

MARIA DI MAGGIO\*

## Trasparenza, anticorruzione e autonomie locali: la cittadinanza attiva nel PNRR\*\*

ABSTRACT (EN): The forms of control for the prevention of the dispersion of state funding in order to overcome the pandemic crisis are indispensable in the Italian PNRR. In this perspective, the work examines the possible measures that ensure a correct and profitable management of resources. Local authorities play a fundamental role in the management and control of financing, having available reporting systems for public administrations. In fact, whistleblowing and integrity pacts stand as specific institutions to protect the transparency and reliability of the public administration. For the correct implementation of the PNRR, the participation of individuals such as Citizens is also necessary, also in light of the recommendations formulated by the European Commission for the correct implementation of the Plan.

ABSTRACT (IT): Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rende indispensabile il ricorso a forme di controllo e tutela, tese a prevenire ed evitare la dispersione di quanto lo Stato si appresta a finanziare nell'ottica del superamento della crisi pandemica. In questa prospettiva il lavoro esamina le possibili misure che assicurino una corretta e proficua gestione delle risorse. Gli enti locali ricoprono un ruolo fondamentale nella gestione e nel controllo di tali risorse, disponendo di apparati di segnalazione già presenti ad appannaggio delle pubbliche amministrazioni. Infatti whistleblowing e patti d'integrità si pongono quali peculiari istituti a tutela di Trasparenza e Affidabilità della pubblica amministrazione. Per la corretta attuazione del PNRR è, altresì, necessaria la partecipazione degli individui quali Cittadini, anche alla luce delle raccomandazioni formulate dalla Commissione Europea per la corretta attuazione del Piano.

SOMMARIO: 1. Trasparenza e crisi pandemica. – 2. Il PNRR e le “nuove” esigenze di controllo. – 3. Gli strumenti di controllo e gli enti locali. – 4.1. L'audizione alla Camera dei Deputati di Transparency International – 4.2 L'importanza del monitoraggio a carico della società civile. – 4.3. I patti d'integrità. – 4.4. Il whistleblowing nel “settore pubblico” e la cittadinanza attiva. – 5. Prospettive di riforma ed implementazione degli istituti.

### 1. Trasparenza e crisi pandemica

All'inizio del secolo scorso è sorto un dibattito non ancora sopito, circa la trasparenza e l'affidabilità della pubblica amministrazione, quali elementi che rappresentano il *κωνών* cui l'amministrazione dovrebbe aspirare.

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto Penale – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

Filippo Turati, per primo, ha affermato durante una famosa discussione tenutasi in Parlamento<sup>1</sup>, che «dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro»<sup>2</sup>.

Invero, trasparenza ed opacità, come insegna la fisica ottica, si pongono non come proprietà “intrinseche” dei corpi, ma come interazione degli stessi con la luce<sup>3</sup>. La “manifestazione” dei corpi, a contatto con la luce, quindi, rappresenta la differenza “fisica” tra l'opacità e la trasparenza.

Riflettendo sulle parole di Turati, ancora di bruciante attualità, e raffrontandole alla speculazione scientifica, quindi, la pubblica amministrazione (quale “corpo”) dovrebbe porsi l'obiettivo di “reagire” alla “luce” di modo da svelare le sue “manifestazioni interne”, altrimenti celate all'esterno.

Invero, pensare ad un'amministrazione connotata da tratti di opacità perché espressione del suo “dover essere” – o, in altre parole, della sua stessa natura – risulta essere un comodo alibi che giustificerebbe l'inefficienza di controlli e la (ancora) difficoltosa partecipazione dei cittadini – *true stakeholders in any procurement system*<sup>4</sup> – alle attività interne degli enti pubblici.

Questa giustificazione, che emerge, il più delle volte, per *facta concludentia*, con un atteggiamento connotato da un malcelato disinteresse, sia da parte del legislatore che da parte degli enti pubblici, se in condizioni ordinarie risulta essere privo di significato agli *stakeholders*, in periodi di crisi pandemica è addirittura controproducente<sup>5</sup>.

Infatti, i periodi in cui la crisi, *tout court* intesa, avvolge e scompagina il sistema, scompensi e avvicendamenti si intrecciano con opportunità in una spirale senza fine.

Allo stesso modo, l'odierno scenario Covid-19 dipendente potrà innescare nei comparti interessati dai progetti diretti al rilancio delle attività nevralgiche dell'organizzazione dello Stato come sanità, giustizia, sicurezza ed appalti pubblici, investimenti economici di rilevante consistenza, dovuti alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

È, infatti, prevedibile che gli stessi flussi di risorse sollecitino gli appetiti delle organizzazioni criminali ed i rischi di malversazioni e fenomeni corruttivi nella gestione di tali risorse pubbliche.

La trasparenza, però, non è (solo) anticorruzione: i due concetti spesso si intrecciano, i loro contorni appaiono labili e finiscono con il confondersi<sup>6</sup>, ma fanno riferimento a nozioni diverse

<sup>1</sup> La discussione generale relativa alla legge del 25 giugno 1908 n. 290 sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato.

<sup>2</sup> F. TURATI, Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sessione 1904-1908, p. 22962.

<sup>3</sup> «L'opacità e la trasparenza si possono considerare come una risposta del corpo all'interazione con la luce, derivante, da un lato, dal comportamento dei suoi componenti elementari e dalle sue proprietà strutturali, dall'altro dall'intensità e dalla frequenza della luce. Si possono avere risposte diverse a diverse intensità e frequenze della luce e a seconda che il corpo presenti, per esempio, una struttura cristallina o amorfa. Opacità e trasparenza non sono quindi proprietà intrinseche dei corpi» G. VITIELLO, *Opacità del mondo e conoscenza*, Atque. Materiali tra filosofia e psicoterapia, 18 n.s., 2016, p. 18.

<sup>4</sup> R.H. GARCIA, *International public procurement: a guide to best practice*, Globe Law and Business, Londra, 2009.

<sup>5</sup> In merito si veda E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all'emergenza*, DirittoAccesso.it.

<sup>6</sup> «Trasparenza e anticorruzione» sono [...] colte e viste come parti di un'endiadi, e le parole sono spesso utilizzate addirittura l'una in luogo dell'altra (ed in particolare si parla spesso di “trasparenza” ad intendere l'anticorruzione, o l'assenza di corruzione): così, ad esempio, affermando che per l'indice di Transparency International “il punteggio di 10 corrisponde alla completa trasparenza, 0 alla massima corruzione”, o con riferimento alla “Giornata della

tra loro<sup>7</sup>. Trasparenza è anche anticorruzione, ma esprime a pieno il valore e l'importanza della partecipazione e degli indubbi vantaggi che ne derivano in termini di efficacia ed efficienza della gestione della "cosa pubblica".

