

La disciplina italiana del *whistleblowing* come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre

di Diana-Urania Galetta

Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano e Coordinatore scientifico del Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Pubbliche Amministrazioni (CERIDAP) di UNIMI.

e Paolo Provenzano

Ricercatore (RTDA) di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano

Abstract: Il presente contributo ha ad oggetto la disciplina nazionale sul whistleblowing, della quale si pongono in evidenza taluni aspetti problematici. Aspetti problematici che, se non corretti, rischiano paradossalmente di vanificare gli intendimenti di contrasto alla cattiva amministrazione che hanno indotto ad introdurre nel nostro ordinamento detta disciplina. Oltre a causare un eccessivo rallentamento dell'azione amministrativa la cui opportunità appare, oggi più che mai, necessario revocare in dubbio.

Abstract: The paper focuses on the Italian legal framework regarding the so called "whistleblowing". It highlights some problematic aspects of it which, if not corrected, paradoxically risk nullifying the intentions to combat maladministration which led to its introduction into the Italian legal system. In addition to causing an excessive slowdown in administrative action which, nowadays, seems more inappropriate than ever.

I paragrafi 1, 6, 7 e 8 sono a cura di Diana-Urania Galetta, I paragrafi da 2 a 5 sono, invece, a cura di Paolo Provenzano. Il presente contributo è il risultato dell'attività di ricerca svolta da parte degli autori all'interno del CERIDAP (Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Pubbliche Amministrazioni) <http://ceridap.eu> ed è destinato ad essere pubblicato in AA.VV., *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, (a cura di) A. DELLA BELLA- S. ZORZETTO, Milano, in cui verranno pubblicati gli atti del 1° convegno annuale del Dipartimento di Scienze giuridiche "C. Beccaria" dal titolo "*Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*", tenutosi a Milano in data 18-19 novembre 2019.

Sommario: **1.** Note introduttive. **2.** La legge 190/2012 (c.d. legge Severino): brevi cenni. **3.** Le origini della disciplina sul Whistleblowing e il modello per il quale ha optato il nostro legislatore nazionale. **4.** Sull'ambito di applicazione dell'art. 54-bis e sulle garanzie accordate al segnalante: *pre* e *post* riforma del 2017. **5.** Segnalazione *ex art.* 54-bis e diritto di accesso agli atti. **6.** La problematica delle c.d. “segnalazioni anonime” e il quadro “normativo” di riferimento ad oggi. **7.** *Segue.* Strumenti di *soft law* e bilanciamento fra lotta alla corruzione e diritti dei soggetti segnalati: gli elementi di criticità che emergono da un esame delle Nuove Linee Guida 2019. **8.** Più ombre che luci: brevi conclusioni e qualche conclusione da trarre (anche alla luce dell'emergenza Coronavirus).

Abstract: Il presente contributo ha ad oggetto la disciplina nazionale sul whistleblowing, della quale si pongono in evidenza taluni aspetti problematici. Aspetti problematici che, se non corretti, rischiano paradossalmente di vanificare gli intendimenti di contrasto alla cattiva amministrazione che hanno indotto ad introdurre nel nostro ordinamento detta disciplina. Oltre a causare un eccessivo rallentamento dell'azione amministrativa la cui opportunità appare, oggi più che mai, necessario revocare in dubbio.

1. Note introduttive.

Il *whistleblowing* è considerato, nel settore pubblico, come una modalità di controllo organizzativo finalizzata a ridurre i fenomeni di c.d. *maladministration*: unitamente alla trasparenza amministrativa, alla disciplina interna ed al controllo gerarchico, al controllo etico (codici etici), al controllo di gestione (economico e direzionale).

In particolare, il c.d. *whistleblowing* è considerato come una forma di controllo interna privilegiata per via della quantità di informazioni che è in grado di fornire la denuncia pubblica degli abusi di chi presta la propria attività lavorativa dentro le organizzazioni ed è a conoscenza di fatti o circostanze ad essa riconducibili.

Il ragionamento si basa su una qualificazione lata di corruzione, che ha come obiettivo di intercettare «le 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 – con il

precipuo fine di riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui “binari della legalità”, in un’ottica di prevenzione della corruzione»¹.

Per quanto il fine possa essere considerato meritorio il problema è tuttavia, come vedremo, che fra previsioni normative dal contenuto troppo ampio ed indefinito e documenti di *soft law* (Linee Guida, *in primis*) che ne estendono ulteriormente il perimetro il rischio è, per parafrasare autorevole dottrina², di considerare l’attività della Pubblica amministrazione «prevalentemente dall’angolo di visuale della lotta alla corruzione», perdendo così di vista tutti gli altri obiettivi. Col risultato di una Pubblica Amministrazione che, nel complesso, appare molto più occupata nel «monitoraggio di se stessa e della sua imparzialità esteriore³», anziché occuparsi di agire nella prospettiva che gli dovrebbe essere propria: e, cioè, quella di un’azione funzionalizzata al perseguimento degli interessi pubblici assegnati alla sua cura; e che ha appunto come obiettivo ultimo la soddisfazione di questi interessi nel modo più rapido ed efficiente possibile!

Partendo da questa prospettiva, nelle pagine che seguono saranno esaminate le (poche) luci e le (troppe) ombre che, ad oggi, avvolgono l’istituto del *whistleblowing* dalla prospettiva del gius-amministrativista.

2. La legge 190/2012 (c.d. legge Severino): brevi cenni.

Prima di analizzare la disciplina di cui all’art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001, pare opportuno descrivere per sommi capi il contesto in cui essa s’iscrive.

Quella sul *whistleblower* è, come noto, una delle tante previsioni varate dalla legge n. 190/2012 (c.d. Legge Severino). Legge, quest’ultima, con cui, anche su impulso del diritto

¹ R. CANTONE, *Introduzione*, in R. CANTONE (a cura di), *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico. L’Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione*, p. 1, in www.anticorruzione.it

² M. CLARICH, *Contratti pubblici e concorrenza*, in *Astrid - Rassegna*, 2015 (n. 19), p. 22, osservava infatti, a proposito della relativa disciplina nell’ambito dei contratti pubblici come «considerare la disciplina dei contratti pubblici prevalentemente dall’angolo di visuale della lotta alla corruzione rischia di far perdere di vista gli altri obiettivi della disciplina e in particolare quello dell’efficienza».

³ L’espressione è di M. DELSIGNORE - M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l’illusione di un’amministrazione senza macchia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019/1, p. 61 ss., par. 3.

sovrana⁴, si sono «finalmente [definiti] i contorni della politica di prevenzione della corruzione nel nostro ordinamento»⁵.

In particolare, tramite tale pluriarticolato *corpus normativo* si è provveduto, per un verso, a novellare la disciplina di istituti già da tempo vigenti (si pensi, ad esempio, all'estensione del campo di applicazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della legge n. 241/1990⁶); e, per altro verso, ad introdurre nuove discipline, nuovi istituti e nuove figure soggettive.

Tra le diverse novità figlie della Legge Anticorruzione meritano in questa sede di essere menzionate, oltre all'istituzione di una Autorità Nazionale Anticorruzione (i cui compiti sono stati in prima battuta attribuiti alla CIVIT⁷), l'istituzione presso ciascuna amministrazione di un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (c.d. RPCT); e, ovviamente, la disciplina di «tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti» di cui al citato art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001.

⁴ È appena il caso di rammentare che la legge n. 190/2012 esordisce, al comma 1 dell'art. 1, richiamando la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116 e la Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110.

Con riferimento a tali Convenzioni e all'influenza che le stesse hanno avuto sulla disciplina nazionale si rinvia a S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in *La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi*, (a cura di) F. MERLONI – L. VANDELLI, Firenze, 2010, 16 ss. e a 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, 497 ss.

⁵ B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, 123. Con riferimento alla legge anticorruzione si vedano: P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2013, 7 ss.; B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013; G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, cit., 2980 ss.; F. DI MASCIO, *Il primo anno di attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, 273 ss.; AA. VV., *Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano*, (a cura di) M. IMMORDINO - N. GULLO - C. CELONE, in *Nuove Autonomie*, 2014, 390 ss.; E. D'ALTERIO, *I nuovi poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione: "post fata resurgam?"*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2015, 757 ss.

