁸ Art. 1, comma 51, l. 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», in G.U. 13 novembre 2012, n. 265 (c.d. legge Severino). In argomento, agli Autori già citati, i cui scritti sono compresi tra il 2012 e il 2015 (prima dell'emanazione delle linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione, su cui v. *infra*), adde V.A. BELSITO, *Il whistleblowing: tutele e rischi per il soffiatore*, Cacucci, Bari, 2013; M.T. CARINCI, *Whistleblowing in Italy: rights and protection for employees*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT-106/2014, in www.csdle.lex.unict.it (2014); G. AMATO, *Profili penalistici del “whistleblowing”: una lettura comparatistica dei possibili strumenti di prevenzione della corruzione*, in *Riv. trim. pen. ec.*, 2014, 3-4, 597 ss.

matrice lavorativo-organizzativa del *whistleblowing*, avesse le tipiche caratteristiche di un “primo intervento”, minimale e per alcuni aspetti carente¹⁶⁹.

Essa, infatti, non si occupava del settore privato e faceva riferimento ai «dipendenti pubblici» delle sole pubbliche amministrazioni intese in senso per così dire tradizionale¹⁷⁰, ai quali era data la facoltà di riferire al superiore gerarchico o denunciare al giudice ordinario o contabile le illicite, nell’accezione ampia di cui si è detto, apprese «in ragione del rapporto di lavoro».

E così pure per quel che concerne il sistema di protezione applicabile al segnalante, imperniato sulla riservatezza dell’identità della sua persona e sul divieto di sanzioni, di licenziamento e più in genere di discriminazioni originate dalla segnalazione; sistema la cui operatività era (ed è tuttora) esclusa nel caso di condanna del segnalante per falso in sede penale o civile¹⁷¹. Anzitutto, l’obbligo di riservatezza era formalmente previsto in relazione al solo procedimento disciplinare; inoltre, nell’ipotesi di contestazione fondata in tutto o in parte sulla segnalazione, la rivelazione dell’identità del segnalante era consentita nel solo caso in cui la relativa conoscenza fosse stata assolutamente indispensabile per la difesa dell’incolpato¹⁷², con le criticità già ravvisate a proposito della recente direttiva europea in materia¹⁷³. Peraltro, l’onere della prova del carattere discriminatorio dell’atto o del comportamento del segnalato incombeva, secondo la regola generale, in capo al segnalante, con ricadute fin troppo ovvie anche sulla stessa sua propensione a segnalare.

A chiusura di tale sistema stava l’obbligo, a carico dell’interessato o dei sindacati maggiormente rappresentativi nell’amministrazione, di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica l’avvenuta adozione di eventuali misure discriminatorie; e stava (e sta tuttora) la sottrazione della segnalazione all’accesso ordinario, di cui si dirà più avanti¹⁷⁴.

169 B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, cit., 132, qualifica la disciplina così introdotta come «embrionale, se non simbolica».

170 A termini dell’art. 1, comma 59, infatti, «le disposizioni di prevenzione della corruzione», tra cui quelle in materia di *whistleblowing*, «[...] sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni».

171 L’art. 54-*bis*, comma 1, infatti, escludeva dalla tutela il segnalante di cui fosse stata accertata la «responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile»; per un’applicazione del principio, Cass., sez. lav., 24 gennaio 2017, n. 1752, in *Foro it.*, 2017, 3, I, 884 ss. L’art. 54-*bis*, comma 9, risultante dalle modifiche introdotte dalla l. n. 179/2017, su cui v. *infra* § 6.3, ha poi precisato che la suddetta clausola di esclusione della tutela del segnalante opera a fronte anche della sola sentenza di primo grado.

172 Diversamente, nell’ipotesi di contestazione fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, la rivelazione dell’identità del segnalante, era ammessa laddove il segnalante avesse prestato formale consenso.

173 Senza, peraltro, il corredo informativo previsto dalla direttiva a garanzia della posizione del segnalante.

174 V. *infra*, § 6.3.

6.2. La successiva istituzione dell'ANAC, individuata *ratione materiae ac muneris* come ulteriore destinataria delle segnalazioni¹⁷⁵, dava di lì a poco i suoi primi frutti traducendosi nella formulazione di apposite linee guida¹⁷⁶, emanate nel 2015 in forza del più generale potere di indirizzo sulle misure di prevenzione della corruzione nei confronti degli enti del settore pubblico¹⁷⁷; linee guida che, nell'affrontare i diversi snodi problematici della materia, ne hanno variamente messo a punto e implementato gli assetti.