Si rende perciò ancora più indispensabile il ricorso a quelle forme di controllo e tutela (interne ed esterne), tese a prevenire ed evitare la dispersione di quanto lo Stato si appresta a finanziare<sup>8</sup>, per garantire, ancor di più, la correttezza della pubblica amministrazione<sup>9</sup>; tali sistemi sono espressione e conseguenza del principio della trasparenza «che, seppure costituzionalmente non esplicitato» è «implicito al dettato costituzionale»<sup>10</sup> ed alla base della «democrazia amministrativa»<sup>11</sup>.

## 2. Il PNRR e le "nuove" esigenze di controllo

La necessaria, celere ed efficiente esecuzione dei progetti contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quale presupposto fondamentale per poter accedere alle risorse rese

---

trasparenza" (che è l'occasione di condivisione delle politiche di anticorruzione), o più semplicemente nell'uso dei termini fatto nel dibattito pubblico ed anche in quello scientifico, dove in sostanza "trasparenza" è spesso usata come contrario di "corruzione" » 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), *Diritto Amministrativo*, 3 - 2019, pag. 498.

<sup>7</sup> «La trasparenza [...] riprendendo la bella formulazione contenuta nell'art. 1 del d.lgs. 33 del 2013, "concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino" [...] Per altro verso, la prevenzione della corruzione non si esaurisce sicuramente nella trasparenza (che ne è solo uno dei numerosi strumenti: "anticorruzione" anche solo per evocare alcuni suoi pilastri): è integrità e regole di comportamento, incompatibilità e attenzione ai conflitti di interesse, piani di prevenzione e misure organizzative, regolazione dei procedimenti, misure di controllo interno, e così via». E. CARLONI, *op cit*, p. 499.

<sup>8</sup> Cfr. E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, *Astrid-Rassegna*, 1 - 2021, p. 1 e ss. e dello stesso autore, *Un antibiotico a largo spettro. La trasparenza per attraversare l'emergenza Covid-19*, in *Astrid-Rassegna*, 7 - 2020, p. 1 e ss.

<sup>9</sup> «Dovere di disciplina, riserva di legge, buon andamento e imparzialità, principi di competenza e responsabilità, dovere di servire la Nazione [...] in sintesi, sono coordinate di valore che si riferiscono al comune denominatore che la pubblica amministrazione operi correttamente ovvero che ogni pubblico agente eserciti l'attività che gli compete (ovvero svolga la funzione che la "legge" gli conferisce) rispettando simultaneamente i quattro pilastri nei quali è strutturata alla nozione di "correttezza" della pubblica amministrazione: la legalità, la regolarità (imparzialità ed efficienza), il decoro e l'economicità» G. LOSAPPIO, *Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, in *Manuale di Diritto Penale. Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione, delitti di corruzione e cornice europea*, S. CANESTRARI - L. CORNACCHIA - G. DE SIMONE (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2015, p. 168.

<sup>10</sup> G. M. SALERNO, *Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative*, *Giornale di Storia Costituzionale*, 31-2016, p. 99.

Cfr. L. CALIFANO-C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 3 e ss;

<sup>11</sup> «Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto in quanto garantisce l'intelligibilità dei processi decisionali e l'assenza di corruzione. In tale ottica, l'accesso civico generalizzato deve essere considerato, al pari di molti altri ordinamenti europei ed extraeuropei, alla stregua di un diritto fondamentale in sé, e come strumento che tende a realizzare il miglior soddisfacimento degli altri diritti fondamentali che l'ordinamento giuridico riconosce alla persona» Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10, consultabile sul sito [www.foia.gov.it](http://www.foia.gov.it).

Sul punto cfr. C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 26 e ss.

disponibili dall'Unione Europea, non può che trovare applicazione in presenza di una competente amministrazione pubblica.

D'altronde, se un assoluto grado di competenza e qualità delle stazioni appaltanti era già richiesto come requisito imprescindibile e categorico in materia di contratti pubblici, tali qualità si rendono ancor più necessarie e permeanti nella contingenza attuale. Invero, risulta quantomai vitale avere un "compratore pubblico professionale" in grado di garantire una certa efficienza.

L'efficienza, infatti, costituisce il parametro di valutazione che l'Unione Europea ha individuato per il conferimento delle risorse NextGenerationEU. Nondimeno, il sistema di erogazione dei fondi è assoggettato ad un meccanismo di condizioni che rivestono una funzione prettamente preventiva, finalizzato a far sì che le risorse vengano utilizzate alla luce, per l'appunto, del criterio dell'efficienza.

In quest'ottica, si inserisce la scarsa capacità dell'Italia nel corso degli anni nell'utilizzare al meglio le risorse dei fondi forniti dall'UE, concretizzatasi spesso nella errata predisposizione di progetti o nella difficoltà di corretta rendicontazione, ma soprattutto nella ricorrenza di frodi e corruzione<sup>12</sup>.

È indubbio, però, che l'entità delle risorse a disposizione per fronteggiare la pandemia costituisce un'opportunità preziosa per l'Italia, e rappresenta, allo stesso modo, un rischio per incorrere in ulteriori insolvenze: su tutti, non è certamente escluso il rischio di investire in progetti totalmente inutili.

Inoltre, si consideri anche che l'intero sistema di controllo finanziario disposto dall'Unione Europea nel regolamento 241/2021<sup>13</sup>, accompagnato dalle linee guida adottate dalla Commissione europea il 17 Settembre 2020 e aggiornate il 22 Gennaio 2021<sup>14</sup>, implicherà un "blocco" nell'erogazione delle risorse qualora sorgano problemi legati all'avanzamento del progetto, con ipotesi di sospensione dell'erogazione delle risorse stesse o addirittura di eventuale restituzione se già erogate.

Tali eventuali circostanze, pertanto, impongono l'ideazione di un sistema di controlli interno al Paese atto a garantire il corretto uso di tali risorse, in grado di intervenire ancor prima di quello dell'Unione Europea.

Sempre nell'ottica di una compiuta efficienza, l'Unione ha predisposto rigidi criteri di utilizzo delle risorse finanziarie erogate. Ciascuno Stato membro deve tenere conto delle raccomandazioni ricevute nell'ambito degli esercizi "Programma strategico per il 2021" e in un "Piano per la ripresa", cioè degli obbiettivi da perseguire<sup>15</sup>.