⁶ Tra le molteplici novità introdotte dalla legge Severino nella legge n. 241/1990 vi sono, come noto, anche l'estensione dell'obbligo di motivazione agli accordi amministrativi di cui all'art. 11 della legge stessa e l'obbligo, in capo all'amministrazione procedente, di indicare espressamente nella motivazione, ancorché in modo succinto, le ragioni che hanno condotto al rigetto per «manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda [avanzata dal privato]» (art. 2).

⁷ Com'è noto l'odierna ANAC è stata istituita solamente con il successivo D.L. n. 90/2014, col quale si è, al contempo, soppressa l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), i cui compiti sono stati, insieme alle tante altre funzioni in materia di prevenzione della corruzione, intestati alla medesima ANAC. Sul passaggio dall'AVCP all'ANAC si veda G. M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. Amm.*, 2015, 345 ss.

Quest'ultima disposizione, come meglio vedremo nel prosieguo, è strettamente legata e connessa alle altre discipline e agli altri istituti di “nuovo conio” testé richiamati.

Giova sin d'ora sottolineare, infatti, che, in base al citato art. 54-*bis*, le segnalazioni di condotte illecite devono essere indirizzate, alternativamente, o al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza o all'ANAC, cui spetta «adotta(re) apposite Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni». Linee Guida alle quali sono chiamati a conformarsi i singoli Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza, che devono, a loro volta, assumere, conformemente ad esse, apposite «procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni». Il tutto, per chiudere il cerchio, pena l'irrogazione, da parte dell'ANAC, di una sanzione amministrativa pecuniaria. In tale ottica, può dirsi che la disciplina di cui si discorre rappresenti un esempio paradigmatico dell'intento del legislatore della legge Severino «di costruire un vero e proprio “sistema”» anticorruzione al cui «vertice» si pone l'ANAC⁸, la quale funge, anche in *subiecta materia*, da «soggetto promotore delle strategie di prevenzione [della corruzione]» e da «coordinatore della loro attuazione»⁹. Attuazione che spetta, in prima battuta, alle singole amministrazioni che vi provvedono per il tramite del Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che opera, a livello locale, da vera e propria autorità di riferimento per l'applicazione e il rispetto di tali discipline.

3. Le origini della disciplina sul *Whistleblowing* e il modello per il quale ha optato il nostro legislatore nazionale.

Compiendo un passo indietro, occorre rammentare che una disciplina *ad hoc* da applicare in caso di segnalazione di episodi di malaffare, pur rappresentando nel nostro ordinamento una novità assoluta, era, di contro, da tempo prevista, sia pur con diverse sfumature, in altre esperienze ordinamentali a partire da quella statunitense, in cui la prima disciplina in materia risale al 1863 (ci si riferisce al *False Claims Act* meglio noto come *Lincoln Law*¹⁰).

⁸ M. DELSIGNORE - M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., 61. Con riferimento all'ANAC cfr. I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016.

⁹ S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urb. e app.*, 2013, 295.

¹⁰ Il Congresso approvò il *False Claims Act* il 2 marzo 1863 e fu approvato, durante la Guerra Civile, per combattere la frode perpetrata da società che vendevano forniture all'esercito dell'Unione e fu fortemente voluto dall'allora Presidente Abraham Lincoln. Conteneva disposizioni c.d. "*qui tam*", che consentivano ai privati di citare in giudizio, per conto del governo, società e individui che stavano frodando il governo. "*Qui tam*" è l'abbreviazione di una frase latina: "*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*".

A far tempo da tale pionieristica disciplina si è assistito, a livello globale, ad una progressiva normativizzazione della materia, che ha visto gradualmente affiorare due contrapposti modelli. Un primo, ed invero meno diffuso, modello, più fedele all'esperienza statunitense, in cui è prevista l'elargizione in favore del segnalante di un premio solitamente parametrato all'importo "recuperato" a seguito della segnalazione. E un secondo modello che si limita a prevedere, di contro, forme di tutela in favore del segnalante atte essenzialmente a evitare che lo stesso possa subire ritorsioni a causa della segnalazione¹¹.

Com'è noto, il nostro legislatore ha, non senza esitazioni, optato per quest'ultimo modello, disattendendo così le specifiche raccomandazioni formulate dalla Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione istituita con decreto del Ministro della Funzione Pubblica del 23 dicembre 2011 al fine di formulare suggerimenti volti a correggere il disegno di legge da cui è poi scaturita la legge Severino.

Tale Commissione, infatti, aveva osservato come fosse «necessario, in analogia con regimi in vigore in altri Paesi (...) che [fosse] introdotto, accanto alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, un sistema premiale che incentivi le segnalazioni»¹². Sistema premiale che si è successivamente, ma anche in questo caso senza successo, tentato di introdurre nel 2015 nell'ordito dell'art. 54-*bis*¹³.

Molteplici sono le ragioni che hanno globalmente indotto a ripudiare detto sistema premiale. Esso, pur rappresentando indubbiamente un incentivo alle segnalazioni, mal si concilia con i principi, aventi fondamento anzitutto costituzionale, di lealtà, correttezza e servizio al bene comune, cui deve conformarsi sempre e in ogni caso l'azione dei pubblici dipendenti. Da detti principi scaturisce *de plano* l'esistenza 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. E ciò, ovviamente, a prescindere dal riconoscimento di qualsivoglia forma di premio che potrebbe, di contro, indurre il dipendente a porre in essere poco commendevoli condotte opportunistiche e strumentali.

¹¹ Sul punto cfr. R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, *Dir. Amm.*2009, 53 ss.

¹² *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 78, lo si può consultare in http://trasparenza.formez.it/sites/all/files/Rapporto_corruzioneDEF_ottobre%202012.pdf.

¹³ Ci si riferisce alla proposta di legge AC 3365, presentata il 15 ottobre 2015 ed avente quale prima firmataria quella dell'onorevole Francesca Businarolo.

Nell'opinione di chi scrive, bene dunque ha fatto il legislatore a non "importare" nel nostro ordinamento la logica "premiata", seguita in altri sistemi, e a limitarsi, come accennato, a prevedere solamente forme di tutela e protezione in favore del segnalante.

Tale impostazione trova ora l'avallo anche del legislatore UE, come si evince dalla recente direttiva n. 2019/1937, «riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione»¹⁴.

Detta direttiva, con la quale si è inteso introdurre «norme minime comuni atte a garantire una protezione efficace degli informatori»¹⁵, prevede, in particolare, due forme di tutela che devono essergli necessariamente accordate: la garanzia della riservatezza e il divieto di subire atti ritorsivi volti a punire la sua condotta.

La prima di tali garanzie viene disciplinata dall'art. 16 della direttiva. Tale norma dispone, infatti, che «gli Stati membri provvedono affinché l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito». Essa prevede, altresì, l'obbligo di tenere riservata anche «qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante».

Il medesimo art. 16, però, - giova evidenziarlo - prevede anche una specifica deroga a tale principio generale, stabilendo che «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». E ciò, si badi bene, «anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta».

La seconda garanzia prevista dalla direttiva in questione consiste, come detto, nel divieto di qualsiasi atto ritorsivo adottato in conseguenza della segnalazione. L'art. 19 della direttiva prevede, in particolare, l'obbligo degli Stati membri di adottare misure necessarie a vietare qualsiasi forma di ritorsione contro i segnalati, operando un'analitica elencazione (che pare di carattere esemplificativo e non già tassativo) di condotte da ritenersi vietate (si va dal «licenziamento» alla «retrocessione di grado», ed ancora dall'adozione di «misure disciplinari»

¹⁴ 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 <https://eur-lex.europa.eu>.

Per un primo commento a tale direttiva si rinvia ad A. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in *Sistemapenale.it*, 2019 e a 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. Pubbl. Com.*, 2019, 737 ss.

¹⁵ Così recita il considerando n. 5 della Direttiva in questione.

alla «mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro permanente»).

