



Whistleblowing: proposte operative e ruolo delle tecnologie abilitanti 4.0

di Ernesto Ingenito*

22 ottobre 2025

Abstract: le nuove sensibilità emerse con il d.lgs. n. 24/2023 impongono alle pubbliche amministrazioni di investire sul *whistleblowing*. La rivoluzione copernicana in corso con le tecnologie abilitanti 4.0. e il dibattito sulla giustizia predittiva richiede, inoltre, di soffermarsi sul ruolo che *blockchain* e *intelligenza artificiale* possono assolvere nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione. La previsione di un meccanismo di segnalazione degli illeciti percepito come adeguato dai lavoratori consente, del resto, di rispondere alle esigenze di *accountability* sempre più avvertite all'interno di qualsiasi assetto organizzativo e influire sul comportamento complessivamente tenuto dai lavoratori dissuadendoli dal compiere azioni che potrebbero essere oggetto di segnalazione.

Attraverso lo studio e l'analisi delle finalità sottese al *whistleblowing* è, pertanto, possibile valorizzare le indicazioni di ANAC introducendo dei meccanismi che consentano di proteggere maggiormente il segnalante rispetto alla sua possibile identificazione e ad eventuali forme di ritorsione o discriminazione. Altro tema, che pure merita attenzione, è poi quello relativo alla valutazione della *performance* e ai rapporti sussistenti tra quest'ultima e la prevenzione della corruzione.

New sensitivities arising from Italian Legislative Decree No. 24/2023 compel public administrations to invest in whistleblowing. The ongoing Copernican revolution driven by Industry 4.0 enabling technologies and the debate surrounding predictive justice also necessitate a focus on the role that blockchain and artificial intelligence can play in preventing and combating corruption. The implementation of a perceived adequate mechanism for reporting illicit activities allows organizations to meet the growing demands for accountability within any organizational structure. Furthermore, it can positively influence the overall behavior of employees, deterring them from engaging in actions that could be reported. By studying and analyzing the underlying aims of whistleblowing, it's possible to leverage ANAC (National Anti-Corruption Authority) guidelines to introduce mechanisms that further protect whistleblowers from potential identification, retaliation, or discrimination. Another area that warrants attention is the relationship between performance evaluation and corruption prevention. This connection is crucial for fostering an ethical environment within public administration.

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Obiettivi. - 3. La sezione "rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO con specifico riferimento al whistleblowing. - 4. Il d.lgs. 24/2023 e la nuova disciplina del whistleblowing. - 5. La premialità e il Piano di Performance. - 6. Prevenzione della corruzione e PNRR: il necessario coordinamento con l'Unità di Missione. - 7 Le proposte operative. - 7.1. Il rafforzamento della tutela della riservatezza. - 7.2. La necessaria procedimentalizzazione e un applicativo. - 7.3. La previsione di un Gruppo di Lavoro. - 8. Le nuove tecnologie a supporto. - 8.1. Il ruolo della blockchain. - 8.2. Il ruolo dell'intelligenza artificiale. - 9. Analisi dei costi e dei benefici. 10 - Conclusioni

* Avvocato esperto in contratti pubblici, nuove tecnologie e prevenzione della corruzione.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

1. Introduzione

Molteplici sono le ragioni che non hanno consentito all'istituto del c.d. *whistleblowing* di ottenere i riscontri auspicati con la sua introduzione nel nostro ordinamento giuridico. In proposito va sottolineato che – sebbene all'interno delle organizzazioni aziendali o delle pubbliche amministrazioni vi siano state negli anni iniziative per promuovere la cultura dell'etica e dell'integrità, anche mediante percorsi formativi e campagne di sensibilizzazione - spesso i potenziali segnalanti continuano a temere di poter essere soggetti a ritorsioni e di poter subire un isolamento, sul piano professionale e personale, che potrebbe per loro determinare pregiudizi sia con riferimento alla carriera che con riguardo all'ambito extralavorativo.

È, dunque, con i migliori propositi che il d.lgs n. 24/2023, non senza contraddizioni, è intervenuto allo scopo di rafforzare la tutela della riservatezza di chi voglia segnalare la commissione di un illecito e di migliorare i canali ai quali è possibile accedere.

È chiaro, del resto, che il celebre interrogativo "*quis custodiet ipsos custodes?*"¹ formulato da Giovenale nella sesta satira sia ancora attuale e, al fine ingenerare un affidamento nei dipendenti, sia essenziale soffermarsi proprio sulla riservatezza e sulla protezione dell'identità del *whistleblower*, nonché sviluppare una procedura snella ed efficace in grado di supportare chi voglia attivarsi in ordine ad un asserito illecito.

