

Il whistleblowing: presidio di trasparenza e strumento di lotta ai fenomeni corruttivi

Whistleblowing: a supervision of transparency and a tool for fighting corruption

Gennaro Dezio

Abilitato all'esercizio della professione forense e cultore della materia in Istituzioni di Diritto Privato presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope

Informazioni sull'articolo

Keywords:

Whistleblower
Anticorruzione
Trasparenza
Segnalazioni
Tutele

ABSTRACT

La recente inchiesta del Wall Street Journal, che in questo caso ha coinvolto Facebook e venuta alla luce a seguito delle rivelazioni della whistleblower, ex dipendente, Frances Haugen, è solo l'ultimo, in ordine di tempo (si ricordino, ad esempio, i casi Dieselgate, Luxleaks, Panama Papers e Cambridge Analytica), degli scandali globali emersi grazie alle segnalazioni di coloro che operano all'interno di un determinato contesto lavorativo. Da ciò è possibile evincere la fondamentale funzione di prevenzione della corruzione che, anche nel settore pubblico, può essere, senza dubbio, rappresentata dal sistema di segnalazione il cui fulcro è rappresentato dal whistleblower che, in questo caso dall'interno di una Pubblica amministrazione, provvede a denunciare gli illeciti che possano ledere il pubblico interesse. È, quindi, evidente come tale attività di propedeutico ed attento monitoraggio, prima, e, quindi, eventualmente, di segnalazione, poi, si riveli imprescindibile sia per assicurare la tutela dell'integrità e la trasparenza delle istituzioni, sia per garantire la legalità dell'azione amministrativa nonché dei comportamenti e delle azioni del personale delle pubbliche amministrazioni.

Keywords:

Whistleblower
Anti-corruption
Transparency
Reports
Legal protections

The recent investigation by the Wall Street Journal, which in this case involved Facebook and came to light following the revelations of the whistleblower, former employee, Frances Haugen, is only the latest, in order of time (for example, the cases Dieselgate, Luxleaks, Panama Papers and Cambridge Analytica), of the global scandals that emerged thanks to the reports of those who operate within a specific work context. From this it is possible to deduce the fundamental function of preventing corruption which, even in the public sector, can undoubtedly be represented by the reporting system whose fulcrum is represented by the whistleblower who, in this case from within a public administration, proceeds to denounce any offenses that may harm the public interest. It is therefore evident that this preliminary and careful monitoring activity, first, and, therefore, possibly, of reporting, then, proves to be essential both to ensure the protection of the integrity and transparency of the institutions, and to guarantee the legality of administrative action as well as the behavior and actions of the personnel of the public administrations.



Autore corrispondente:

Gennaro Dezio

Abilitato all'esercizio della professione forense e cultore della materia in Istituzioni di Diritto Privato presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope

E-mail: gennarodezio@gmail.com

Sommario: 1. Introduzione – 2. Nascita del fenomeno e sua evoluzione nelle diverse esperienze ordinamentali – 3. La tutela del segnalante nel contesto nazionale – 4. Conclusioni

Summary: 1. Introduction - 2. Birth of the phenomenon and its evolution in the various legal experiences - 3. Protection of the whistleblower in the national context - 4. Conclusions

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, nel contesto europeo e internazionale, la maturata la convinzione dell'insufficienza di una strategia di lotta ai fenomeni corruttivi fondata esclusivamente sull'utilizzo dello strumento penalistico¹ ha favorito l'affermazione di politiche di contrasto alla corruzione che individuano nel momento della prevenzione la loro massima espressione e che si sviluppano sul terreno della promozione della trasparenza, della programmazione e dell'organizzazione amministrativa, nel rispetto di standard e criteri di buona amministrazione².

Nel contesto appena tratteggiato, posto che tale nuovo approccio si basa sulla predisposizione di adeguate misure organizzative e di valutazione del rischio³, il *whistleblowing* può essere considerato come la più importante forma di controllo interna visto l'impatto che, in concreto, è ascrivibile alla denuncia di illeciti, di irregolarità da parte di chi, all'interno delle diverse organizzazioni, è a conoscenza di tali fatti o circostanze⁴. Tale forma di vigilanza collettiva interna, in altre parole, intervenendo sui fattori che cagionano la diffusione dei fenomeni corruttivi⁵, è, quindi, finalizzata a prevenire le situazioni con margini di rischio che siano potenzialmente idonee ad arrecare un concreto pregiudizio a terzi e/o all'amministrazione stessa.