La direttiva prevede infine, all'art. 20, l'obbligo degli Stati membri di adottare «misure di sostegno» in favore dei segnalanti che consistono, essenzialmente, nel diritto a ricevere un'«assistenza efficace da parte delle autorità competenti» nel caso in cui gli stessi siano destinatari di condotte ritorsive e nel diritto ad accedere «al patrocinio a spese dello Stato» negli eventuali procedimenti civili e penali che originano dalla segnalazione.

Tornando all'art. 54-*bis*, occorre anticipare che lo stesso pare accordare al segnalante maggiori garanzie rispetto a quelle previste dal diritto UE testé sintetizzate. Del che si passa a trattare, non prima però di aver definito l'ambito di applicazione di detta disciplina.

4. Sull'ambito di applicazione dell'art. 54-bis e sulle garanzie accordate al segnalante: *pre e post* riforma del 2017.

L'art. 54-*bis* attualmente vigente non è quello varato dalla Legge Severino. Nella sua pur breve vita tale norma ha infatti subito due importanti riforme. La prima ad opera del già richiamato D.L. n. 90/2014, la seconda (e ancor più incisiva) da parte della Legge n. 179/2017¹⁶.

Nella sua primigenia versione la disposizione *de qua* trovava applicazione solo nel caso di segnalazioni effettuate dal «pubblico dipendente». E per «pubblico dipendente» s'intende, ai sensi dell'art. 1 del medesimo D.Lgs. n. 165/2001, il soggetto avente un «rapport(o) di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», ossia alle dipendenze degli enti elencati nel comma 2° del citato art. 1¹⁷.

L'originario ambito di applicazione, confermato anche dalla riforma del 2014, è stato notevolmente esteso nel 2017. Oggi, infatti, la disciplina in parola non si applica più solamente ai dipendenti delle Pubbliche amministrazioni ma anche, da un lato, ai «dipendent(i) di un ente privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del

¹⁶ Con riferimento alla riforma del 2017 si veda M. MARTONE, *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della l. 30 novembre 2017, n. 179*, in *Argomenti Dir. Lav.*, 2018, 61 ss.

¹⁷ Detta norma qualifica quali amministrazioni pubbliche «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

codice civile»¹⁸ e, dall'altro, «ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica».

Tale estensione della disciplina, sia pur viziata da un macroscopico errore di coordinamento delle due previsioni testé richiamate (coerenza avrebbe voluto che la seconda di tali fattispecie fosse, infatti, estesa anche ai dipendenti degli appaltatori degli enti privati sottoposti a controllo pubblico), è indubbiamente da guardare con favore. Anche se da un punto di vista di pura tecnica legislativa francamente non pare che il D.Lgs. n. 165/2001 (ossia il Testo unico in materia di pubblico impiego) rappresenti la *sedes materiae* più adatta per declinare previsioni rivolte a soggetti che pubblici dipendenti non sono.

Sempre con riferimento all'ambito di applicazione della disciplina in questione occorre segnalare che l'ANAC tende in via interpretativa ad includere tra i soggetti tutelati *ex art. 54-bis* anche «i collaboratori e consulenti della pubblica amministrazione con qualsiasi tipologia d'incarico o contratto (ad es. stagisti, tirocinanti)»¹⁹. E ciò «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»²⁰.

Pur condividendo le ragioni che hanno indotto l'ANAC ad estendere il campo di applicazione della disciplina sul *whistleblower* anche ai collaboratori e ai consulenti della P.A. - e ciò anche in considerazione della circostanza che i collaboratori e i consulenti sono soggetti ancor più vulnerabili rispetto ai dipendenti pubblici e, come tali, bisognosi quantomeno della stessa tutela ad essi riservata -, non pare che, *de iure condito*, si possa giungere a tale risultato in via interpretativa.

Tale lettura estensiva, infatti, urta frontalmente con l'inequivoco tenore letterale della norma in questione che (a torto o a ragione) fa riferimento ai soli «dipendenti pubblici». Categoria, quest'ultima, alla quale non possono, e men che meno facendo leva su una disposizione di

¹⁸ Si consideri che l'inserimento di tale specificazione nasce da quanto osservato dall'ANAC nelle «Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)» adottate con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, nelle quali si leggeva che «l'Autorità ritiene (...) che l'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012 sia da estendere anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché agli enti pubblici economici».

¹⁹ Così si legge a pagina 8 della bozza di Linee Guida ANAC del 2019, consultabili al seguente indirizzo

https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/ConsultazioniOnline/LineeGuidaWhistleblowing,2019_.pdf.

²⁰ *Ibidem*.

rango secondario (qual è il citato d.P.R. n. 62/2013), assimilarsi tutti gli altri soggetti che, pur svolgendo un'attività lavorativa in favore dell'amministrazione, non godono di tale *status*²¹.

Che il legislatore non abbia inteso estendere l'applicabilità della disciplina in questione anche ai collaboratori e ai consulenti della P.A. lo si ricava, del resto, anche dalla significativa circostanza che il riferimento «ai collaboratori» quali soggetti cui applicare la disciplina in questione sia stato effettuato nel 2017 solo con riferimento a quelli delle «imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica». Da tale precisazione si ricava, *a contrariis*, l'intenzione di *non* includere tra i destinatari della disciplina in parola anche i collaboratori della P.A. non riconducibili, ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 165/2001, alla categoria dei «dipendenti pubblici».

Si tratta, in ogni caso, di problematica che, quantomeno con riferimento alle condotte denunciate che integrano anche una violazione del diritto UE (tra le quali rientrano, ad esempio, tutte quelle relative all'affidamento di contratti pubblici), dovrebbe essere definitivamente superata nel momento in cui verrà trasposta nel nostro ordinamento la richiamata direttiva n. 2019/1937, il cui termine di trasposizione viene a scadere il 17 dicembre 2021²².

Infatti, come previsto dall'art. 4 di tale direttiva, intitolato «ambito di applicazione personale», le garanzie enucleate dalla stessa «si applica(no) alle persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico che hanno acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo». L'ampia ed inclusiva formulazione di tale disposizione ci sembra dunque idonea ad abbracciare sia i dipendenti pubblici, sia tutti gli altri soggetti che, a vario titolo, svolgono attività lavorativa in favore della P.A.

Venendo alle garanzie accordate al «dipendente pubblico» segnalante e ai soggetti che l'art. 54-*bis* ad esso espressamente equipara, occorre ribadire che le stesse sono in linea di massima assimilabili, sia pur con talune rilevanti differenze, a quelle previste dalla direttiva n. 2019/1937 e che sono state già in precedenza richiamate.

Ai sensi dell'art. 54-*bis* i segnalanti vengono, anzitutto, protetti da ogni misura discriminatoria e ritorsiva conseguente alla denuncia. Detta tutela consiste, da un lato, nella previsione di una

²¹ La tendenza ad estendere *contra legem* il campo di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione è stata denunciata in dottrina anche con riferimento all'interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione della disciplina sul responsabile della prevenzione della corruzione e sui piani di prevenzione della corruzione. Si veda a tal riguardo L. BERTONAZZI, *Società in controllo pubblico e normativa in materia di responsabile e piano di prevenzione della corruzione*, in *Giustamm.it*, 2016.

²² Cfr. art. 26 dir. n. 2019/1937.

specifica sanzione amministrativa che l'ANAC «applica al responsabile che ha adottato tale misura»²³ e, dall'altro, (e prima ancora) nella comminatoria della nullità degli atti posti in essere con intento discriminatorio e ritorsivo²⁴. La norma in questione dispone poi (né del resto avrebbe potuto essere diversamente) anche il reintegro nel posto di lavoro del «segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione»²⁵.

Onde evitare che tali garanzie rimangano sulla carta, e più precisamente per evitare di gravare sul soggetto che subisce siffatte misure l'onere di dimostrare il nesso di causalità tra le stesse e la segnalazione, il legislatore del 2017 ha molto opportunamente previsto un'inversione dell'onere della prova ponendolo in capo all'amministrazione e agli enti ad essa assimilati, cui incombe dunque l'onere di dimostrare che le presunte misure discriminatorie o ritorsive «sono motivante da ragioni estranee alla segnalazione stessa»²⁶.

A fianco di tali garanzie (e invero ancor prima di esse) l'art. 54-*bis* prevede poi il divieto di divulgare il nominativo del segnalante, stabilendo che «l'identità del segnalante non può essere rivelata»²⁷.