Ciò in primo luogo con l'estenderne l'ambito soggettivo di applicazione ai dipendenti degli enti privati in controllo pubblico e degli enti pubblici economici, nonché ai consulenti e collaboratori delle imprese fornitrici dell'amministrazione. Poi con l'individuare come destinatario delle segnalazioni interne, in luogo del superiore gerarchico, il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, sia per competenza funzionale sia perché più facilmente individuabile soprattutto all'interno degli apparati aventi organizzazione complessa. Quindi con il costruire, a ulteriore supporto della riservatezza dell'identità del segnalante, un sistema per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni. Infine con l'aprire alle segnalazioni anonime, di regola ritenute inammissibili o comunque destinate all'oblio dell'archiviazione, purché «adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari», tali da «far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati», non senza evidenziare la necessità di trattarle separatamente rispetto a tutte le altre.

6.3. Altra fondamentale tappa del percorso così intrapreso è rappresentata dalla l. n. 179/2017¹⁷⁸ che, riguardando esclusivamente il *whistleblowing*, ha conferito

¹⁷⁵ Art. 19, comma 5, lett. a) del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza e per l'efficienza degli uffici giudiziari», in G.U. 24 giugno 2014, n. 144, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, in G.U. 18 agosto 2014, n. 190.

¹⁷⁶ Determinazione 28 aprile 2015, n. 6 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)», in G.U. 14 maggio 2015, n. 110. Per una prospettiva d'insieme sul *whistleblowing*, come modellato dalle linee-guida, A. MARCIAS, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità nazionale anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino, 2016, 173 ss.; C. SILVESTRO, *L'istituto del whistleblower a tre anni dalla legge anticorruzione*, in *Il nuovo dir. amm.*, 2016, 3, 97 ss.; A. RICCIO, *La tutela del whistleblower in Italia*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2017, 1, 139 ss.; R. CANTONE-N. PARISI-A. CORRADO-M.G. GRECO (a cura di), *Prevenzione della corruzione, segnalazione d'illeciti e tutela del dipendente pubblico: presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing in www.anticorruzione.it* (22.6.2017).

¹⁷⁷ Ex art. 19, comma 15 del d.l. n. 90/2014.

¹⁷⁸ L. 30 novembre 2017, n. 179 «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», in G.U. 14 dicembre 2017, n. 291. Agli Autori già citati si aggiungano, senza alcuna pretesa di completezza, A. AVIO, *La nuova tutela del dipendente che segnala reati o irregolarità*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 3, 655 ss.; N. PARISI, *Osservazioni a prima lettura sulla legge n° 179/2017 di tutela del whistleblower*, in *www.lavorodirittieuropa.it*, 2018, 1; G. D'ALESSIO, *La disciplina anticorruzione: l'impatto sui rapporti di lavoro*, in *Lav. pub. amm.*, 2018, 1 (num. un.), 99 ss.; C. BOVA, *La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti fra indicazioni sovranazionali e disciplina interna*, in *www.democraziaesicurezza.it*, 2018, 1; D. BOLOGNINO, *Spunti di riflessione sui chiaro-oscuro della formulazione della nuova normativa di tutela del dipendente che segnala*

ulteriore risalto alla specificità e all'autonomia dello stesso rispetto ad altri istituti o fenomeni consimili.

Questa legge, dove *motu proprio* e dove recependo le principali indicazioni offerte dalle linee guida dell'ANAC, ha significativamente rivisitato l'istituto anzitutto riformulandone gli assetti di disciplina con riferimento al settore pubblico.