Tra le indicazioni previste per l'Italia vi sono: il perseguimento di economie di bilancio prudenti; garantire la sostenibilità del debito pubblico incrementando gli investimenti; attenuare gli effetti della crisi sull'occupazione; valorizzare la liquidità delle imprese; realizzare

---

<sup>12</sup> A tal proposito si ricordi la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 25 gennaio 2018, causa T-91/16, Repubblica italiana contro Commissione europea, che al punto 125 rilevava: «è innegabile che gli errori di cui trattasi costituiscono errori sistemici, imputabili a insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo».

<sup>13</sup> relativo al Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>14</sup> Cfr. ec.europa.eu

<sup>15</sup> Cfr. N. PARISI - D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, 3 - 2021 rivista.eurojus.it, p. 89.

investimenti pubblici con particolare riguardo alla transizione digitale e verde; migliorare il funzionamento della P.A. e del sistema giudiziario;

Inoltre, nell'ambito di ciascun progetto è richiesta la definizione di obiettivi, riforme, investimenti, monitoraggio, tempistiche ed eventuali azioni correttive.

Tali progetti, ulteriormente, devono rispettare la ripartizione dell'allocazione delle risorse all'interno dei tre pilastri di intervento definiti dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020<sup>16</sup>:

- Il primo pilastro attiene alle azioni nazionali finalizzate al recupero del “terreno perduto” in campo economico-sociale a seguito della pandemia, con implicazione dei seguenti programmi europei: Recovery and Resilience facility, REACT-EU, Rural Development e Just Transition Fund;

- Il secondo afferisce alle azioni indirizzate all'economia nazionale, nonché a sostenere gli investimenti privati (programma InvestEU rafforzato);

- Il terzo pilastro riguarda invece gli investimenti funzionali tesi a contrastare l'insorgenza e la gestione delle crisi sanitarie: programmi RescEU rafforzato e Horizon Europe.

Il Citato Regolamento UE 241/2021 contiene inoltre una serie di indicatori che dovrebbero servire a valutare e monitorare i progetti degli stati membri, rammentando sei aree in cui tali progetti devono ricadere: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia ed i giovani.

La valutazione ed il monitoraggio, infatti, avranno ad oggetto il raggiungimento degli obiettivi previsti, alla luce dei quattro indicatori: pertinenza, efficacia, coerenza ed efficienza. Quest'ultimo criterio, come già anticipato, riveste una posizione preminente, come ad esempio in ambito di costi, laddove è richiesto allo Stato di giustificare l'importo totale dei costi stimati, per l'appunto, in modo ragionevole e plausibile.

Nella prospettiva di una concreta efficienza nell'utilizzo di tali risorse, si rende tuttavia necessario individuare modalità e procedure che comportino un maggiore grado di affidabilità in ambito di contrattualistica pubblica, mediante strumenti complementari della fase di esecuzione degli stessi, volti a garantire massima trasparenza di flussi e avanzamenti.

L'obiettivo da raggiungere in tal senso è quello di creare un contesto meno rigido, più adattabile ed allo stesso tempo onnicomprensivo dei soggetti coinvolti nei singoli progetti<sup>17</sup>.

Nondimeno, i requisiti di efficienza e celerità richiesti dall'Unione Europea non sono tuttavia sufficienti a garantire l'erogazione delle risorse.

---

<sup>16</sup> Cfr. [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>17</sup> Uno strumento utile per la realizzazione di tali finalità potrebbe essere “l'accordo collaborativo”, il cui impiego come “avamposti” di controllo sui fondi potrebbe risultare efficace.

Si tratta di modelli, di matrice anglosassone, già sperimentati in Italia, che consentirebbero di fornire un controllo della fase esecutiva mediante la condivisione degli obiettivi (target). I target condivisi, infatti, si pongono come parametro di misurazione dell'attività posta in essere, che inseriti in una disciplina giuridica “collaborativa”, consentono di avere immediato riscontro e controllo sui risultati attesi durante l'intera fase esecutiva.

Cfr. N. PARISI - D. RINOLDI, *op cit.*, p. 92.

Infatti, è richiesto dall'Ente erogante che i progetti siano in grado di produrre nel Paese "effetti duraturi" di cui possano beneficiare tanto lo Stato membro quanto il resto dell'Unione europea<sup>18</sup>.

È plausibile, pertanto, immaginare una risposta adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale da parte degli Stati membri, i quali sono chiamati ad affrontare in maniera efficace le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche ricevute, a rafforzare efficacemente il potenziale di crescita mediante la riduzione delle disuguaglianze e la coesione economica, sociale e territoriale e a rispondere efficacemente alla transizione verde e digitale.

Infine, per ogni singolo progetto, è previsto che lo stato membro stabilisca modalità tali da poter garantire monitoraggio e attuazione efficace dell'intero Piano.

Il regolamento 241/2021 ribadisce la centralità, nell'ambito della "giusta amministrazione", di una corretta allocazione delle risorse, supportata da un idoneo e funzionante sistema di controllo.

Nello specifico, l'Unione Europea ricorda che l'erogazione dei fondi Next GenerationUE non è subordinata soltanto al perseguimento di «pertinenti traguardi e obiettivi quali stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza», ma è, altresì, legata all'adozione di «misure adeguate» da parte degli Stati intenzionati ad usufruire dei finanziamenti, al fine di «garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione a misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile».

L'"Europa" ribadisce, infatti, che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare sistemi di «prevenzione, individuazione e rettifica di frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi» e devono «evitare la duplicazione dei finanziamenti»<sup>19</sup>.

Per raggiungere tale scopo è necessario ricordare che non è il "corpo" dell'amministrazione a dover cambiare, in quanto gli strumenti per un proficuo monitoraggio potrebbero essere già stati implementati all'interno dell'ordinamento giuridico. Si rende, invece, necessario un corretto utilizzo degli stessi per, in altre parole, stimolare la "reazione" alla "luce", che comporta la trasparenza.

### **3. Gli strumenti di controllo e gli enti locali**

Che l'Unione Europea possa gestire l'intero controllo dell'impiego delle risorse in tutti gli Stati membri pare utopistico ed irrealizzabile, ma altrettanto deve sostenersi per Ministeri ed

---

<sup>18</sup> Si tratta, invero, di un requisito esplicitato in maniera chiara e netta dalle Istituzioni europee, e ciò può evincersi anche dal tenore dell'art. 19 del regolamento 2021/241 con il quale si pone rilievo sui parametri di efficacia che il PNRR ed ogni singolo progetto devono raggiungere.