Ed è proprio con riferimento a tale garanzia che la disciplina nazionale si discosta da quella europea.

Vero è, infatti, come si già detto, che anche l'art. 16 della direttiva prevede il divieto di divulgare l'identità del segnalante. Tuttavia, tale norma prevede comunque - ed è bene ribadirlo - la possibilità di divulgare l'identità dell'informatore «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», oltre che «al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta».

L'art. 54-bis, per come novellato dalla legge n. 179/2017, attribuisce, viceversa, al divieto di divulgazione una valenza assoluta e, come tale, non passibile di eccezioni se non nel caso in cui vi sia il consenso dello stesso segnalante. E ciò, si badi bene, anche nelle ipotesi in cui «la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato»²⁸.

In tali evenienze, infatti, l'art. 54-*bis*, a parere di chi scrive in modo poco ragionevole e finanche contraddittorio, stabilisce che, in assenza del «consenso del segnalante alla

²³ Comma 6 dell'art. 54-*bis*.

²⁴ Comma 7, secondo periodo, dell'art. 54-*bis*.

²⁵ Comma 8 dell'art. 54-*bis*.

²⁶ Comma 7, primo periodo, dell'art. 54-*bis*.

²⁷ Comma 3, primo periodo, dell'art. 54-*bis*.

²⁸ Comma 3, ultimo periodo, dell'art. 54-*bis*.

rivelazione della sua identità»²⁹, sarà addirittura inutilizzabile ai fini del procedimento disciplinare la segnalazione dello stesso.

Si tratta di previsione che vanifica la *ratio* della disciplina, che è quella di far venire alla luce del sole episodi di cattiva amministrazione e di punire i soggetti che ne sono responsabili, e che finisce persino per incutere nei segnalanti il timore che lo Stato non sia effettivamente in grado di tutelarli. Del resto, perché mai si dovrebbe riconoscere il diritto di opporsi alla divulgazione del proprio nominativo se le misure di tutela contro gli atti discriminatori e repressivi fossero ritenuti efficaci?

Per tali ragioni ci pare di potere concludere sul punto che, sotto tale profilo, la riforma del 2017 abbia peggiorato (e non certo migliorato) la disciplina in questione. La quale, di contro, *ab origine* prevedeva che «qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione l'identità [del segnalante] può essere rilevata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato»³⁰.

5. Segnalazione ex art. 54-bis e diritto di accesso agli atti.

L'art. 54-*bis* prevede al comma 4 che la «segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto, n. 241 e successive modificazioni». Si tratta di una delle poche previsioni della norma in commento a non aver, nel corso degli anni, subito sostanziali modifiche. Tale limitazione, infatti, già era contemplata dall'originario comma 4 della norma in parola.

Ora, sebbene detta disposizione vieti espressamente il solo accesso di cui alla legge n. 241/1990, ossia l'accesso che viene esercitato dal portatore di una «situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»³¹, non v'è dubbio, posto che il più contiene il meno, che tale medesimo divieto operi anche con riferimento al c.d. accesso civico, ovvero all'accesso la cui disciplina originaria scaturisce dalla Legge Severino e che consiste, a seguito della riforma Madia, nel diritto di chiunque di richiedere l'ostensione di qualunque documento pur in assenza di uno specifico interesse individuale³².

²⁹ Comma 3, ultimo periodo, dell'art. 54-*bis*.

³⁰ Così si legge nel secondo comma, ultimo periodo, della versione originaria dell'art. 54-*bis* antecedente alla riforma del 2017.

³¹ Art. 22, lett. b), legge n. 241/1990.

³² Sul che si rinvia a D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del D. Lgs. n. 33/2013*, in *Federalismi.it* (<http://www.federalismi.it>), Numero 5/2016.

Dato il tenore letterale della norma in questione, che fissa un generale e categorico divieto di accedere alla segnalazione, pare indubbio che lo stesso sia opponibile anche al soggetto cui detta segnalazione si riferisce, ossia all'incolpato.

Si tratta di limitazione, a parere di chi scrive, abnorme e, in ogni caso, del tutto sproporzionata.

Essa è anzitutto abnorme perché l'impossibilità di ottenere l'ostensione della segnalazione finisce inevitabilmente per ripercuotersi, conculcandolo, nel diritto di difesa dell'incolpato.

Come tutti sanno, infatti, l'accesso al fascicolo è un corollario del diritto di difesa, che, per sua natura, presuppone «parità nel livello di informazione delle parti»³³. E se ciò è pacifico nel diritto nazionale, lo è ancor di più nel diritto UE, ove si è a più riprese ribadito che «l'accesso al fascicolo rientra (...) tra le garanzie procedurali miranti a tutelare i diritti della difesa e a garantire, in particolare l'esercizio effettivo del diritto al contraddittorio»³⁴.

Sotto tale profilo non stupisce, dunque, che un consimile divieto all'accesso non si rinvenga nella più volte citata direttiva n. 2019/1937, nella quale anzi si prevede che «le persone coinvolte [*id est* gli incolpati] god(ono) pienamente (...) dei diritti della difesa, compreso il diritto di essere sentiti e il diritto di *accedere al proprio fascicolo*»³⁵.

Come si diceva, il divieto in parola è comunque anche del tutto sproporzionato. Infatti, se la *ratio* di tale divieto risiede (come pare dover essere) nella volontà di evitare il rischio che, tramite l'ostensione, possa essere divulgato, direttamente o indirettamente, il nominativo del segnalante, non vi è chi non veda che tali medesime esigenze possano essere tranquillamente perseguite anche senza dover *tout court* vietare l'accesso alla segnalazione. Tale medesimo obiettivo può infatti ottenersi, in applicazione del principio di proporzionalità, occultando le sole parti della segnalazione da cui è possibile risalire al nominativo dell'autore della stessa. Si tratta, anche in questo caso, di soluzione “suggerita” dal legislatore comunitario che, lungi dal vietare l'accesso alla segnalazione, impone, viceversa, di secretare «qualsiasi (...)

³³ D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2019, p. 178.

³⁴ Trib. di Primo Grado, ordinanza 9 luglio 2003, T-219/01, *Commerzbank AG c. Commissione* (ECLI:EU:T:2003:20), in *www.curialex.eu*. Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, si rinvia a P. PROVENZANO, *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, in *Diritto amministrativo dell'Unione europea. Argomenti (e materiali)*, (a cura di) D.U. GALETTA, Torino, 2020, 119 ss.

³⁵ Art. 22, comma 1, dir. n. 2019/1937.

informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante»³⁶.

Alla luce di quanto detto, e anche in considerazione delle citate previsioni della direttiva del 2019, sembra dunque necessario che il legislatore nazionale espunga dalla disciplina in questione il divieto in parola. Del resto, non pare revocabile in dubbio che l'avvertita esigenza di combattere strenuamente il malaffare non possa portare ad abiurare a taluni principi fondanti del nostro Stato di diritto.

In altri termini, la cattiva amministrazione non può che essere sconfitta dalla buona amministrazione, e vietare il diritto di accesso certamente non integra una pratica conforme ai canoni minimi della buona amministrazione oggi cristallizzati nell'art. 41 della Carta di Nizza.

6. La problematica delle c.d. “segnalazioni anonime” e il quadro “normativo” di riferimento ad oggi.

Un altro aspetto problematico, che pare dunque opportuno mettere qui in evidenza, è collegato alle c.d. “segnalazioni anonime”. Queste creano infatti non pochi problemi; e li creano sia nella prospettiva di fornire al cittadino delle garanzie nei confronti dell'azione amministrativa (quale che sia), che siano degne di quel diritto ad una buona amministrazione già menzionato in chiusura del precedente paragrafo; sia nella prospettiva, assai più ampia, dello stesso Stato di diritto.

A tale riguardo appare però necessario, anzitutto, delineare il quadro “normativo” di riferimento: le virgolette intorno a normativo si giustificano per il fatto che, a parte la previsione dell'art. 54-*bis*, per il resto si tratta per lo più, come vedremo, di atti che non sono atti-fonte. Il che contribuisce peraltro ad aumentare la confusione e le perplessità, come si tenterà di spiegare nel prossimo paragrafo.