I primi passi in tale direzione sono consistiti nell'accogliere la nozione estesa di «dipendenti pubblici» e nel costruire il sistema delle segnalazioni interne sulla figura del RPCT (sebbene non in completo coordinamento con la normativa secondaria¹⁷⁹), nonché soprattutto nell'introdurre l'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione quale *condicio sine qua non* implicita di ammissibilità della segnalazione ed esplicita di fruibilità della tutela del segnalante; formula questa polisemantica che, mentre in ottica anticorruptiva rappresenta un muro di sbarramento nei riguardi del c.d. *egoistic whistleblowing*, se guardata invece anche dal versante dei diritti di espressione e informazione sembra idonea a radicare una «posizione soggettiva attiva» del *whistleblower* (pubblico), azionabile attraverso la segnalazione a salvaguardia del più generale diritto dei cittadini a una buona amministrazione¹⁸⁰, nonché a mettere in chiave questo più ampio e generale diritto con l'istituto del *whistleblowing*.

A tanto si aggiunga la sostanziale rivisitazione del sistema di tutela del segnalante.

E così l'obbligo di riservatezza dell'identità di quest'ultimo viene anzitutto rimodellato nei confronti del procedimento disciplinare, nel quale assume carattere assoluto se la contestazione non è direttamente fondata sulla segnalazione, mentre non opera nel caso di contestazione fondata in tutto o in parte sulla segnalazione laddove ai fini della difesa dell'incolpato sia indispensabile «la conoscenza dell'identità del segnalante» e questi abbia acconsentito alla rivelazione. Tale obbligo,

l'illecito di cui alla l. n. 179 del 2017, in www.amministrazioneincammino.it, 2018, 3; A. RICCIO, *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, *ivi*, 2018, 3; *Terzo rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing*, in www.anticorruzione.it (28.6.2018); G. CARDINALE, *Whistleblowing: tra disciplina di settore e interventi di riforma*, in www.giurisprudenzapenale.it (2018); A. FRIGNANI, *Il whistleblowing in Italia: la nuova legge dimentica la concorrenza (e non solo)*, in *Giur. comm.*, 2019, 3, I, 393 ss.; A. SITZIA, *La protezione del "whistleblower" nel settore privato: la legge n. 179 del 2017 nella prospettiva europea*, in www.lavorodirittieuropa.it, 2019, 2; M. MANETTI, *Il lavoratore "segnalante" nell'impresa privata. Il perimetro della tutela del "whistleblower"*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 2, 492 ss.; *Quarto rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing*, in www.anticorruzione.it (16.7.2019); I.A. SAVINI-F. VETRÒ, *Whistleblowing e meritevolezza: la tutela del segnalante e del segnalato nei settori pubblico e privato*, in www.filodiritto.com (Sistema 231), 2020, 1.

¹⁷⁹ Infatti, l'art. 8 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici» continua a prevedere l'obbligo di segnalazione di eventuali illeciti al superiore gerarchico. L'opinione prevalente è che la disposizione sia stata implicitamente abrogata per effetto della diversa impostazione della l. n. 179/2017. Questa soluzione ha trovato conferma nello schema di linee guida ANAC in materia del 13 gennaio 2020 di cui si dirà *sub* §6.4.

¹⁸⁰ G. FASANO, *La vigilanza collettiva interna*, *cit.*, 152 ss.

inoltre, è ora formalmente contemplato, sebbene in termini di non assolutezza, anche nei riguardi dei procedimenti penale e contabile: nell'uno alle condizioni e con i limiti previsti dal codice di rito¹⁸¹; nell'altro fino alla chiusura dell'istruttoria.

Quanto agli atti o provvedimenti adottati a carico del segnalante in conseguenza della segnalazione, come se ne individuano di ulteriori¹⁸², così viene introdotto il concetto di ritorsione¹⁸³, corredato da sanzione di nullità degli atti che ne costituiscono espressione, a cui si affianca, nel caso di licenziamento, l'obbligo di reintegrazione nel posto di lavoro. Questo regime di protezione, contraddistinto dall'utilizzo fungibile che viene fatto delle nozioni di discriminazione e ritorsione, è rafforzato dal trasferimento dell'onere della prova dalla persona del segnalante, a cui secondo i principi generali spetterebbe la dimostrazione della finalità discriminatoria o ritorsiva dell'atto che lo riguarda, all'apparato organizzativo che l'ha adottato, al quale viene addossata la contraria prova che altre e diverse, rispetto alla segnalazione di illegalità, ne siano state le ragioni; il che, in assenza di ulteriori indicazioni normative, apre la discussione sulle modalità di assolvimento di tale onere, le quali, come possono consistere in un mero rinvio *per relationem* a prove costituite, così possono presentarsi talmente difficili e complesse da rasentare l'impossibilità o comunque l'impraticabilità¹⁸⁴. Questo regime di protezione trova un parziale contrappeso nell'inasprimento della disciplina dell'esclusione della tutela del segnalante, la quale scatta in presenza di una condanna di quest'ultimo per falso già in primo grado e, alla stregua del diritto vivente, opera anche nel caso in cui l'acquisizione delle informazioni si sia tradotta in «improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge»¹⁸⁵.