2. NASCITA DEL FENOMENO E SUA EVOLUZIONE IN DIVERSE ESPERIENZE ORDINAMENTALI

L'istituto in esame trova le sue origini nell'ordinamento statunitense come risposta al frequente verificarsi di atti ritorsivi nei confronti dei dipendenti pubblici, in un contesto organizzativo che vedeva quali figure apicali funzionari eletti che tendevano a nominare soggetti fidati o, comunque, del medesimo orientamento politico.

È di tutta evidenza come, tale dinamica, andasse a rendere particolarmente complessa, insidiosa, la segnalazione di illeciti e/o di episodi di *maladministration*⁶.

La nascita dell'istituto in parola si fa risalire al *False Claims Act* del 1863⁷, attraverso il quale il legislatore americano intendeva limitare, da parte di imprese ed organizzazioni, quelle pretese economiche illegittime avanzate al governo federale, che si sostanziano, perlopiù, nell'esigere prezzi fuori mercato rispetto alla quantità ed al valore delle forniture offerte⁸.

La possibilità di agire nei confronti di chi avesse posto in essere azioni fraudolente era assicurata ad ogni privato cittadino e non solo a chi avesse subito un danno personale e diretto dal reato oggetto di denuncia. Inoltre, la disciplina punitiva si ritenne operante sia nei confronti delle persone fisiche sia nei confronti di quelle giuridiche⁹.

Il modello di tutele offerto dal sistema statunitense che, come poi vedremo, non sarà replicato dal legislatore nazionale prevedeva un sistema premiale che assicurava al denunciante una ricompensa pari al 10% delle somme recuperate.

¹ Si v. G.M. Flick, Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione, in Riv. trim. dir. pen. econ. 3- 4/2018.

² 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 Federalismi.it, n.14/2020.

³ *Ibidem*.

⁴ 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 Federalismi.it, n. 18/2020.

⁵ R. Garofoli, "La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione", relazione svolta al Convegno "Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190", tenuto in Corte di Cassazione il 17 aprile 2013.

⁶ G. Di Stasio, *Il Whistleblowing*, in AA.VV., Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi, Aracne editrice, Giugno 2020.

⁷ c.d. "Lincoln Law".

⁸ T. Cardarella, *Il Whistleblowing, esperienze comparate di tutela del dipendente che segnala illeciti*, <https://tesi.luiss.it/id/eprint/19808>.

⁹ *Ibidem*.

Tale importo, nelle riforme che successivamente, nel 1986 e nel 2006, hanno interessato la materia, è stato poi incrementato in una misura variabile tra il 15% ed il 20% e fino al 30% della somma recuperata grazie alla segnalazione¹⁰. Ciò, evidentemente, con l'obiettivo di stimolare un aumento delle denunce da parte dei *relators*.

L'attenzione, sul tema, del decisore pubblico statunitense è comunque sottolineata dagli ulteriori interventi che hanno riguardato la materia: si pensi al *Lloyd-La Follette Act* del 1912 o all'introduzione, nel 1958, di un codice etico in base al quale tutti i dipendenti pubblici erano chiamati a denunciare tutti i possibili fatti corruttivi dei quali avessero avuto contezza¹¹.

Più recentemente si segnala l'introduzione, nel 2012, del *Whistleblower Protection Enhancement Act*, emanato nel 2012, il cui tratto peculiare consiste nella garanzia di un'effettiva tutela per tutte quelle segnalazioni dalle quali emergano, pacificamente, gli illeciti cui si fa riferimento, prevedendo, inoltre, che non sarà più il lavoratore bensì la parte datoriale a dover provare, in modo convincente, che le azioni poste in essere nei confronti del lavoratore, a seguito della segnalazione, sarebbero state ugualmente poste in essere anche in assenza della medesima¹². Ciò, al fine di escludere la finalità ritorsiva della misura¹³.