Procedendo con ordine, occorre anzitutto rimarcare come l'atto-fonte per eccellenza, l'art. 54-*bis* del D.Lgs. 165/2001, laddove descrive il sistema di tutela apprestato³⁷, faccia riferimento unicamente (ed in modo del tutto inequivoco!) a segnalazioni rispetto alle quali sia nota l'identità del segnalante.

³⁶ Art. 16, comma 1, ultimo periodo, dir. n. 2019/1937.

³⁷ Su cui si rinvia ai precedenti paragrafi 3 s.

Tuttavia, nel Comunicato ANAC del 2017 su «Ambito di intervento dell’Autorità Nazionale Anticorruzione»³⁸, al punto 6, specificamente dedicato alla questione delle segnalazioni anonime, dopo avere ricordato che «Come previsto nei regolamenti che disciplinano l’esercizio della funzione di vigilanza dell’Autorità (...) le segnalazioni anonime sono archiviate dal dirigente dell’ufficio», si precisa che «Segnalazioni anonime relative a fatti di particolare rilevanza o gravità e che presentano informazioni adeguatamente circostanziate possono essere tenute in considerazione al fine di integrare le informazioni in possesso dell’ufficio nell’esercizio dell’attività di vigilanza».

E, in effetti, lo stesso nel Regolamento ANAC in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi del 2014, dopo avere statuito all’art. 3 c. 1 che «Gli esposti anonimi sono archiviati dal dirigente dell’Unità Organizzativa competente per materia», specificava tuttavia anche, all’art. 3 comma 3, che «Nei casi di denunce riguardanti fatti di particolare gravità, circostanziate e adeguatamente motivate, il dirigente può, comunque, trasmettere l’esposto privo di sottoscrizione all’Ufficio Ispettivo o all’Ufficio piani di vigilanza e vigilanze speciali per lo svolgimento delle attività di competenza»³⁹.

Ove si prendano in esame, infine, anche le Linee Guida del 2015⁴⁰, queste al punto 2 della Parte II, sull’ambito di applicazione, espressamente dedicato alla «Distinzione tra segnalazione anonima e riservatezza dell’identità del segnalante» precisavano dapprima che (conformemente alla previsione dell’art. 54-*bis* del D.lgs. 165/2001), «la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità». Poiché «la *ratio* della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili». Le Linee Guida precisavano però poi anche, subito di seguito, che «l’Autorità prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati». Tuttavia, dato che esse «non rientrano, per espressa volontà del

³⁸ Comunicato del Presidente dell’Autorità del 27 aprile 2017, su “Ambito di intervento dell’Autorità Nazionale Anticorruzione”, in <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDelPresidente/ComunicatiPresidenteAutorita?portal:componentId=21581775&portal:type=render&portal:isSecure=false&anno=2017&action=elencoAttiPerTipoAnno&tipoAtto=11>.

³⁹ Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi del 9 dicembre 2014, in *Gazzetta Ufficiale* n. 300, 56 ss.

⁴⁰ Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, “Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* serie generale n. 110 del 14 maggio 2015 e reperibile in <https://www.anticorruzione.it>.

legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001» le Linee Guida del 2015 concludevano precisando che «L'invio di segnalazioni anonime e il loro trattamento avviene, (...) attraverso canali distinti e differenti»⁴¹.

Le segnalazioni anonime, dunque, se non possono essere considerate alla stregua di quelle debitamente sottoscritte - e questo per espressa volontà del legislatore che ha normato l'istituto del *Whistleblowing*, volontà peraltro puntualmente richiamata da ANAC nei documenti sino a qui richiamati -, esse sembrano tuttavia godere di un trattamento comunque privilegiato: quasi a dire che non è così sgradito che vengano comunque fatte se esse possono in qualche modo contribuire alla lotta alla famigerata corruzione (sigh!).

Tale percezione è del tutto confermata (anzi rinforzata!) da un esame dello schema di nuove Linee Guida (2019)⁴²: ove si precisa infatti, al par. 2.3., che, se «L'art. 54-*bis* sembra⁴³ escludere dal proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità (...)», purtuttavia «Resta fermo che le segnalazioni anonime possono essere considerate dall'Amministrazione o dall'Autorità e trattate attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni di *whistleblowing* oggetto delle presenti Linee Guida»⁴⁴. Ed è quel “sembra escludere” a suscitare preoccupazioni: quasi a voler sottolineare che non vi è (più) certezza sull'ambito di applicazione dell' art. 54-*bis* e sulla esclusione (sino ad ora mai revocata in dubbio, neppure da ANAC!) delle segnalazioni anonime dal suo campo di applicazione.

Il che, peraltro, male si concilia anche con quanto dichiarato dall'allora presidente ANAC Raffaele Cantone, in un'intervista dello scorso luglio (2019), proprio a proposito del crescente aumento delle segnalazioni anonime. A tale riguardo egli aveva infatti sottolineato come «L'anonimo è il contrario del *Whistleblower*, che invece è uno che ci mette la faccia»⁴⁵.

⁴¹ Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 cit. alla nota precedente, par. II.2.

⁴² Mi riferisco al documento “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)” - DOCUMENTO IN CONSULTAZIONE, che si trova disponibile on-line sin dal 24 luglio 2019, https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/ConsultazioniOnline/_consultazioni?id=24ae67df0a77804218f2f9d137ca4406.

⁴³ L'evidenziazione in corsivo è mia!

⁴⁴ V. doc. cit. alla nota precedente, p. 13.

⁴⁵ Così riferisce T. FABI nel suo articolo 17 luglio 2019, *Whistleblowing: all'Anac due segnalazioni al giorno (ma molte sono anonime)*, in *Linkiesta* (<https://www.linkiesta.it/it/article/2019/07/17/whistleblowing-anac-rapporto-annuale/42893/>).

7. Segue. Strumenti di *soft law* e bilanciamento fra lotta alla corruzione e diritti dei soggetti segnalati: gli elementi di criticità che emergono da un esame delle Nuove Linee Guida 2019.

La questione delle c.d. segnalazioni anonime è peraltro solo una - anche se per molti versi una delle più rilevanti, in termini di potenziale violazione dei principi basilari dello “Stato di diritto” - delle criticità che emergono dall’analisi dei vari strumenti (per lo più di *soft law*) che hanno accompagnato l’adozione della disciplina legislativa sul *whistleblowing*.

In questo contesto le Nuove Linee Guida 2019 (ad oggi non ancora approvate in via definitiva)⁴⁶ assumono, affatto, un’importanza centrale.

Sullo schema di queste Linee Guida - che il Consiglio dell’ANAC aveva adottato in via preliminare nell’adunanza del 23 luglio 2019 e aveva successivamente posto in consultazione pubblica, dal 24 luglio al 15 settembre 2019 - si è espresso, anzitutto, il Garante della Privacy con il suo parere (obbligatorio) rilasciato lo scorso 4 dicembre 2019⁴⁷.

In questo interessante parere il Garante della privacy si esprime, ovviamente, sulle questioni inerenti all’applicazione del Regolamento (UE) 2016/679⁴⁸ (c.d. Regolamento Privacy), opportunamente specificando come «al soggetto segnalato, presunto autore dell’illecito, non è, preclusa in termini assoluti la possibilità di esercitare i diritti previsti dagli artt. da 15 a 22 del Regolamento (UE) 2016/679»⁴⁹. L’art. 2-*undecies* del Codice sulla Privacy⁵⁰, in tema di «Limitazioni ai diritti dell’interessato» prevede infatti che, per il caso di limitazioni ai diritti dell’interessato previste proprio con riferimento all’istituto del *whistleblowing*⁵¹, i diritti in

⁴⁶ Questo alla data del 30 marzo 2020: data in cui il presente contributo è stato consegnato per la pubblicazione da parte dei suoi Autori.

⁴⁷ Garante per la protezione dei dati personali, Parere sullo 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)", del 4 dicembre 2019, n. 215, in <https://www.garanteprivacy.it/>.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

⁴⁹ Si tratta delle norme che disciplinano il diritto di ottenere l’accesso ai dati personali e alle informazioni oggetto di trattamento, del diritto di rettifica e cancellazione, del diritto di ottenere dal titolare la limitazione del trattamento degli stessi, del diritto ad opporsi al trattamento e del diritto ad opporsi al trattamento automatizzato.