La comunicazione degli atti o provvedimenti ritorsivi (e, andando al di là della lettera della legge, anche di quelli discriminatori) adottati nei confronti del segnalante, va ora indirizzata al Dipartimento della funzione pubblica o agli «organismi di garanzia o di disciplina», peraltro non più direttamente ma per il

¹⁸¹ Ossia secondo quanto previsto dall'art. 329 cod. proc. pen.; sull'argomento, con applicazioni varie del principio, del principio, Cass., sez. VI pen., 31 gennaio 2018, n. 9041 e 9047: la prima in *Riv. pen.*, 2018, 5, 488 ss. e la seconda in *Foro it.*, 2018, 5, II, 285 ss.

¹⁸² Rispetto alla versione originaria dell'art. 54-*bis* compaiono il demansionamento e il trasferimento.

¹⁸³ Sul rapporto tra i due concetti, v. *supra*, note 157 e 158.

¹⁸⁴ M. MAGRI, *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata*, cit., 23, si chiede se l'onere della prova possa ritenersi soddisfatto da «una integrazione postuma della motivazione, idonea a dar conto della legittimità della misura» o richieda «la dimostrazione, ben più gravosa, della mancanza di un nesso eziologico tra la segnalazione e la misura a carico del *whistleblower*», rilevando che «nella prima ipotesi la prova è fin troppo semplice [...], nella seconda, al contrario, sarà quasi “diabolica”»; in argomento cfr., altresì, M. PERUZZI, *La prova del licenziamento ritorsivo nella legge 179/17 sul whistleblowing*, in *Lav. e dir.*, 2020, 1, 33 ss.

¹⁸⁵ Cass., sez. VI pen., 21 maggio 2018, n. 35792, in *Guida al dir.*, 2018, 34, 74 ss., che ha escluso l'esimente dell'adempimento del dovere nei confronti del dipendente pubblico che, al fine di dimostrare la vulnerabilità del sistema informatico adottato dall'ente di appartenenza, vi si era introdotto abusivamente e aveva creato un documento falso.

tramite dell'ANAC¹⁸⁶, a cui viene attribuito anche lo specifico potere di emanare linee guida in materia di *whistleblowing*¹⁸⁷, e di irrogare sanzioni pecuniarie nel caso di violazioni della normativa di settore¹⁸⁸.

Come accennato¹⁸⁹, fin dalla prima stesura dell'art. 54-*bis* è prevista la sottrazione della segnalazione all'accesso ex l. n. 241/1990. Posta a presidio della riservatezza dell'identità del segnalante e dalla dottrina ritenuta valevole anche rispetto all'accesso civico¹⁹⁰, tale sottrazione dà luogo a una situazione di eccesso del mezzo rispetto al fine, peraltro comprimendo il diritto di difesa del segnalato; donde la ravvisata necessità di un punto di riequilibrio tra le opposte esigenze, che è stato rinvenuto nel consentire comunque l'accesso alla segnalazione salvo per ciò che concerne gli elementi di possibile identificazione del segnalante¹⁹¹. E ciò vieppiù considerando la diversa impostazione della direttiva 2019/1937, alla quale la norma nazionale dovrà essere adeguata, che riconosce all'incolpato il diritto di accesso al proprio fascicolo, il cui primo e fondamentale atto è costituito per l'appunto proprio dalla segnalazione¹⁹².