<sup>19</sup> Art. 53 del regolamento che disciplina il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Reg. (UE) 2021/241), pubblicato sulla GUUE Serie L 57 del 18.02.2021.

L'articolo prevede anche che «laddove il piano per la ripresa e la resilienza non sia stato attuato in misura soddisfacente dallo Stato membro interessato, o nel caso di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, o di grave violazione degli obblighi derivanti dagli accordi relativi all'assistenza finanziaria, dovrebbe essere possibile procedere alla sospensione e alla risoluzione degli accordi relativi al sostegno finanziario, nonché alla riduzione e al recupero del contributo finanziario. Ove possibile, il recupero dovrebbe essere garantito mediante compensazione con le erogazioni di finanziamenti in sospeso nell'ambito del dispositivo».

amministrazioni “centrali”. È necessario, quindi, per mantenere il controllo sui singoli investimenti, non solo un monitoraggio da parte delle istituzioni di grado superiore, ma anche (e soprattutto) a livello decentrato.

A ciò si aggiunga che il sistema, già per definizione autopoietico<sup>20</sup>, della burocrazia, deve aprirsi alla società civile nell’ottica della trasparenza, per consentire una sana ed efficace partecipazione di tutti gli interessati alla gestione e all’utilizzo dei fondi europei.

Sotto questo profilo viene in rilievo il fondamentale ruolo degli enti locali, in qualità di istituzione più prossima<sup>21</sup>, quella che, più agevolmente, può vigilare e correggere i fenomeni di *maladministration*.

La prossimità assume, in questo contesto, una duplice significato: se da un lato il «grado di vicinanza rispetto al comportamento»<sup>22</sup> sembrerebbe agevolare il controllo – e conseguentemente l’emersione – di illeciti ed irregolarità, dall’altro si potrebbe sostenere che tale posizione non faciliti la correzione di queste “anomalie di sistema”. Il confine appare sottile e piuttosto labile, sottoposto ad un problema di contestualizzazione relativo a ciascun ente. Si potrebbe sostenere, ad esempio, che il vantaggio derivante dalla prossimità sia inversamente proporzionale alla dimensione dell’ente, nonostante tutte le tutele approntate dall’ordinamento<sup>23</sup>, oppure che la “vicinanza” degli enti locali agli interessati faccia venire meno l’interesse a correggere i fenomeni di *maladministration*.

In ogni caso, la prossimità consente oggettivamente una maggiore conoscenza di fonti e fatti che possono comportare la commissione di illeciti o irregolarità: la conoscenza dell’ “oggetto” che costituisce una “anomalia” è elemento imprescindibile e presupposto di qualsiasi forma di intervento su di esso. Pertanto, sebbene la prossimità possa, a seconda della prospettiva attraverso cui la si consideri, essere ricondotta a connotati positivi o negativi, è necessario osservare che la “posizione informativa privilegiata”, consequenziale alla “vicinanza del comportamento” (ossia la possibilità di essere a conoscenza di atti di *maladministration*) rivesta un ruolo fondamentale e necessario all’emersione del fenomeno.

Difatti, il d.l. 77/2021, all’art. 9, comma 1, prevede che in tema di attuazione dei progetti legati al PNRR «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le

---

<sup>20</sup> Per l’elaborazione della teoria sistemica dell’autopoiesi si veda N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari 1977 (*Rechtssoziologie*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg 1972). Luhmann ha denominato “sistema autopoietico” un sistema che rimane identico nei suoi principi regolatori, ma si accresce continuamente per la propria capacità di assimilare nuove informazioni. Sotto questo profilo la burocrazia genera e ri-genera se stessa: di qui *αὐτοποίησης*, autogenerazione.

La teoria è stata elaborata dallo studioso a partire dalle osservazioni di due biologi cileni: Maturana e Varela, i quali sostengono che i sistemi viventi sono caratterizzati da relazioni organizzative di tipo “auto-referenziale”, in H. R. MATURANA – F. J. VARELA, *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*, Reidel, Dordrecht 1980.

<sup>21</sup> Cfr. F. PETRONIO, *Controllo e responsabilità. L’attuazione del PNRR in ambito territoriale e i relativi controlli*, Finanza e tributi locali, 11-12 – 2021, p. 49.

<sup>22</sup> M. SCOLETTA, *Il fischietto silente. Ineffettività del whistleblowing e responsabilità da reato della corporation*, in A. DELLA BELLA – S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell’illegalità – Atti del I Convegno annuale del Dipartimento di Scienze giuridiche “Cesare Beccaria” – Milano, 18-19 novembre 2019*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. 250.

<sup>23</sup> Si abbia riguardo alla disciplina del whistleblowing: in enti di piccole dimensioni, nonostante la garanzia circa la riservatezza del whistleblower, presente all’interno del Testo Unico del Pubblico Impiego, potrebbe risultare poco difficoltoso rintracciare l’autore della segnalazione, proprio in virtù del ristretto numero di “potenziali segnalatori”. Il cedimento della garanzia di riservatezza potrebbe, quindi, disincentivare l’impiegato pubblico ad effettuare la segnalazione.

Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali».

Il ruolo risulta essere di cruciale importanza, specialmente «per le azioni connesse alla tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, alle infrastrutture sociali e al rafforzamento dei servizi essenziali per le collettività»<sup>24</sup>.

La realizzazione di tali interventi sottolinea l'esistenza di margini di *interazione* tra la "sussidiarietà verticale" e la "sussidiarietà orizzontale".

Proprio la collettività, infatti, quale destinataria di tali servizi, dovrebbe svolgere un proprio ruolo, rendendosi protagonista anche nel processo di monitoraggio. Tuttavia, queste procedure, così come previsto dalla normativa di settore, riguardano specialmente il controllo esterno "dall'alto", senza contemplare modalità e limiti di interazione verso "il basso"<sup>25</sup>.

In questa prospettiva è necessario (ri)considerare il ruolo degli enti locali e gli strumenti utilizzabili per garantire il corretto dispendio delle risorse provenienti dall'Unione Europea.

#### 4.1. L'audizione alla Camera dei Deputati di Transparency International

A tale (ri)considerazione è pervenuta anche l'organizzazione non governativa Transparency International Italia, durante un'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, il 2 marzo 2022<sup>26</sup>.

Transparency International ha evidenziato come nel quadriennio 2016-2020 siano stati riscontrati dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) 3.468 irregolarità fraudolente e non fraudolente<sup>27</sup>.