⁵⁰ D.lgs 196/2003 aggiornato al D.lgs 101/2018.

⁵¹ Si tratta dell’art. 2-*undecies* c.1 del Codice Privacy cit. alla nota precedente che - fra i casi in cui i diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento non possono essere esercitati «qualora dall’esercizio di tali diritti possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto» - fa riferimento espresso, alla lettera f), «alla riservatezza dell’identità del dipendente che segnala ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179, l’illecito di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio ufficio».

questione possono essere esercitati per il tramite del Garante, con le modalità di cui all'art. 160 del Codice medesimo. Sicché, specifica il parere, «Il Garante informa l'interessato di avere eseguito tutte le verifiche necessarie o di aver svolto un riesame, nonché del diritto dell'interessato di proporre ricorso giurisdizionale». E visto che «È altresì previsto che il titolare del trattamento informi l'interessato di tale facoltà» il Garante conclude che «si ritiene opportuno che le Linee Guida *facciano espressa e chiara menzione* di tale particolare strumento di tutela posto a garanzia sia del segnalante, sia del segnalato»⁵².

In considerazione del rilievo delle Linee Guida, nell'adunanza del 23 ottobre il Consiglio dell'ANAC aveva peraltro deliberato di inviare il testo delle stesse, una volta acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, anche al Consiglio di Stato. Le Linee Guida sono state dunque integrate a seguito del parere del Garante privacy e, quindi, nuovamente approvate dal Consiglio dell'ANAC nell'adunanza del 13 gennaio 2020, per poi essere inviate al Consiglio di Stato per il suo parere (facoltativo), che data di pochi giorni fa⁵³. Nel suo parere il Consiglio di Stato, dopo avere segnalato come il rilievo sollevato dal Garante in tema di garanzie per la privacy del segnalato fosse effettivamente stato recepito nello schema trasmesso al Consiglio di Stato, si sofferma tuttavia su una serie di aspetti ancora problematici delle Linee Guida 2019 che meritano di essere adeguatamente attenzionati ed il cui comune denominatore è l'esigenza di garantire che vengano adeguatamente bilanciate due opposte esigenze: «Da un lato, quella di un'efficace lotta ai fatti corruttivi nella p.a. e, dall'altro, quella dell'efficacia e del buon andamento dell'azione amministrativa, entrambe aventi rilievo costituzionale», per usare le testuali parole usate dal Consiglio di Stato nel suo parere⁵⁴.

Con riguardo a questo importante parere, il primo rilievo da fare è come l'esigenza di costante bilanciamento fra le opposte esigenze in gioco emerga chiaramente dai rilievi che il Consiglio di Stato fa sulla delimitazione dell'ambito applicativo delle norme a protezione del *Whistleblower*: che - ci dice il Consiglio di Stato - non possono «oltrepassare la delimitazione dell'ambito applicativo prescelta univocamente dal legislatore»; e ciò sia per quel che concerne i soggetti (enti) tenuti a garantire la tutela dei dipendenti autori di segnalazioni⁵⁵,

⁵² L'evidenziazione in corsivo sono di chi scrive.

⁵³ Cons. Stato, Sezione Prima (adunanza di Sezione del 4 marzo 2020), parere del 24 marzo 2020, n. 615, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁵⁴ Cons. Stato, parere n. 615/2020 cit., p. 28.

⁵⁵ Sicché, precisa il Consiglio di Stato, «Non risulta pertanto possibile l'estensione dell'ambito applicativo delle Linee Guida anche alle Autorità di sistema portuale e agli ordini professionali, laddove non siano riconducibili alle specifiche categorie di legge». Idem con riguardo alle Autorità

sia per quel che concerne i soggetti tutelati. A quest'ultimo riguardo - e in linea con quanto è stato qui già osservato⁵⁶ - il Consiglio di Stato sottolinea infatti, chiaramente, come è da dubitare che «l'estensione a stagisti e tirocinanti dell'ambito di applicazione delle Linee Guida sia compatibile con la figura del dipendente pubblico delineata dall'art. 54-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, cui lo stesso legislatore aggiunge una sola figura, all'ultimo periodo, ovvero quella dei lavoratori e dei collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica».

Lo stesso problema di un'estensione, da parte delle Linee Guida, dell'ambito di applicazione della disciplina del *whistleblowing* al di là del dettato normativo si pone poi, a parere del Consiglio di Stato, anche per quel che concerne l'aspetto cruciale dell'individuazione delle condotte illecite. Ci si riferisce all'estensione dell'ambito applicativo ai «casi in cui si configurano condotte, situazioni, condizioni organizzative e individuali che potrebbero essere prodromiche, ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio»⁵⁷.

A questo specifico proposito già il Garante privacy aveva opportunamente sottolineato come il riferimento in questione non risultasse «pienamente aderente al tenore letterale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, che si riferisce invece a “condotte illecite”»; precisando come «L'estensione dell'ambito oggettivo dell'istituto, in tali termini, prefigurando la possibile acquisizione e gestione di segnalazioni riferite anche a circostanze generiche riconducibili ad una fase antecedente all'eventuale commissione di possibili illeciti, rischia di comportare trattamenti di dati personali non pienamente riconducibili all'ambito di trattamento previsto dalla disciplina di settore»⁵⁸. E, in effetti, l'eliminazione di questa incongruità fra norme di riferimento e schema delle Linee Guida è una delle tre condizioni alle quali il Garante chiaramente subordina l'espressione del suo parere favorevole⁵⁹.

amministrative indipendenti «non espressamente richiamate dall'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001». E idem anche per «gli enti di diritto privato in controllo pubblico», quali associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni. Così Cons. Stato, parere n. 615/2020 cit., p. 24 ss.

⁵⁶ V. quanto già osservato al precedente par. 2.

⁵⁷ Queste sono le parole esatte riprese dal Consiglio di Stato nel suo parere n. 215/2019 con riferimento alla Parte I, par. 2.2. dello schema di Linee Guida 2019.

⁵⁸ Garante privacy, parere n. 215/2019, punto 1.

⁵⁹ «Ai sensi dell'art. 36, par. 4, del Regolamento esprime parere favorevole sullo schema di Linee guida di cui all'art. 54-bis, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 con le condizioni di cui ai punti da 1) a 3), nonché le

Su questo specifico punto il Consiglio di Stato, in risposta al rilievo di ANAC secondo cui «la prima condizione, sull'ambito oggettivo di applicazione della legge e il concetto di “atti illeciti”, contenuta nel parere del Garante ha suscitato perplessità»⁶⁰ inizia col richiamare la recente pronunzia della sua sesta sezione, n. 28/2020, con riferimento al passaggio in cui essa sottolinea come, essendo la disciplina del citato di cui all'art. 54-*bis* chiaramente «derogatoria rispetto a quella generale in tema di ostensibilità degli atti della pubblica amministrazione», le limitazioni al diritto di accesso che questa norma prevede si pongono evidentemente «in rapporto di eccezione rispetto al principio generale di accessibilità nei casi in cui sussista un interesse giuridicamente rilevante»⁶¹; con la conseguenza (ovvia) che «l'istituto, secondo le regole delle norme eccezionale, non possa essere applicato “oltre i casi e i tempi in esse considerati”, secondo la regola di cui all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale»⁶². Il che vale - e non può che valere, *a fortiori* - per *tutta* quanta la disciplina dettata dall'art. 54-*bis*: dal momento che detta norma prevede deroghe “importanti” ad istituti di applicazione generale che non possono dunque che essere di stretta interpretazione!

In questo senso, le Linee Guida e tutti gli altri documenti di c.d. *soft law*⁶³ che sono stati oggetto di analisi in questo e nel precedente paragrafo meriterebbero dunque di essere adeguatamente rimeditati almeno per due ragioni.