Per quanto, invece, concerne il contesto eurounitario c'è da rilevare che a lungo si è scontata una certa difficoltà da parte degli Stati membri nell'approntare un quadro normativo coerente ed adeguato, da ciò derivando una sottovalutazione del ruolo svolto dal *whistleblower* in punto di trasparenza, integrità e responsabilità dell'azione amministrativa. Nell'ultimo periodo, tuttavia, anche in risposta alle sollecitazioni degli organismi sovranazionali, alle pressioni dei *media* e dell'opinione pubblica, molti Paesi membri hanno provveduto ad adeguare le rispettive legislazioni, con l'obiettivo di garantire una solida impalcatura di tutele all'interno delle quale possa realizzarsi l'attività di segnalazione, bloccando sul nascere, quindi, possibili ritorsioni.

Fondamentale, da questo punto di vista, è da considerarsi la direttiva 2019/1937¹⁴ con la quale, a livello eurounitario, ci si è dati l'obiettivo di provare ad armonizzare i diversi quadri regolatori nazionali. La direttiva, infatti, ha sancito gli standard di protezione del *whistleblower*, prescrivendo, altresì, agli Stati membri di rispettare il principio del trattamento più favorevole e di osservare la clausola di non regressione¹⁵.

La direttiva identifica, inoltre, il segnalante nel lavoratore sia pubblico che privato che abbia acquisito informazioni, oggetto di denuncia, nell'ambito del contesto lavorativo, indipendentemente dal titolo in base al quale ne faccia parte ed anche qualora il rapporto di lavoro non fosse «ancora iniziato» o sia «nel frattempo terminato». La tutela è, in questi casi, assicurata o sulla base delle informazioni preliminarmente acquisite in fase selettiva o di trattative precontrattuali oppure, diversamente, nel corso dello svolgimento del rapporto¹⁶.

Ad ogni modo, sulla scorta di quanto premesso, è opportuno rilevare come, attualmente, la protezione offerta ai segnalanti in ambito UE risulti ancora frammentata visto che mentre alcuni Stati membri hanno approntato una legislazione completa, idonea tra l'altro a proteggere efficacemente i *whistleblower* da possibili azioni ritorsive¹⁷, la maggior parte di essi ha predisposto solo una protezione il più delle volte settoriale.

Sul punto, tralasciando il caso del Regno Unito il cui quadro regolatorio con lo UK Public Interest Disclosure Act (PIDA) è considerato modello di riferimento per quanto concerne la tutela del segnalante, tra i Paesi in possesso di una normativa particolarmente avanzata vi si fanno, generalmente, rientrare Lussemburgo, Romania e Slovenia.

Tra i Paesi le cui forme di tutela sono comunque considerate adeguate si annoverano Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Italia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Svezia.

Il quadro di garanzie è invece da considerarsi, al momento, carente, quando non addirittura del tutto mancante, in Bulgaria, Finlandia, Grecia, Lituania, Portogallo, Slovacchia, Spagna.

¹⁰P. Travaglione, *Il whistleblowing nella normativa italiana e straniera: luci ed ombre*, in https://www.difesa.it/Giustizia_Militare/rassegna/Bimestrale/2018/Documents/Cap_Pierpaolo_Travaglione.pdf

¹¹ Cfr. Appendix to Part 73, Code of Ethics for Government Service, punto IX.

¹² 5 U.S. Code § 1214, lettera b, numero 4(B)(ii).

¹³ Shaw v. Department of the Air Force, 80. M.S.P.R. 98, 113 (1998).

¹⁴ Tra gli atti che hanno preceduto tale direttiva pare opportuno menzionare, 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).

¹⁵ Si v., sul punto, il *Considerando* 104 e art. 25.

¹⁶ F. F. Tüccari, *Il Whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it - ISSN 1974 - 9562 - Anno XX - Fascicolo 4/2020.

¹⁷ F. Quarta, *Gli stati generali del whistleblowing*, Dall'Europa all'America Latina passando per la campagna Restarting the Future, in <http://masterapc.sp.unipi.it/wp-content/uploads/2016/09/Gli-stati-general-del-whistleblowing-Dall'Europa-all'America-Latina-passando-per-la-campagna-Restarting-the-Future.pdf>

3. LA TUTELA DEL SEGNALANTE NEL CONTESTO NAZIONALE

Prima che, compiutamente, venisse alla luce, nel nostro contesto ordinamentale¹⁸, un organico disegno riformatore della materia, il previgente quadro regolatorio risultava problematico, sia per la necessità di richiamare tutta una serie di fonti che, il più delle volte, disciplinavano fattispecie specifiche¹⁹, sia per l'insufficiente afflittività delle sanzioni previste per chi omettesse di denunciare possibili illeciti, quand'anche si potesse dimostrare che ne fosse a conoscenza²⁰. La normativa, conseguentemente, scontava una certa inefficacia sia rispetto ad un possibile incremento delle segnalazioni, sia nell'assicurare che, successivamente, le omesse denunce fossero effettivamente perseguite in sede giurisdizionale²¹.