*Ca va sans dire*, che solo interventi diretti a rendere in termini di efficacia l'azione amministrativa degli Stati membri per fronteggiare suddetti fenomeni quanto meno dispersivi, possono portare a raggiungere i risultati sperati e prefissati.

Ancorchè i risultati riguardanti l'Italia ed offerti dall'indagine espletata dall'Indice di Percezione della Corruzione di Transparency International, pubblicato nel gennaio del 2022<sup>28</sup>, possano dirsi incoraggianti, essi sono insufficienti e possono solo rappresentare uno stimolo per intensificare ogni azione diretta a raggiungere gli impegni assunti in sede comunitaria e, quindi, conseguire una ripresa economica non effimera ma reale e, soprattutto, non temporanea ma duratura.

<sup>24</sup> F. PETRONIO, *Controllo e responsabilità. L'attuazione del PNRR in ambito territoriale e i relativi controlli*, Finanza e tributi locali, 11-12 - 2021, p. 49.

<sup>25</sup> «La *governance* complessiva del Piano è rimessa alle strutture di supporto alla cabina di regia: segreteria tecnica, struttura di missione della PDC e servizio centrale per il PNRR presso il MEF, e in tale contesto potrebbe essere dedicata un'istanza coordinamento agli interventi decentrati sul territorio, risultante utile offrire supporto per l'assegnazione delle risorse, semplificando le regole ordinarie della programmazione multilivello» F. PETRONIO, *op cit.*, pp. 49 e 50.

<sup>26</sup> Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza.

<sup>27</sup> Cfr. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>28</sup> Consultabile sul sito [www.transparency.it](http://www.transparency.it).



Premessi gli anzidetti dati, Transparency International ha elencato differenti “antidoti” «contro la corruzione e gli altri illeciti che mettono a rischio la buona riuscita dei progetti»<sup>29</sup>, trattando, nell’ordine:

- i) trasparenza e partecipazione della società civile;
- ii) corretto utilizzo dei patti di integrità;
- iii) «rafforzamento dei presidi di integrità e anticorruzione all’interno degli enti pubblici», con particolare attenzione all’istituto del whistleblowing.

#### 4.2. L’importanza del monitoraggio a carico della società civile

Dalle istituzioni europee e da Transparency International viene, dunque, richiesto *in primis* l’impegno costante e fruttuoso della società civile volta a tutte quelle attività di monitoraggio, controllo e denuncia delle attività connesse a dal corpo al PNRR.

Cittadini e società del terzo settore sono chiamate a svolgere un ruolo non di secondaria importanza nel contribuire, quali sentinelle, a migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa.

Infatti, il loro coinvolgimento, da un canto consentirebbe un controllo ed una più puntuale verifica dell’attuazione del Piano, dall’altro contribuirebbe a darne conoscenza e consapevolezza al fine di far maturare il consenso popolare verso l’azione comunitaria volta al miglioramento della *res pubblica*, intesa secondo il pensiero di Cicerone.

La stessa identità di vedute ha espresso, da ultimo, dal Presidente del Consiglio Mario Draghi.

Esse, dirette agli stessi obiettivi, sono, purtuttavia, da considerare mete prefissate ma lontane da un effettivo raggiungimento. Soltanto un costante, serrato e proficuo impegno potrà, attraverso illuminanti riforme, consentire un reale e concreto sviluppo.

Gli obiettivi, come prospettati, non potranno mai essere raggiunti senza che venga resa effettiva la garanzia diretta a rendere accessibili a tutti i dati relativi ai progetti.

Ad oggi essa appare insufficientemente assicurata dalla pubblicazione dei dati pertinenti sul sito [italiadomani.gov.it](http://italiadomani.gov.it), nonostante le buone intenzioni esposte nella relazione sull’attuazione del PNRR, che ne individuano gli scopi come diretti a «far conoscere in modo trasparente, comprensibile e tempestivo i contenuti delle misure e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio»<sup>30</sup>.

Quanto rilevato e la contingenza del PNRR hanno suscitato alcune considerazioni aggiuntive da parte dell’organizzazione non governativa. Fermo restando le modifiche introdotte dalla legge 77/2021 in materia di appalti<sup>31</sup>, nella «seconda fase delle riforme» sarà necessario valorizzare: «l’applicazione dei Patti di integrità agli appalti più significativi

<sup>29</sup> Audizione di Transparency International presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, il 2 marzo 2022, [www.transparency.it](http://www.transparency.it), p. 2.

<sup>30</sup> Relazione disponibile sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it), p. 21.

<sup>31</sup> Modifiche tese a rispondere alle nuove esigenze di semplificazione dovute specialmente all’adozione e applicazione del PNRR, ma applicabili, in via generalizzata anche ad appalti che non sono direttamente riconducibili al Piano.

economicamente o per valenza territoriale, [...] valorizzare la raccolta e l'analisi dei dati del settore»<sup>32</sup>.

#### 4.3. I patti d'integrità

I patti d'integrità sono un'elaborazione di Transparency International<sup>33</sup>: si tratta di uno strumento teso ad arginare i fenomeni di corruzione nel settore dei contratti delle pubbliche amministrazioni<sup>34</sup>.

L'istituto ha avuto una diffusione piuttosto estesa nella prassi amministrativa di diversi enti pubblici<sup>35</sup>, «con il *placet* dell'autorità anticorruzione sin dal 2003 e dell'Autorità di vigilanza sui contratti dal 2012, nella determinazione sul bando-tipo ex art. 64 del Codice dei contratti»<sup>36</sup>.

Più nello specifico, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, il patto d'integrità configura un sistema di condizioni (o requisiti) la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara di cui trattasi.

Presupposto per la previsione del patto d'integrità è l'adozione del protocollo di legalità, ossia di strumenti pattizi di natura volontaria tra la Prefettura, il Contraente Generale, la Stazione appaltante ed i singoli operatori. I protocolli di legalità chiamano in causa contrapposti valori costituzionali, fra tutti la libertà di impresa e il principio di legalità sostanziale, teso peraltro ad assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione e il principio di legalità sostanziale<sup>37</sup>, e fissano, pertanto, la base su cui i patti d'integrità si fondano<sup>38</sup>.

Con la sottoscrizione del patto d'integrità, al momento della presentazione della domanda, l'impresa concorrente accetta regole del bando – così come predisposto dall'ente – che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, ordinaria a tutte le procedure concorsuali, della estromissione della gara.