La prima ragione è che, evidentemente, se essi non possono ingenerare diritti, obblighi od eccezioni a diritti ed obblighi al di là di quanto specificamente indicato nel dettato normativo dell'art. 54-*bis*, essi possono tuttavia ingenerare (ulteriore) confusione nelle amministrazioni: che - come bene evidenzia il Consiglio di Stato nel suo parere - «avranno dunque l'onere di esplicitare le motivazioni dell'adozione di eventuali scelte diverse da quelle indicate nelle Linee Guida», ma con la precisazione importante che «In ogni caso, ciò non si può tradurre in omissione nell'adeguamento da parte delle amministrazioni»⁶⁴.

osservazioni di cui ai restanti punti da 4) a 16)». Così Garante privacy, parere n. 215/2019. L'evidenziazione in corsivo è mia.

⁶⁰ Cons. Stato, parere n. 615/2020 cit., p. 3.

⁶¹ In questo senso si veda, ad es., anche TAR Campania, sentenza 8 giugno 2018, n. 3880; TAR Campania, 20 marzo 2019, n. 1553; TAR Liguria, sentenza 30 luglio 2019, n. 638, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁶² Cons. Stato, sez. VI, sentenza 2 gennaio 2020, n. 28, par. 3.2. Questo passaggio della sentenza 28/2020 è richiamato espressamente a p. 28 del parere n. 615/2020 cit.

⁶³ Che le Linee Guida sul *whistleblowing* siano senza dubbio tali lo chiarisce il Consiglio di Stato nel suo parere n. 615/2020 cit. ove precisa, al par. 5.4. (p. 21) - e dopo un'ampia ed argomentata analisi - che «Nel complesso sono prevalenti indicatori, anche alla luce delle elaborazioni sopra richiamate della giurisprudenza, anche del Consiglio di Stato, per concludere in favore del carattere *non vincolante* delle Linee Guida» L'evidenziazione in corsivo è mia.

⁶⁴ Cons. Stato, parere n. 615/2020 cit., p. 21.

La seconda ragione, forse ancora più importante (almeno sul medio termine), è che il proliferare di documenti di *soft law* - o meglio con un mero «valore di indirizzo a fini di orientamento dei comportamenti»⁶⁵ - finiscono per innescare una bomba ad orologeria in termini di contenzioso: il che (a tacer d'altro) certo non favorisce la garanzia del risultato a cui le norme in questione puntano. Risultato che tanto più può essere efficacemente perseguito, quanto più chiaro è il quadro di riferimento in termini di diritti ed obblighi di tutti gli attori coinvolti.

Sullo sfondo, ovviamente, c'è uno scenario di compressione di diritti (dei segnalati) e di conflitto con i principi riassunti dalla previsione della Carta dei diritti sul “diritto ad una buona amministrazione” (art. 41 CDUE), che non può certo essere ignorato: ché - come si è già altrove osservato⁶⁶ - è comunque sempre necessario un bilanciamento fra i diversi interessi in gioco, non potendosi in alcun modo immaginare che la lotta alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica Amministrazione e gli strumenti messi in campo per prevenirla possano prendere il sopravvento su tutti gli altri interessi in gioco, che sono parimenti protetti dal nostro ordinamento.

8. Più ombre che luci: brevi conclusioni e qualche conclusione da trarre (anche alla luce dell'emergenza Coronavirus).

Nel rapporto 2019 di ANAC sull'applicazione del *whistleblowing*, di recente pubblicato, si sottolinea che «Il monitoraggio riferito alle amministrazioni mostra anche il numero di segnalazioni anonime che i soggetti intervistati hanno ricevuto che, in termini percentuali, risulta cospicuo»; e si precisa come «queste segnalazioni vengono in genere trattate, pur nella consapevolezza che non c'è alcun *whistleblower* da tutelare»⁶⁷.

È da quest'ultima affermazione che pare opportuno sviluppare le riflessioni conclusive sul tema.

Quanto al dato relativo alla loro incidenza concreta, non è ovviamente possibile fare in questa sede un'analisi approfondita. Tuttavia, già da una rapida analisi risulta come, sebbene vi siano certamente delibere di constatazione di violazioni che traggono origine da una segnalazione

⁶⁵ Cons. Stato, parere n. 615/2020 cit., p. 14.

⁶⁶ Sia consentito di rinviare alle mie osservazioni in D.U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e Società*, 2017/1, p. 43 ss.

⁶⁷ ANAC, 4° Rapporto annuale sull'applicazione del *whistleblowing*, Roma, 16 luglio 2019, p. 6, in <https://www.anticorruzione.it>,

anonima⁶⁸ - o che si concludono con la decisione di ANAC trasmettere l'esposto anonimo all'Autorità giudiziaria per gli accertamenti di sua competenza⁶⁹ - molti sono tuttavia anche i casi in cui l'indagine da parte dell'ANAC a seguito di una constatazione anonima si conclude con la constatazione dell'assenza della violazione segnalata⁷⁰, ovvero con la adozione di mere "raccomandazioni" rivolte all'Amministrazione indagata⁷¹.

Ma il punto, qui, non è tanto l'efficacia delle segnalazioni anonime (vista in una mera prospettiva di breve termine) in termini di lotta alla corruzione e, più in generale, ai fenomeni di illegalità, quanto piuttosto la riflessione (in primo luogo metagiuridica, indubbiamente) in tema di loro desiderabilità. Se infatti la missione di ANAC, secondo quanto è espressamente riportato sul sito dell'Autorità, «può essere individuata nella prevenzione della corruzione (...) anche mediante l'attuazione della trasparenza»⁷², in quanto Autorità a presidio anche delle garanzie di trasparenza appare contraddittorio che essa accetti di avviare la sua azione sulla base un'attività investigativa che si basa sull'utilizzo dello strumento più opaco possibile: quello della segnalazione anonima per l'appunto!

⁶⁸ V. ad es. Delibera numero 1104 del 26 ottobre 2016, Concernente l'inconferibilità dell'incarico di amministratore delegato del Consorzio Universitario Mediterraneo Orientale (CUMO) di Noto in quanto ricoperto da colui che, nei due anni precedenti, ha rivestito la carica di vicesindaco e assessore del comune di Avola (Siracusa). UVMAC/980/2016, che constata la sussistenza di «una situazione di inconferibilità», in <https://www.anticorruzione.it>.

⁶⁹ Così ad es. nella Delibera numero 1135 del 25 ottobre 2017, in <https://www.anticorruzione.it>, ove ANAC conclude nel senso di «trasmettere l'esposto anonimo pervenuto all'Autorità (...) in quanto gli accertamenti compiuti, pur avendo escluso l'esistenza di conflitti di interesse, hanno fatto emergere, invece, alcune anomalie (...) la cui ragione e finalità non è in potere dell'Autorità investigare, atteso anche il carattere meramente documentale dell'accertamento svolto, ma che, invece, potrebbero risultare di interesse per l'autorità giudiziaria inquirente».

⁷⁰ V. ad es.: Delibera numero 71 del 07 ottobre 2015, Provvedimenti conseguenti all'accertata inconferibilità di cui all'art. 4, co. 1, lett. c) del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 con riguardo all'incarico di dirigente dell'Area gestione delle procedure di gara della Direzione regionale centrale acquisti della regione [omissis]- Fascicolo UVMAC/3520/2015; Delibera numero 511 del 27 aprile 2016, concernente la sussistenza di una presunta situazione di inconferibilità relativa al conferimento di un incarico dirigenziale nell'ambito dell'ufficio di diretta collaborazione del Presidente della Giunta regionale della Regione Campania; Delibera numero 1185 del 9 novembre 2016, Concernente inconferibilità dell'incarico di direttore sociale dell'ATS di Brescia alla dott.ssa Breda Eliana, ai sensi dell'art. 8, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 - Fascicolo UVMAC/1382/2016; Delibera numero 1135 del 25 ottobre 2017, in merito ad un potenziale conflitto di interessi con riferimento alla procedura di valutazione per la copertura di un posto di professore universitario di I fascia mediante chiamata ai sensi dell'art. 18 della legge 240/2010 nel Settore Concorsuale Economia Aziendale, indetta dall'Istituto "omissis". - Fasc. UVIF/3568/2017, tutte in <https://www.anticorruzione.it>.

⁷¹ V. in particolare la recente delibera Delibera numero 1122 del 4 dicembre 2019, Nomina del direttore del Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Locale [omissis] – Area di rischio "Acquisizione e gestione del personale": Conferimento incarichi_ Raccomandazione, in <https://www.anticorruzione.it>.