Nel presente lavoro, partendo dall'analisi della sezione "*rischi corruttivi e trasparenza*" del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), si sono sviluppate una serie di proposte mirate a rafforzare il meccanismo del *whistleblowing*.

Tali proposte, tuttavia, vengono articolate nella consapevolezza che debba essere ciascuna pubblica amministrazione od organizzazione aziendale a creare un clima favorevole fornendo gli strumenti necessari per segnalare con serenità un illecito².

2. Obiettivi

Promuovere il *whistleblowing* è essenziale al fine di prevenire condotte illecite e, più in generale, di rispondere alle esigenze di *accountability* sempre più avvertite all'interno di qualsiasi assetto organizzativo³. È, del resto, indubbio che un meccanismo di segnalazione degli illeciti percepito dai lavoratori come adeguato consenta, in primo luogo, di rilevare tempestivamente determinate condotte censurabili e conseguentemente, ad una pubblica amministrazione, di implementare misure efficaci finalizzate a prevenire

¹ Giovenale, "*Chi custodisce gli stessi custodi?*", VI Satira.

² F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 12.

³ E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 85.



fenomeni di *mala gestio* in grado di comprometterne gravemente anche l'immagine nei confronti dei propri *stakeholders*.

La realizzazione di un contesto lavorativo in cui i dipendenti abbiano la possibilità di segnalare liberamente una determinata circostanza favorisce, tra l'altro, il miglioramento della *governance* di un'organizzazione e influisce sul comportamento complessivamente tenuto dai lavoratori dissuadendoli dal compiere azioni che potrebbero essere oggetto di segnalazione⁴.

Attraverso lo studio e l'analisi delle finalità sottese al *whistleblowing* è, pertanto, possibile valorizzare le esigenze avvertite con il d.lgs. n. 24/2023 e le indicazioni di ANAC introducendo dei meccanismi che consentano di proteggere maggiormente il segnalante rispetto alla sua possibile identificazione e ad eventuali forme di ritorsione o discriminazione.

Altro tema è poi quello che verrà analizzato in un apposito paragrafo relativo alla valutazione della *performance* e ai rapporti sussistenti tra quest'ultima e la prevenzione della corruzione.

Ciò fermo restando, il buon funzionamento del *whistleblowing* richiede un contributo delle nuove tecnologie, la previsione di un sistema di *reporting* affidabile, un'adeguata protezione del segnalante e una gestione tempestiva del procedimento che consenta peraltro al segnalante medesimo di ricevere dei *feedback* immediati sulle azioni adottate in conseguenza della sua iniziativa⁵.

Ad ingenerare un affidamento da parte dei dipendenti è, inoltre, la previsione di un sistema di monitoraggio che consenta periodicamente di effettuare delle valutazioni in ordine all'efficacia del procedimento, nonché il coinvolgimento di soggetti che potrebbero contribuire ad identificare aree di miglioramento (si pensi, in particolare, ai sindacati e ad organizzazioni della società civile).

Occorre, infine, considerare che – oltre alla persistenza di resistenze culturali a segnalare comportamenti che possano essere ritenuti non etici e alla indispensabilità di promuovere corsi di formazione – le organizzazioni complesse sono caratterizzate da strutture particolarmente articolate che rendono difficoltoso il tempestivo rilevamento di pratiche scorrette. È, per tale ragione, essenziale intervenire in maniera mirata.

3. La sezione “rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO con specifico riferimento al *whistleblowing*

⁴ P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2019. pp. 203 ss.

⁵ G. ZICCARDI, P. PERRI (a cura di), *Tecnologia e Diritto. I fondamenti di informatica per il giurista*, Giuffrè. Milano, 2019, pp. 50 ss;



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Al fine di ridurre o quantomeno contenere la possibilità che si verifichino condotte corruttive, anche sulla scorta di una valutazione meramente probabilistica fondata sull'analisi del contesto interno ed esterno di riferimento, ciascuna Amministrazione pubblica è tenuta ad individuare le aree di rischio e predisporre quelle misure, generali e specifiche, che si rendano necessarie modulandole sui seguenti criteri:

- a) il grado di efficacia che consenta di neutralizzare un fattore di rischio;
- b) il grado di adeguatezza rispetto all'assetto organizzativo dell'Amministrazione di riferimento;
- c) l'analisi della relazione tra costi e benefici in considerazione della limitatezza delle risorse economiche che si hanno a disposizione⁶.