L'incameramento della cauzione causata dal mancato rispetto del patto, non ha, quindi, carattere di sanzione amministrativa, come tale riservata alla legge, ma costituisce la conseguenza dell'accettazione di regole e doveri comportamentali, accompagnati dalla previsione di una

<sup>32</sup> Audizione di Transparency International, [www.transparency.it](http://www.transparency.it), p. 4.

<sup>33</sup> Cfr. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *The Integrity Pact. The Concept, the Model and the Present Applications: A Status Report*, [www.baselgovernance.org](http://www.baselgovernance.org), 2002.

<sup>34</sup> G. MANFREDI, *L'evoluzione della cauzione provvisoria, tra patti di integrità e sanzioni*, *Urbanistica e appalti*, 2-2015, p. 177.

<sup>35</sup> «Dall'analisi della prassi si evince che i patti di integrità ricevono un'applicazione sempre più estesa in tutte le Regioni d'Italia; a loro fondamento viene dedotta l'esigenza di contrastare i fenomeni di corruzione, di spreco di denaro pubblico e di concorrenza sleale fra le imprese. La stipulazione dei patti di integrità, anzi, - come viene sovente affermato - deriva da una certa insoddisfazione verso gli usuali meccanismi sanzionatori, che talvolta si rivelano inefficaci e farraginosi» F.A. CANCELLA, *I "patti di integrità" nelle procedure di evidenza pubblica: autonomia negoziale o potestà sanzionatoria?*, *Servizi pubbl. e appalti*, 3-2005, p. 605.

<sup>36</sup> G. MANFREDI, *L'evoluzione della cauzione provvisoria, tra patti di integrità e sanzioni*, *Urbanistica e appalti*, 2-2015, p. 177.

<sup>37</sup> Consiglio di Stato, Sezione III, 27 settembre 2018, n. 5547.

<sup>38</sup> Per una trattazione più estesa su protocolli e patti d'integrità G. M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in B.G. MATTARELLA - M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 125 e ss.

responsabilità patrimoniale<sup>39</sup>, aggiuntiva alla esclusione dalla gara, assunti su base pattizia, rinvenendosi la loro fonte nel patto d'integrità accettato dal concorrente con la sottoscrizione<sup>40</sup>.

Le parti che prendono parte al patto d'integrità, quindi, «si obbligano a comportarsi in maniera leale, corretta e trasparente; l'impresa, in particolare, si impegna a segnalare all'ente pubblico qualsiasi tentativo di turbativa nella fase di svolgimento della gara ed esecuzione dei contratti»<sup>41</sup>.

I patti d'integrità, quindi, ribadiscono principi immanenti di rilevanza costituzionale, richiamati *in primis* dai protocolli di legalità, rafforzandone l'obbligatorietà attraverso delle sanzioni apposite e adducendo ulteriori motivi di esclusione dalla gara legati alla condotta dei concorrenti<sup>42</sup>.

Questo sistema di controllo assume rilevanza "interna", tra l'ente locale ed il partecipante alla procedura concorsuale ed interessa lo svolgimento della gara. I patti d'integrità, seppur rappresentino un utile strumento per sanzionare condotte scorrette e prevenire fenomeni di corruzione, non coinvolgono soggetti "esterni" che pur avrebbero, a pieno titolo, diritto ad essere informati e, se del caso, segnalare irregolarità ed illeciti.

A questo proposito bisogna rammentare le raccomandazioni formulate dalla Commissione Europea, che il 22 giugno 2021 si è espressa sulla proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. La Commissione Europea, al considerando 53 ha ribadito: «per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano»<sup>43</sup>.

Per garantire la piena partecipazione dei portatori d'interessi (anche dal basso) può, invece, risultare idoneo ed utile un altro sistema, sempre accreditato da Transparency International: il whistleblowing.

<sup>39</sup> «È dunque evidente» che «la qualificazione pattizia «sia sostanzialmente civilistica» G. MANFREDI, *op. cit.*, p. 178.

<sup>40</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 9 settembre 2011, n. 5066.

Da ultimo, sulla natura e la *ratio* dei protocolli di legalità e dei patti di integrità si è espresso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sezione I, con sentenza del 13 luglio 2021, n. 697: «"I Patti di integrità" costituiscono condizioni generali di contratto predisposte dalla stazione appaltante e accettate dall'impresa concorrente (in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 9 settembre 2011 n. 5066) finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente: si richiede all'impresa di impegnarsi, non alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione" (Cons St., sez. V, 5 febbraio 2018 n. 722). [...] a ratio dello strumento dei patti di integrità o dei protocolli di legalità è proprio quella di favorire l'adozione - da parte degli operatori economici - di comportamenti trasparenti nei confronti dell'Amministrazione pubblica, ritenendo che la chiarezza e la semplicità delle informazioni e dei rapporti costituiscano di per sé un antidoto al proliferare di fenomeni illeciti e, in particolare, del pericolo di infiltrazione mafiose. E in ciò si rinviene la ragione della rilevanza che assume la comunicazione di alcune informazioni nell'ambito del patto di integrità: la ratio risiede nella convinzione che il fenomeno mafioso possa meglio proliferare in un ambito connotato da opacità, laddove invece la chiarezza costituisce un anticipato antidoto al dispiegarsi di condotte potenzialmente esposte a rischio criminale».

<sup>41</sup> F.A. CANCELLA, I "patti di integrità" nelle procedura di evidenza pubblica: autonomia negoziale o potestà sanzionatoria?, Servizi pubbl. e appalti, 3-2005, p. 605.

<sup>42</sup> Si veda G. IUDICA, *Spigolature critiche sui patti d'integrità*, Rivista trimestrale degli appalti, 4-2020, p. 1727 e ss.

<sup>43</sup> [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

#### 4.4. Il whistleblowing nel “settore pubblico” e la cittadinanza attiva

Il whistleblowing rappresenta uno strumento di controllo e segnalazione che permette l'emersione di fatti costituenti irregolarità od illeciti. Per il settore pubblico la normativa di riferimento è contenuta nel Testo Unico del Pubblico Impiego, all'art. 54 bis, ma è possibile rinvenire diversi altri ambiti in cui l'istituto viene regolamentato<sup>44</sup>.

Le origini del whistleblowing risalgono alla tradizione giuridica anglosassone, ed ha fatto ingresso nel nostro ordinamento dapprima con la legge Severino, nel 2012, e poi con la l. 179/2017<sup>45</sup>.

La normativa è rivolta ai dipendenti pubblici in una accezione estesa, che riguarda anche dipendenti di enti privati a controllo pubblico o fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica<sup>46</sup>.