Una puntuale regolamentazione della fattispecie è stata, poi, prevista nell'ambito del disegno riformatore, in funzione di prevenzione della corruzione, inaugurato con la l. n.190/2012 e proseguito con diversi e successivi interventi²², rispetto ai quali, in ultima analisi, forte è stata la spinta propulsiva della direttiva UE 2019/1937 il cui obiettivo, nelle intenzioni del legislatore eurounitario, è quello, in una prospettiva armonizzatrice, di garantire un medesimo, elevato livello di protezione in tutti gli Stati membri²³.

Ciò anche in considerazione del fatto che politiche nazionali disomogenee e, come effetto delle stesse, garanzie insufficienti possono impattare, gravemente e negativamente, tanto sul singolo Stato membro quanto, in via generale, sul buon funzionamento delle politiche UE in materia di lotta alla corruzione²⁴.

Ed è proprio con l'obiettivo di scongiurare tale rischio che sono state elaborate le previsioni concernenti la garanzia della riservatezza ed il divieto di quegli atti ritorsivi volti a punire la condotta del segnalante.

Con riferimento alle esigenze di tutela della riservatezza, queste sono assicurate dall'art. 16 della direttiva, in base al quale: «gli Stati membri provvedono affinché l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito». È, altresì, posto l'obbligo di tenere riservata anche «qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante». Tuttavia, in deroga: «la divulgazione dell'identità della persona segnalante e di qualsiasi altra informazione (...) è ammessa (...) qualora ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari...anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta»²⁵.

Per quanto, invece, attiene al divieto di qualsiasi atto ritorsivo adottato in conseguenza della segnalazione, esso è garantito dall'art. 19 della direttiva che, infatti, pone in capo agli Stati membri l'obbligo di adottare misure necessarie a vietare qualsiasi ritorsione avverso chi abbia provveduto alla segnalazione elencando, poi, specificamente, ma a titolo meramente esemplificativo, tutta una serie di condotte da ritenersi vietate²⁶.

La direttiva, che peraltro dovrebbe essere trasposta entro il 17 dicembre 2021, inoltre, assicura al segnalante sia il diritto al supporto legale, finanziario e psicologico con estensione della protezione alle persone che gli prestano assistenza (art. 20), sia il diritto al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti penali, assicurando, in caso di eventuali altre tipologie di procedimento, il diritto ad usufruire di consulenze o di ulteriori forme di assistenza legale.

¹⁸ Si v., tra gli altri, M. T. Carinci, *Whistleblowing in Italy: rights and protections for employees*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" INT - 106/2014; Belsito, *Il whistleblowing. Tutele e rischi per il soffiatore*, Bari: Cacucci, 2013; G. Fraschini, N. Parisi, D. Rinoldi (a cura di), *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Roma, Bonanno, 2011; A. Riccio, *La tutela del whistleblower in Italia*, in DLRI, 2017, pp. 139 ss.

¹⁹ T. Cardarella, *Il Whistleblowing, esperienze comparate di tutela del dipendente che segnala illeciti*, op. cit.

²⁰ Il riferimento è a quelle previste, in riferimento a tali fattispecie, dal Codice Penale. La multa prevista varia tra i 30 e i 516 euro se si tratta di un pubblico ufficiale (art. 361 c.p.), mentre si ferma a un massimo di 103 euro nel caso l'omissione riguardi un incaricato di pubblico servizio (art. 362 c.p.). Sono previste sanzioni più elevate per gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria (art. 361 c.p.).

²¹ G. Di Stasio, *Il Whistleblowing*, in AA.VV., *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, op. cit.

²² Fondamentali, sul punto, le modifiche introdotte con la legge n. 179/2017, che ha esteso le tutele per il settore pubblico (modificando l'art. 54 bis d.lgs. 165/2001) e previsto introduce una limitata tutela del whistleblower anche nel settore privato (con l'introduzione dell'art. 6 co. 2 bis e ss d.lgs. 231/2001).