È merito della l. n. 179 l'aver introdotto e disciplinato altresì il *whistleblowing* nel settore privato¹⁹³; ciononostante la portata di questa novità, non assoluta¹⁹⁴ e comunque applicabile ai soli enti che abbiano volontariamente adottato il modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001, finisce per risultare meno incisiva di quanto non possa a prima vista apparire, giacché l'operatività della tutela del segnalante viene rimessa, in definitiva, alla mera discrezionalità aziendale di dotarsi o meno di quel modello¹⁹⁵, il che rimarca, insieme ad altri aspetti di dettaglio ma non perciò trascurabili¹⁹⁶, la perdurante differenza con il settore pubblico che

¹⁸⁶ A cui l'«adozione di misure ritorsive», e al di là della lettera della legge anche di quelle discriminatorie, «è comunicata in ogni caso [...] dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione».

¹⁸⁷ Sentito il Garante per la protezione dei dati personali; ciò che rinsalda l'interazione tra trasparenza e *privacy*.

¹⁸⁸ Nel caso di atti discriminatori e, andando oltre la stretta lettera della legge (art. 54-*bis*, comma 6), ritorsivi adottati nei confronti del segnalante, così come nel caso di violazioni riguardanti le procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (assenza, difformità dai modelli normativamente previsti), nonché in quello di mancata verifica e analisi delle informazioni in esse contenute.

¹⁸⁹ Cfr. § 6.1.

¹⁹⁰ D.U. GALETTA-P. PROVENZANO, *La disciplina italiana del whistleblowing*, cit., 122.

¹⁹¹ D.U. GALETTA-P. PROVENZANO, *op. cit.*, 123.

¹⁹² Art. 22, §1.

¹⁹³ Art. 2.

¹⁹⁴ Perché in qualche misura anticipata dalla giurisprudenza che, interpretando evolutivamente l'art. 21 Cost. e l'art. 1 della l. n. 300/1970 (statuto dei lavoratori), ha riconosciuto in capo al lavoratore un diritto di critica a fini di utilità sociale: Cass., sez. lav., 25 febbraio 1986, n. 1173; in dottrina, L. INGLESE, *Il diritto di critica nei luoghi di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹⁹⁵ P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing*, cit., 744 ss.

¹⁹⁶ Si tratta: *i*) della previsione della mera facoltà, per il lavoratore e/o per il sindacato da lui indicato, di segnalare all'Ispettorato del lavoro l'adozione di misure discriminatorie o ritorsive, laddove per converso nel settore pubblico è previsto l'obbligo di segnalazione all'ANAC, attraverso cui avviene l'inoltro al Dipartimento

parrebbe destinata, se non a rientrare, quanto meno a ridursi considerevolmente allorquando la direttiva 2019/1937 sarà stata trasposta nell'ordinamento interno¹⁹⁷.

Altra peculiarità della l. n. 179 è l'aver intaccato l'assolutezza della tutela del segreto nell'ambito dei rapporti lavorativi, con il prevedere che le "parole d'ordine" dell'istituto – interesse all'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente privato e contrasto «delle malversazioni» – operino quale giusta causa di rivelazione del segreto; con l'eccezione, non da tutti condivisa sia in assoluto sia alla luce della diversa impostazione del diritto unionale¹⁹⁸, dell'acquisita conoscenza della notizia per ragioni professionali e, in ogni caso, purché sia mantenuta la giusta proporzione tra la rivelazione del segreto e la rimozione dell'illecito, anche attraverso l'utilizzo dei soli canali di segnalazione dedicati.

6.4. In attuazione della l. n. 179 l'ANAC, tra il 2018 e il 2020, ha emanato due regolamenti sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di *whistleblowing*¹⁹⁹. Fermo restando quanto già detto sulla doppia funzione di tale potere, ossia quella tradizionale punitivo-afflittiva e quella emergente di ulteriore strumento di cura dei pubblici interessi²⁰⁰, entrambi questi regolamenti si segnalano per la particolare attenzione rivolta al contraddittorio; specialmente il secondo che, connotato anche dall'ampiezza della nozione di ritorsione accolta²⁰¹, lo prevede fin dalla preistruttoria, sebbene rimettendone l'instaurazione all'Ufficio competente²⁰², ciò che fa registrare