La finalità del whistleblowing è, come delineato dal comma 1 dell'art. 54 bis, quella di “preservare” l'integrità della pubblica amministrazione, attraverso segnalazioni rivolte al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Al whistleblower vengono accordate delle tutele per evitare atti di *retaliation*, conseguenti alla segnalazione e, proprio per questa ragione, il segnalatore ha diritto al mantenimento della riservatezza in ordine alla sua identità<sup>47</sup>.

Il whistleblowing, però, al momento dispone di una normativa settorializzata, che riconosce la possibilità di segnalare e l'ascrizione di apposite tutele soltanto a determinati soggetti qualificati, non rendendo possibile la segnalazione, ugualmente tutelata, anche a chi, a seguito di un contatto qualificato e circoscritto con l'amministrazione, abbia riscontrato i cd. *wrongdoings*<sup>48</sup>.

Questa previsione è in contrasto con la natura stessa dell'istituto. Infatti, la prima norma adottata all'interno dell'ordinamento statunitense in tema di whistleblowing è rappresentata

---

<sup>44</sup> Nel settore bancario, finanziario e per quanto concerne il d.lgs. 231/2001.

<sup>45</sup> Il whistleblowing è stato definito, addirittura, «come un “nuovo modo” di intendere la P.A.», F. COPPOLA, *Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell'anticorruzione*, *Diritto penale e processo* 4/2018, p. 475.

<sup>46</sup> Articolo 54 bis, comma 2: «Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica».

<sup>47</sup> Per un'analisi completa ed esaustiva sul whistleblowing si veda G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Roma, 2011; P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli Editore, Torino, 2019; S. M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina whistleblowing*, Giappichelli, Torino, 2020; A. DELLA BELLA - S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè, Milano, 2020.

<sup>48</sup> «Whistleblowing: the practice through which a member of a legitimate organization voluntarily reports some wrongdoing, allegedly occurring within that organization, with the intention that corrective action should be taken to address it» E. CEVA, M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, 2019, p. 21; cfr. D. LEWIS, A.J. BROWN, R. MOBERLY, *Whistleblowing, its Importance and the State of the Research*, in *International Handbook on Whistleblowing Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2014, p.4; J. P. NEAR, M. P. MICELI, *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*, in *Journal of Business Ethics*, 1985, p.4.

dal *False Claims Act*<sup>49</sup> (FCA) o *Lincoln Act*, una legge risalente al 1863, epoca della guerra civile americana, finalizzata a raccogliere le segnalazioni dei *cittadini* che fossero a conoscenza delle condotte fraudolente poste in essere dai fornitori di beni dell'esercito. «La legge incoraggiava gli informatori promettendo loro una percentuale del denaro recuperato dal governo e proteggendoli dalle ritorsioni»<sup>50</sup>.

Secondo questa legge, il segnalante può anche non essere interno all'organizzazione e non è necessario che dimostri di «aver appreso la notizia di violazione di prima mano, ciò che conta è che abbia segnalato per primo»<sup>51</sup> (*first to file rule*). In ambito statunitense poi sono seguiti altri provvedimenti normativi<sup>52</sup> a tutela dei whistleblowers<sup>53</sup>.

Analoga prospettiva rispetto a quella degli Stati Uniti, d'altra parte, è quella imboccata dal Regno Unito quando ha adottato il primo *Public Interest Disclosure Act* del 1998 (PIDA), emendato nel 2013 in senso maggiormente protettivo.

Nello specifico, la modifica concerne il c.d. "*public interest test*", grazie al quale l'allertatore è protetto se ragionevolmente reputi che la segnalazione persegua l'interesse pubblico, mentre è stato rimosso il requisito della buona fede.

Un'ultima modifica, entrata in vigore il 7 settembre 2016, allarga la tutela del whistleblower al di là dei dipendenti di un ente o di una azienda, coinvolgendo anche i media tra i destinatari delle segnalazioni. Si ritiene che il *Public Interest Disclosure Act*<sup>54</sup> sia una delle leggi più complete per la tutela del lavoratore che segnali certi tipi di illegalità, in quanto consta di misure atte a tutelare il dipendente da atti di ritorsione (cd. *retaliation*) e, contemporaneamente, promuove l'organizzazione di una *policy* all'interno delle imprese che prevenga il fenomeno corruttivo<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Il *False Claim Act* è, ad oggi, ancora in vigore. «Si trattava in origine di una "azione popolare", limitata ai cittadini e ispirata all'antico istituto di *Common Law* del "qui tam". Nell'attuale formulazione prevede che un soggetto (indicato come "relator") possa esperire l'azione (detta appunto "qui tam action") per segnalare un "false claim", per conto proprio o del Governo e in nome di quest'ultimo, sempre che si tratti di una "original source", nel senso cioè che il relator deve essere il primo ad aver dato notizia dell'illecito denunciato» A. MARCIAS, *La disciplina del Whistleblowing*, in AA.VV. *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: Con la prefazione di Filippo Patroni Griffi*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 189

<sup>50</sup> P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc., 2019, p. 755.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 763.

<sup>52</sup> Cfr. L. GELMINI, *Piani contro la corruzione, modelli organizzativi e whistleblowing. L'esperienza italiana*, *Universitas Studiorum*, Bologna, 2018, pag. 81-82.

<sup>53</sup> Per completezza, se ne citano alcune:

- 1) Il *Lloyd-La Follette Act* del 1912, che offriva tutela ai dipendenti federali che decidessero di fornire segnalazioni al Congresso degli Stati Uniti;
- 2) Normativa "di settore", come quella ambientale di cui al *Clean Water Act* del 1972, che garantisce protezione agli allertatori.
- 3) Il *Sarbanes-Oxley Act* (cd. *SOX*) del 2002, in tema di imprese private e denuncia dei corporate crimes;
- 4) Il *Dodd-Frank Act* del 2012.

<sup>54</sup> Cfr. D. LEWIS, *Ten Years of Public Interest Disclosure Legislation in the UK: Are Whistleblowers Adequately Protected?*, *Journal of Business Ethics*, 2008, p. 497.

<sup>55</sup> «Essa è soprattutto rivolta ai dipendenti pubblici di ogni settore, ma si applica anche ai privati ed è l'unica legge che estende il whistleblowing direttamente ai media ed anche ai membri del Parlamento» così in A. FRIGNANI, *Il whistleblowing in Italia: la nuova legge dimentica la concorrenza (e non solo)*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc.3, 2019, p. 398.