²³ F. F. Tuccari, *Il Whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, op. cit.

²⁴ 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*, op.cit.

²⁵ 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*, op.cit.

²⁶ Ad es. licenziamento, retrocessione di grado, adozione di misure disciplinari, mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro permanente.

Senza dubbio, un altro elemento peculiare della disciplina è ravvisabile nella possibilità, qualora ricorrano specifici presupposti, quali, ad esempio, il mancato seguito alla denuncia iniziale, il rischio di ritorsioni o di una situazione di pericolo imminente per l'interesse pubblico, di provvedere a denunciare pubblicamente quanto di propria conoscenza, utilizzando, ad esempio, il web o i social media²⁷.

Ciò posto il legislatore nazionale ha elaborato, per il nostro ordinamento, un modello che si allontana da quello statunitense, cui in precedenza si è fatto brevemente riferimento, e che, infatti, non contempla alcuno strumento premiale per chi provveda alla segnalazione.

Infatti, in coerenza con lo spirito ed i principi sanciti dalla nostra Carta Costituzionale, in capo ai dipendenti pubblici, cui è chiaramente assicurata tutela in caso di possibili ritorsioni, è posto un imprescindibile dovere, obbligo secondo la dottrina e giurisprudenza maggioritaria, di denuncia, al Responsabile PCT o all'Anac²⁸.

L'attuale disciplina legislativa è quindi perlopiù assimilabile, con talune significative differenze, proprio a quella prevista dalla direttiva n. 2019/1937 ed ha come obiettivo quello di garantire la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità da un lato assicurando il riserbo sulle generalità del *whistleblower* e, dall'altro, sanzionando con la nullità gli atti discriminatori eventualmente commessi in danno dello stesso²⁹.

Ed infatti, sul punto, l'art. 54-bis del d.lgs.165/2001 oltre, chiaramente, a statuire il reintegro di chi sia stato licenziato come conseguenza della segnalazione, prevede la nullità di qualsivoglia atto discriminatorio e ritorsivo ponendo, in capo a chi abbia adottato la misura discriminatoria, una specifica sanzione irrogata dall'ANAC³⁰. Risulta essere stato anche ampliato lo stesso novero delle condotte discriminatorie visto che, oltre al licenziamento ed alle sanzioni disciplinari, ricomprende anche il demansionamento, il trasferimento ed ogni altra misura organizzativa con effetti negativi che sia conseguenza della segnalazione stessa.

Sul punto il legislatore, con la l. n. 179/2017³¹ ha, molto opportunamente, previsto un'inversione dell'onere della prova, attribuendo all'amministrazione ed agli enti ad essa assimilati l'onere di dimostrare che le misure considerate «sono motivante da ragioni estranee alla segnalazione stessa».

L'elemento su cui la legislazione nazionale maggiormente prende le distanze da quella euorunitaria riguarda, poi, il divieto di divulgazione del nominativo del segnalante, così come previsto dall'art. 54-bis. Mentre, infatti, il nostro ordinamento prevede tale divieto come assoluto, senza eccezioni³², fatta salva l'ipotesi di consenso del soggetto interessato, la disciplina euorunitaria, invece, pur conforme nell'assicurare il divieto di divulgazione, prende in considerazione, tuttavia, la possibilità di rendere nota l'identità dell'informatore in presenza di «un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari», e nei casi in cui sia necessario «salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta».

Ciò, evidentemente, a detrimento dell'affidamento del segnalante circa la possibilità di sentirsi ed essere effettivamente tutelato in caso di eventuali condotte discriminatorie.

Allo stesso modo, nel caso in cui fosse accertata l'infondatezza della segnalazione o la mancanza di buona fede del segnalante sarà avviato, altresì, il procedimento disciplinare con le possibili, annesse, sanzioni³³.

In via generale, come si può desumere dagli ultimi rapporti annuali sul *whistleblowing* di Anac, a seguito degli sforzi legislativi cui si è fatto riferimento, il numero delle denunce da parte dei dipendenti pubblici risulta in crescita, specie per quanto concerne la materia degli appalti pubblici. Nella maggior parte dei casi,

²⁷ 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*, op.cit.