Sotto questo profilo la sezione rischi corruttivi e trasparenza del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) dovrebbe perimetrare per ciascuna area ritenuta a rischio quei presidi finalizzati a limitare fenomeni di *mala gestio* valorizzando misure aventi natura trasversale - quali sono la trasparenza, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali, l'accessibilità telematica ai documenti, l'informatizzazione dei processi - nonché soffermandosi diffusamente in ordine alle tempistiche e alle modalità tramite cui effettuare periodicamente una verifica sull'attuazione e sull'efficacia delle suddette misure.

Ciò, tra l'altro, viene favorito anche dalla previsione di una serie di obblighi informativi nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

Appare dunque evidente l'esigenza di adeguare progressivamente e tempestivamente le misure adottate alle mutevoli condizioni e ai nuovi rischi che possono verificarsi nel tempo coinvolgendo tutti i livelli dell'organizzazione, nonché intervenendo sulla diminuzione delle condizioni che favoriscono episodi di corruzione anche creando un contesto generale sfavorevole per quest'ultima.

Sulla scorta di tanto, il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 cost. implica, dunque, un corretto utilizzo delle risorse che un Ente ha a disposizione e il perseguimento di un miglioramento dell'assetto organizzativo finalizzato a prevenire la corruzione anche grazie all'individuazione di comportamenti e processi standardizzati, a periodici aggiornamenti con riferimento alla mappatura del rischio dall'analisi al trattamento, nonché a controlli il più possibile incisivi⁷.

L'individuazione di obiettivi specifici, realistici, misurabili e verificabili costituisce pertanto uno dei principali pregi di una strategia antifrode adeguata.

⁶ E. BUSUITO, E. PORCARCO, *La nuova disciplina del whistleblowing*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 73.

⁷ R. CANTONE *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 34.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Tanto più ove si consideri che – in ossequio alla delibera ANAC n. 177/2020⁸ - sia indispensabile coordinare la sezione anticorruzione e trasparenza con il codice di comportamento integrativo dei dipendenti pubblici al fine di creare una cultura della legalità condivisa e radicata.

Orbene, con specifico riferimento al *whistleblowing*, è necessario considerare che anche presso gli Enti che hanno storicamente istruito e concluso i procedimenti secondo i termini previsti e le modalità indicate, l'istituto in commento non ha ottenuto i risultati auspicati.

A ben vedere, tuttavia, a due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023 si registra un netto miglioramento, posto che la relazione annuale di ANAC - presentata alla Camera dei deputati lo scorso 20 maggio in ordine alle attività compiute nel 2024 – consente di rilevare che alla Autorità sono pervenute 1.350 segnalazioni.

Se si considera che nel 2022 le segnalazioni erano state 347, è chiaro che si stia assistendo ad una inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti e che l'istituto del *whistleblowing* non sia più generalmente percepito all'interno delle Amministrazioni pubbliche, sia centrali che periferiche, come *un'extrema ratio* da utilizzare in presenza di interessi personali confliggenti (si pensi alle procedure concorsuali, alle procedure di evidenza pubblica, alle nomine e ai conferimenti di incarico) per i quali, in ogni caso, potrebbero temersi ritorsioni a prescindere dalla tutela prevista dalla legge.

Basti considerare che la stessa relazione dà conto delle sanzioni pecuniarie irrogate da ANAC per l'apertura di procedimenti disciplinari a carico di soggetti segnalanti⁹.

Tra l'altro, analizzando i dati statistici forniti da ANAC medesima, emerge come per la maggior parte delle segnalazioni l'istruttoria sia stata avviata, mentre solo per una percentuale residuale si è pervenuti all'archiviazione.

Più in particolare, con riguardo alle segnalazioni archiviate, è emerso che una percentuale consistente delle stesse è risultata incompleta di dati essenziali, ovverosia dal contenuto generico.

Quanto al canale utilizzato per inoltrare le segnalazioni, va considerato che la maggior parte dei *whistleblower* predilige la piattaforma informatica, per cui appare decisivo approntare uno strumento digitale che valorizzi appieno le garanzie di riservatezza previste dalla legge.

4. Il d.lgs. 24/2023 e la nuova disciplina del whistleblowing

⁸ Si vedano Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche.