della funzione pubblica o agli altri organismi di garanzia o di disciplina; ii) della circostanza che, stando all'articolato di legge, il lavoratore privato potrebbe segnalare soltanto le condotte integranti gli estremi di reato (e non anche di altre di altre illegittimità, irregolarità, disfunzioni), peraltro dei soli reati previsti dagli artt. 24 e ss. del d.lgs. n. 231/2001 (A.F. MASIERO, *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE*, cit., 16). A tanto si aggiunga, se non altro, il mancato coordinamento con le discipline settoriali, in particolare con quella della concorrenza (A. FRIGNANI, *Il whistleblowing in Italia*, cit., 408 ss.). Su tutti questi aspetti v., altresì, A. SITZIA, *La protezione del "whistleblower" nel settore privato*, cit., 8; M. MANETTI, *Il lavoratore "segnalante" nell'impresa privata*, cit., 499 ss.; Per un'utile prospettiva d'insieme, I.A. SAVINI-F. VETRÒ, *Whistleblowing e meritevolezza*, cit., 3-10.

197 L'art. 8, § 1 e 3 della direttiva fa obbligo ai «soggetti giuridici del settore privato [...] con almeno 50 lavoratori» di applicare a tale settore le stesse garanzie previste per il settore pubblico.

198 P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing*, cit., 747, rileva che l'esclusione di che trattasi, che riguarda i lavoratori autonomi e i professionisti, appare difficilmente comprensibile laddove si consideri che essi «pure a pieno titolo rientrano nella definizione di operatore economico di cui all'art. 45 del codice dei contratti pubblici» e che, a «differenza della normativa di matrice europea, [...] non possono accedere» al sistema e ai meccanismi di tutela normativamente previsti in materia.

199 Si tratta del «Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)» approvato con delibera 30 ottobre 2018, n. 1033 (pubblicata in G.U. 19 novembre 2018, n. 269) e modificato con delibera 10 aprile 2019, n. 312 (pubblicata in G.U. 26 aprile 2019, n. 97); nonché del «Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001», adottato con delibera 1° luglio 2020, n. 690 (pubblicata in G.U. 18 agosto 2020, n. 205).

200 V. *infra*, § 5.

201 In sintonia con quanto previsto dalla direttiva UE 1937/2019.

202 Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni pervenute all'Autorità.

un importante passo in avanti anche rispetto alle attuali acquisizioni in tema di procedimenti sanzionatori delle autorità amministrative indipendenti²⁰³.

Si sono invece fermate a livello di schema le linee guida a tutela dei *whistleblowers* approntate tra il 2019 e il 2020²⁰⁴, il cui aspetto più importante consiste, anche qui in linea con la direttiva europea 2019/1937 e quasi ad anticiparne l'adeguamento, nell'ulteriore estensione della portata della l. n. 179: sotto il profilo soggettivo, mediante il riferimento a una serie di enti²⁰⁵ nonché, tra gli altri, ai «collaboratori e consulenti della pubblica amministrazione con qualsiasi tipologia d'incarico o contratto», come stagisti e tirocinanti²⁰⁶; sotto il profilo oggettivo, secondo un'impostazione preventiva e quasi precauzionale, con il ricomprendere tra le segnalazioni ammissibili anche quelle relative a condotte illecite meramente potenziali e future; quanto al regime di protezione, attraverso l'allargamento della tutela della riservatezza dell'identità alla persona del segnalato, salvo disposizioni cogenti di tenore diverso²⁰⁷.

Va ricordato in proposito come il Consiglio di Stato²⁰⁸, nell'affermare la non vincolatività delle linee-guida, abbia ravvisato la non aderenza di queste estensioni al

203 Nel senso della non necessità e perfino della dubbia opportunità del contraddittorio in una “fase” meramente preliminare e informale com'è la preistruttoria cfr., in giurisprudenza, Cons. St., sez. VI, 12 novembre 2003, n. 7265; Id., 23 luglio 2009, n. 4597; Tar Lazio, sez. I, 5 ottobre 2004, n. 10186; Id., 18 gennaio 2011, n. 421; Id., 8 novembre 2011, n. 8553, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*. In dottrina, M. RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Giuffrè, Milano, 1998, 433 ss.; M. ANTONIOLI, *Concorrenza*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2007, I, 889 e ss. In senso favorevole all'ammissibilità del contraddittorio nella preistruttoria: in termini generali, L. DE LUCIA, *Denunce qualificate e preistruttoria amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, 4, 717 ss., spec. 730; con riferimento ai procedimenti sanzionatori, S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche*, cit., 346-347; con riferimento ai procedimenti sanzionatori delle autorità indipendenti, M. MONTEDURO, *I principi del procedimento nell'esercizio del potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti. Tessuto delle fonti e nodi sistematici*, in M. ALLENA-S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. ec.*, 2013, 3, 125 ss., spec. 142 ss.; M. CLARICH-L. ZANETTINI, *Le garanzie del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori davanti alle Autorità indipendenti*, in *Giur. comm.*, 2013, I, 2, 358 ss., spec. 364, evidenziano che, essendo la preistruttoria finalizzata alla “imbastitura” degli addebiti da porre a base della successiva contestazione, in alcuni settori il contraddittorio viene assicurato se non altro in via di prassi.