Nella previsione relativa all'ordinamento inglese «non è necessario che la violazione oggetto di segnalazione sia strettamente connessa con il contratto di lavoro dell'informatore o con il suo ambiente di lavoro: secondo la giurisprudenza, infatti, questi potrebbe sollevare sospetti ed attivare la tutela introdotta dal PIDA anche come *concerned employed citizen*, cioè come un semplice cittadino-lavoratore preoccupato per le violazioni di interesse pubblico di cui è venuto a conoscenza»<sup>56</sup>, secondo quanto stabilito dalla Corte d'Appello d'Inghilterra e del Galles<sup>57</sup>.

Non parrebbe, dunque, che le origini e l'applicazione dell'istituto in altri ordinamenti suggeriscano una definizione aderente e vincolata a quella di “dipendente”, riscontrando piuttosto nel *pubblico interesse* e nella *disponibilità delle informazioni* i veri cardini della qualificazione e del riconoscimento delle tutele previste per chi segnala degli illeciti.

## 5. Prospettive di riforma ed implementazione degli istituti

Atteso che nella “seconda stagione” delle riforme attinenti alla realizzazione del PNRR, sarà necessario confrontarsi con la predisposizione di efficaci modelli di controllo e monitoraggio, che garantiscano il corretto svolgimento delle procedure concorsuali e la giusta allocazione delle risorse, in questa sede si può concludere che l'ordinamento italiano dispone, ad oggi, di strumenti che possano essere utilizzati a questo scopo.

Patti d'integrità e whistleblowing rappresentano senza dubbio delle valide alternative, ma necessitano, giocoforza, di modifiche che le rendano efficaci.

I patti d'integrità rappresentano, ancora, una libera scelta degli enti locali, i quali decidono se adottarli o meno, assieme ai protocolli di legalità. Con le nuove esigenze di controllo, ad ogni modo, non si può rimettere una previsione di tale rilevanza nell'ambito del libero arbitrio delle parti in causa, ma risulta necessario rendere necessaria e obbligatoria l'adesione a queste *best practices*, che sono già state ampiamente sperimentate in diverse realtà locali già a partire dai primi anni duemila.

Cionondimeno, i patti d'integrità riguardano meramente i “rapporti interni” e non coinvolgono la collettività degli *stakeholders*, “esterni” all'amministrazione: i cittadini interessati a monitorare e, se del caso, a segnalare irregolarità ed illeciti.

Per il monitoraggio, come rilevato anche da Transparency International, lo Stato non ha ancora predisposto una piattaforma in continuo aggiornamento che possa soddisfare a pieno le esigenze di informazione trasparenza dei cittadini.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di segnalare i *wrongdoings*, in questo caso l'ordinamento già dispone di un istituto quale il *whistleblowing*: “virtualmente idoneo” a tutelare questi interessi.

---

<sup>56</sup> P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, 2019, p. 11.

<sup>57</sup> *Hibbins v Hesters Way Neighbourhood Project*, UKEAT/0275/08, del 16 ottobre 2008.

Cfr. G. THÜSING, G. FORST, *Whistleblowing around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries*, *Whistleblowing, a Comparative Study*, Springer, 2016, p.10.

La Direttiva 1937/2019 dell'Unione Europea, ancora in fase di recepimento, rappresenta, in questo senso, un'occasione imperdibile per implementare la normativa già in essere, al momento lacunosa e discontinua tra settori<sup>58</sup>.

Con questo atto, l'Unione Europea ha sancito la volontà di uniformare le differenti legislazioni degli Stati membri in tema di whistleblowing; infatti solo 16 Stati disponevano di una disciplina *ad hoc* per i soggetti che segnalino illeciti o irregolarità di cui sono venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Va rilevato innanzitutto che il titolo della Direttiva fa riferimento alle segnalazioni che abbiano ad oggetto "violazioni del diritto dell'Unione", ciò nel rispetto del principio di sussidiarietà<sup>59</sup>, dal momento che la competenza dei singoli Stati membri in materia rimane statale.

La *ratio* che la Direttiva intende perseguire è da rinvenire nel rafforzamento della protezione degli allertatori con una tutela *ex ante* ed *ex post*, che ruota attorno alla rivelazione dell'identità del segnalatore, nello specifico:

- i) predisponendo canali sicuri, che preservino la riservatezza dei whistleblowers<sup>60</sup>;
- ii) tutelando gli informatori da possibili ritorsioni.

Nella Direttiva manca la differenziazione tra settore pubblico e settore privato, diversamente rispetto a quanto previsto dalla normativa italiana<sup>61</sup>. «Dal punto di vista soggettivo, dunque, la direttiva prevede una tutela molto più estesa rispetto a quella contemplata dalla nostra disciplina nazionale»<sup>62</sup>.

Giova specificare, a tal proposito, che la platea dei soggetti legittimamente considerati whistleblowers, rispetto a quanto previsto dalla normativa domestica, si amplierebbe sino a ricomprendere finanche gli azionisti delle società, i soggetti che assistono i whistleblower, gli ex dipendenti e persino coloro i quali hanno conosciuto gli illeciti in fase di selezione. Si determinerebbe così un notevole ampliamento dei soggetti legittimati a controllare e segnalare illeciti e irregolarità, in quanto il riconoscimento della qualifica di "whistleblower" apparirebbe sempre più svincolato rispetto all'"inquadramento" del rapporto giuridico tra il segnalatore e l'ente, e maggiormente improntato all' "effettiva conoscenza delle informazioni".

L'uniformazione delle regole già previste nei vari settori e la qualificazione del *whistleblower* non in qualità di mero "dipendente" dell'ente, ma di soggetto in possesso di informazioni che possono comportare l'aumento dell'efficienza e la salvaguardia della legalità, – sulla scorta della genesi e dell'applicazione dell'istituto nei sistemi da cui trae origine e degli impulsi comunitari appena descritti – potrebbe davvero rappresentare un passo in avanti nello sviluppo della cittadinanza attiva, ad oggi fondamentale per un utile monitoraggio e controllo dell'andamento del PNRR.

<sup>58</sup> P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc., 2019, p. 755

<sup>59</sup> Cfr. art. 2 della Direttiva.

<sup>60</sup> La Direttiva prevede due canali di segnalazione (quello interno e quello esterno), a cui affianca un canale di divulgazione "pubblico" (di cui all'art.15), che sino ad ora non era stato disciplinato nel nostro ordinamento.

<sup>61</sup> Cfr. art. 4.1 della Direttiva.

<sup>62</sup> A. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in *Sistema Penale*, rivista online, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).