²⁸ 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*, op.cit.

²⁹ La giurisprudenza, peraltro, anticipando il legislatore, ha riconosciuto da tempo protezioni specifiche per la segnalazione di illeciti ed il massimo grado di tutela per il dipendente.

³⁰ Si v. i co. 6, 7, 8 dell'art. 54 bis.

³¹ Si v. G. D'Alessio, *La disciplina anticorruzione: l'impatto sui rapporti di lavoro*, in *Lav. pub. amm.*, 2018, 1 (num. un.), 99 ss.; D. Bolognino, *Spunti di riflessione sui chiaro-oscuro della formulazione della nuova normativa di tutela del dipendente che segnala l'illecito di cui alla l. n. 179 del 2017*, in www.amministrazioneincammino.it, 2018, 3; *Terzo rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing*, in www.anticorruzione.it (28.6.2018); *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.

³² Ciò è specificato al co. 3, ultimo periodo, dell'art. 54-bis che, infatti, puntualizza: «la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato»

³³ G. Di Stasio, *Il Whistleblowing*, in AA.VV., *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, op. cit.

inoltre, per quanto attiene all'individuazione delle amministrazioni in cui risultano incardinati i segnalanti, al primo posto vi sono, attualmente, Regioni ed enti locali, sebbene sia possibile rilevare un incremento anche per quanto concerne Ministeri, Autorità indipendenti ed altri enti pubblici³⁴.

4. CONCLUSIONI

Nonostante la disciplina presenti ancora zone d'ombra, basti pensare alle problematiche in punto di trasparenza e buona amministrazione connesse alle segnalazioni anonime, è evidente che, con gli interventi che hanno definito il quadro vigente, il legislatore abbia fatto segnare una tappa decisiva nell'evoluzione e nel perfezionamento di quello che può essere definito un sistema integrato preventivo-repressivo di politiche anticorruzione.

Di certo sarà opportuno, al fine di non vanificare i progressi realizzati, recuperare l'attuale ritardo sulla tabella di marcia che dovrà portare al recepimento della direttiva 2019/1937 che, come si è visto, oltre ad ampliare la platea dei tutelati garantendo anche volontari, consulenti e, più in generale, chi assiste il *whistleblower*, **consentirà anche di punire in modo più efficace gli atti ritorsivi nei confronti degli stessi segnalanti.**

Sebbene sia previsto un periodo di proroga, l'adeguamento del quadro regolatorio interno si rende, a maggior ragione, urgente in considerazione dei rischi circa un probabile incremento delle fattispecie patologiche che potrebbero emergere in concomitanza e come conseguenza dell'iniezione di liquidità garantita, nel nostro sistema economico nazionale, dal PNRR³⁵.

È chiaro che lo sforzo normativo, da solo non sufficiente, dovrà essere accompagnato da un puntuale **coinvolgimento di tutti gli stakeholder**, dalle organizzazioni ai sindacati, dalle associazioni alle imprese, fino ad arrivare agli stessi segnalanti: solo così sarà possibile garantire l'affermarsi di una rinnovata sensibilità della società civile e di una più profonda e consapevole cultura della buona amministrazione³⁶.

Un tale approccio consentirà, non solo, l'emersione di illeciti altrimenti destinati a rimanere ignoti ma, propedeuticamente, garantirà alle stesse Pubbliche amministrazioni di poter considerare tale misura un caposaldo imprescindibile nell'ambito delle concrete strategie di prevenzione e contenimento degli eventi rischiosi, a presidio degli specifici processi presi in considerazione all'interno delle schede di valutazione e trattamento dei rischi corruttivi.

³⁴ Il Rapporto 2019 di Anac è disponibile al link: <https://www.anticorruzione.it/-/presentazione-del-4%C2%B0-rapporto-annuale-sul-whistleblowing>

³⁵ A. Corrado, Il Pnrr e l'anticorruzione (che non può essere una moda), **corriere.it**, 21 novembre 2021, https://www.corriere.it/opinioni/21_novembre_21/pnrr-l-anticorruzione-che-non-puo-essere-moda-1fafd538-4afe-11ec-be32-a40a18c10418.shtml

³⁶ T. Cardarella, Il Whistleblowing, esperienze comparate di tutela del dipendente che segnala illeciti, op.cit.