⁷² V. in <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Autorita>.

Ma passando dal piano metagiuridico a quello, invece, giuridico (più confacente a chi scrive), la vera domanda che occorre porsi è se l'amministrazione dell'emergenza illegalità/corruzione (ammesso e non concesso che sia tale!) possa segnare una tale svolta rispetto ai principi generali del nostro ordinamento giuridico.

La Cassazione Penale, da parte sua, già con una sentenza del febbraio 2018⁷³ aveva chiarito come, in caso di utilizzo della segnalazione in ambito penale non vi potesse essere alcuno spazio per l'anonimato. Il che, peraltro, è ora espressamente confermato dalla previsione dell'art. 54-*bis*: che specifica che «Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale». Ma la domanda (dell'amministrativista) è se sia davvero accettabile dovere arrivare al processo penale per vedere rimuovere quell'anonimato che, come ben sottolinea la Cassazione penale, «in realtà, è solo riserbo sulle generalità, salvo ovviamente il consenso dell'interessato alla loro divulgazione»⁷⁴.

Se è giusta, infatti, la garanzia del *whistleblower* “che ci mette la faccia”, non pare invece opportuna - né giustificata sul piano giuridico - la protezione di segnalatori stile “bocca della verità”⁷⁵: per i quali il “riserbo sulla loro identità”, di cui parla la Cassazione penale, si traduce in un vero e proprio anonimato che è anche garanzia di impunità.

Siamo sicuri che l'interesse pubblico connesso all'esercizio della vigilanza sui principi fondamentali a presidio dell'azione amministrativa giustifichi una tale compressione/sacrificio dei diritti dei soggetti coinvolti dalla segnalazione? Non vi è forse l'esigenza di operare un adeguato bilanciamento, applicando il principio di proporzionalità, allorché si comprimono diritti fondamentali del “segnalato” e qui, in *primis*, il diritto di difesa del segnalato?

Vero è che anche la recente Direttiva UE fa salva la possibilità per gli Stati membri di tenere conto di segnalazioni anonime⁷⁶: ma essa non specifica però a che condizioni! Sicché è

⁷³ Cassazione penale, sentenza 27 febbraio 2018, n. 9041, che si può leggere in <https://www.neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=15571&id=15571>.

⁷⁴ Cassazione penale, sentenza n. 9041/2018 cit., par. 2.2.

⁷⁵ Dopo il tentativo di colpo di stato di Baiamonte Tiepolo, nel 1310, furono costruite a Venezia diverse Bocche di Leone simili alle nostre cassette postali, distribuite vicino a collocazioni della Magistratura, a Palazzo Ducale o alle chiese. I Savi dei Dieci e i Consiglieri dei Dieci accettavano le denunce anonime solo se si trattava di affari di Stato, con l'approvazione dei cinque sestri dei votanti. Tuttavia, nel 1387 il Consiglio dei Dieci ordinò che le accuse anonime inviate tramite lettera, senza firma dell'accusatore e senza attendibili testimoni d'accusa sulle circostanze segnalate, dovevano essere bruciate senza tenerne minimamente conto.

⁷⁶ Direttiva (UE) 2019/1937 cit., che all'art. 6, par. 2, statuisce che «la presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del

pacifico, a parere di chi scrive, che debba applicarsi qui, anzitutto, il principio di proporzionalità⁷⁷ come strumento di bilanciamento in concreto fra interessi in conflitto⁷⁸: la lotta alla corruzione e ai fenomeni di illegalità all'interno della Pubblica Amministrazione, da un lato, e la promozione del diritto ad una buona amministrazione, dall'altro, che implicherebbe qui, quantomeno, che sia sempre garantito il diritto ad una adeguata informazione e ad un adeguato contraddittorio in favore del segnalato.

Infine, e per concludere, si concorda pienamente con il rilievo negativo fatto dal Consiglio di Stato nel suo parere a proposito dell'estensione dei fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* al di là del dettato normativo espresso, per includervi "attività prodromiche" e quelle attività che costituirebbero un "ambiente favorevole alla commissione di fatto corruttivi in senso proprio". Si ritiene che questo fuorviante riferimento andrebbe del tutto espunto dalle Nuove Linee Guida. Anche perché, altrimenti facendo, il rischio è di raggiungere ben altri risultati: essenzialmente, quello di una «fuga dalla responsabilità» perché «chi avrebbe il potere di agire, evita»⁷⁹.

Mentre, mai come in questo momento⁸⁰, ci sentiamo di dire che l'immagine dell'Amministrazione pubblica che tutti (e sempre) vorremmo avere davanti agli occhi, è quella di un'Amministrazione che, senza eccessivi timori⁸¹, agisce e porta a termine i suoi compiti, nell'interesse pubblico⁸²: invece di passare il tempo a fare tutto quanto necessario

settore privato e le autorità competenti debbano accettare le segnalazioni anonime di violazioni e darvi seguito».

⁷⁷ Su cui si rinvia per tutti a D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in Atti del Convegno "Itinerari della Giustizia amministrativa e del suo giudice. Per i 130 anni dall'istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato", di prossima pubblicazione.

⁷⁸ E su questo bilanciamento è illuminante la lettura della recente sentenza della Corte Costituzionale sul bilanciamento fra trasparenza e riservatezza: Corte Cost., sentenza 21 Febbraio 2019, n. 20, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

⁷⁹ Così si legge nell'Editoriale di A. POLITO, *Un Paese paralizzato che non sa decidere*, in *Il Corriere della Sera*, 16 novembre 2019. Infatti, come ben recita il detto di saggezza popolare, solo chi non lavora non sbaglia e l'unico modo per essere certi al cento per cento di non incorrere in condotte che potrebbero essere successivamente inquadrate (e sanzionate) come attività prodromiche alla commissione di reati così latamente intese è certamente quello di incrociare le braccia e non fare più nulla, se non lo stretto ordinario!

⁸⁰ Mentre si terminava la stesura di questo contributo l'Italia era chiusa nella morsa del "tutti a casa", in relazione alla tragica emergenza sanitaria causata dalla pandemia di Coronavirus.

⁸¹ Si esprime in al senso anche M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2020, 159 ss., ove si legge che «i piani anticorruzione predisposti da ciascuna amministrazione sono redatti per lo più «a stampone» e strumenti come il whistleblowing (denunce anonime) alimentano un clima di sospetto che non giova al buon andamento degli uffici» (§ 3).

⁸² Osserva infatti condivisibilmente A. POLITO, nel suo Editoriale cit., come dall'attuale situazione «deriva una burocrazia addestrata all'adempimento, non all'azione, la cui principale preoccupazione

per assicurarsi che una decisione «passi indenne ai controlli anticorruzione»⁸³. Ché se non sempre sarà possibile (né forse auspicabile) realizzare un ospedale in 14 giorni⁸⁴, neppure è accettabile uno scenario, “a regime”, in cui l’attività delle amministrazioni pubbliche finalizzata alla realizzazione di opere ed attività volte al soddisfacimento dell’interesse pubblico risulti assoggettata a tanti e tali adempimenti e controlli (intesi a garantirne la legalità, la trasparenza, la c.d. *accountability* etc. etc.) da esaurire, così, tutte le risorse concretamente disponibili, in termini e di personale e di denaro⁸⁵.

è appunto adempiere ai mille atti e procedure previste, il cui mancato rispetto potrebbe un giorno condannarla, se le cose vanno male».

⁸³ Così, condivisibilmente, M. DELSIGNORE-M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., par. 2.

⁸⁴ Il riferimento è alla notizia, di questi giorni, sulla realizzazione dell’ospedale dedicato all’emergenza sanitaria legata al Coronavirus nel padiglione Fiera: v. l’articolo di S. RAVIZZA, *Coronavirus Milano, l'ospedale in Fiera finito in 14 giorni: «Ora ricoveri anticipati per i malati»*, in *Il Corriere della Sera*, 31 marzo 2020.

⁸⁵ Su questo aspetto della questione si rinvia a quanto già osservato in D.U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, cit. e dottrina ivi richiamata.