204 Schema di «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*)», adottato il 13 gennaio 2020.

205 Quali autorità di sistema portuale, ordini professionali, autorità amministrative indipendenti ulteriori rispetto alla Consob e al Garante della concorrenza sul mercato, associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, a controllo pubblico.

206 In virtù dell'estensione operata dall'art. 2, comma 3, d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 degli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici a tutti i collaboratori o consulenti. Lo schema di linee-guida fa altresì riferimento agli appartenenti agli ordini giudiziari.

207 Come nell'ipotesi in cui vi sia una richiesta da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria o contabile.

208 Cons. St., sez. I, parere 24 marzo 2020, n. 111/2020, in *Foro it.*, 2020, 9, III, 469 ss., con osservazione di D. NATALELLO.

dettato legislativo in vigore; e come l'ANAC, anche in considerazione dell'avviato processo di recepimento della direttiva, non vi abbia dato ulteriore corso²⁰⁹.

7. Conclusioni.

Si è così giunti al termine di questo scritto ma non anche del percorso d'indagine con esso avviato, il quale dovrà ancora cimentarsi con gli ulteriori scenari che la trasposizione della direttiva è prevedibilmente destinata ad aprire; da qui alcune considerazioni che, più che conclusive, altro non possono essere se non spunti di ripartenza sul cammino così intrapreso.

Il pensiero va alla necessità di salvaguardare ciò che rappresenta l'in sé del *whistleblowing* e lo distingue differenziandolo dagli altri fenomeni e istituti simili, vale a dire il collegamento, anche lato o remoto e perfino occasionale, mai però dissolubile, con l'organizzazione e con l'ambiente di lavoro²¹⁰; il che permette la piena espressione di quelle potenzialità a cui si accennava in premessa, nella duplice e integrata o comunque parallela prospettiva del contrasto alla corruzione-malamministrazione e della correlativa informazione alla collettività, innervando di specifici contenuti il ruolo assunto dal segnalante e ponendolo, come persona, cittadino e lavoratore, al centro di un sistema in grado di assicurarne l'efficace promozione e l'effettiva protezione.

E se a livello internazionale ed europeo gli scenari appaiono al momento sufficientemente definiti, non altrettanto è possibile affermare per l'ordinamento nazionale, che fin dall'introduzione dell'istituto è stato connotato da notevole vivacità e che proprio durante quest'ultimo anno ha fatto registrare ulteriori fermenti di novità, talvolta interrotti sul nascere, che la trasposizione della direttiva dovrà riattivare incanalandoli all'interno del sistema in corso di costruzione.

Ciò soprattutto se, com'è auspicabile, il processo di recepimento e gli ulteriori atti interni considereranno, oltre al testo europeo, anche la lezione della concreta esperienza che ha fin qui connotato la realtà nazionale, tenendo nel debito conto l'accresciuta importanza che il *whistleblowing* oggi riveste su scala globale e locale pure rispetto all'emergenza sanitaria in atto²¹¹.

209 Decisione del Consiglio del 13 maggio 2020.

210 Per una prospettiva di sintesi, P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2019; S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del Whistleblowing*, Giappichelli, Torino, 2020.

211 N. PARISI, *La funzione del whistleblowing*, cit. 29 ss., con riferimento all'esigenza di acquisire le informazioni relative all'emergenza sanitaria e alla tendenza dei pubblici poteri a introdurre ulteriori regimi derogatori ed eccezionali o comunque ad avvalersi di quelli già esistenti in misura tendenzialmente ancora maggiore rispetto al solito.