⁹ Si veda la Relazione annuale presentata da ANAC alla Camera dei deputati lo scorso 20 maggio 2025.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Polce

Come è noto, la legge n. 190/2012 ha avuto l'indubbio merito di recepire per la prima volta in Italia i principi indicati dalla convenzione di Merida¹⁰ in tema di prevenzione della corruzione mediante l'introduzione dell'art 54 bis all'interno dell'impianto del d.lgs. n. 165/2001, disposizione che ha previsto e perimetrato una tutela specifica a favore del dipendente pubblico intenzionato a segnalare un asserito illecito. La finalità dichiarata era quella di indurre ciascun dipendente pubblico che venisse a conoscenza di una ipotesi di *maladministration* ad effettuare una segnalazione senza dover per questo temere di subire ritorsioni sul posto di lavoro.

Scongiurare, dunque, la denegata ipotesi che il segnalatore di illeciti venisse sanzionato, demansionato, soggetto a *mobbing* o ad altre azioni discriminatorie, trasferito o addirittura licenziato era, del resto, una priorità di cui già il legislatore del 2012 era pienamente consapevole¹¹.

Detta esigenza è stata, tra l'altro, condivisa dal d.lgs. n. 24/2023 che, nel recepire la Direttiva (UE) 2019/1937 finalizzata a stabilire norme minime comuni per elevare il livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, si sofferma diffusamente sul rafforzamento della tutela della riservatezza del soggetto che attiva il procedimento di *whistleblowing* in modo da evitare che quest'ultimo possa essere esposto ad azioni ritorsive e, più in generale, prevenire e contrastare adeguatamente i fenomeni di corruzione in un'accezione ampia ed, in ogni caso, di *mala gestio*¹².

Invero, come coerentemente prefigurato dal Legislatore dell'ultimo decennio, la piena attuazione dei principi di trasparenza e – per quanto è di interesse in questa sede – l'interesse a favorire che sia inoltrata una segnalazione da parte di chi venga a conoscenza di situazioni illecite consentono altresì di dare piena attuazione ai principi di imparzialità e buon andamento della Amministrazione pubblica cristallizzati nell'art. 97 cost¹³.

Garantire la riservatezza e prevenire la stessa possibilità di ritorsioni nei confronti di chi segnala appare, dunque, un prerequisito essenziale ai fini della diffusione dell'istituto in commento.

Più in particolare il recente decreto del 2023, nello specificare l'ambito soggettivo della nuova disciplina e nell'estendere l'ambito oggettivo del fatto segnalabile, amplia il novero dei soggetti legittimati ad effettuare le segnalazioni e, dunque, a ricevere

¹⁰ Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003 (c.d. convenzione di Merida), ratificata dall'Italia con legge n. 116/2009

¹¹ S. VILLANEMA, *Il whistleblowing pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 841.

¹² I.A. SAVINI, *La nuova disciplina del Whistleblowing: profili critici e difficoltà interpretative*, in *Riv. Di Corporate Governance*, fasc. 2, 2023, pp. 367 ss.

¹³ IBIDEM



protezione. Si prevedono, tra l'altro, espressamente tre canali di segnalazione e delle specifiche condizioni di accesso:

- 1) il canale interno all'Ente di riferimento (con una persona o un ufficio all'uopo deputato, ovvero sia un soggetto esterno che abbia tuttavia delle competenze tecniche specifiche);
- 2) il canale esterno il cui destinatario è ANAC;
- 3) il canale della divulgazione pubblica con cui si intende favorire l'emersione di situazioni pregiudizievoli per la stessa amministrazione pubblica (quest'ultimo è una delle novità del decreto in commento)¹⁴.

Fondamentali poi, come già anticipato, sono il rafforzamento degli obblighi di riservatezza con l'ampliamento della nozione di ritorsione e una attenzione particolare al trattamento dei dati personali (soprattutto per il rischio che siano comunicati a terzi). All'uopo sono state approntate delle specifiche misure di sostegno per i soggetti che effettuano una segnalazione con l'eventuale coinvolgimento di enti del terzo settore con specifiche e comprovate competenze in proposito¹⁵.

Ciò fermo restando, con la delibera n. 311 dello scorso 12 luglio 2023, ANAC ha adottato le nuove Linee Guida per fornire chiarimenti finalizzati precipuamente all'attivazione del citato canale esterno.

Di detto atto di *soft law* è, tuttavia, ben possibile tener conto da parte di ciascun Ente pubblico al fine di migliorare il proprio canale interno¹⁶.

5. La premialità e il Piano di Performance

La disciplina *de qua* si è, pertanto, diffusamente soffermata sulla protezione della riservatezza del soggetto segnalante, eventualmente modulandola e diversificandola ove vi sia un procedimento disciplinare, per danno erariale, ovvero un procedimento penale. Non sembra, tuttavia, soffermarsi sull'aspetto premiale che potrebbe incentivare ancora di più un soggetto ad effettuare la segnalazione, probabilmente ritenendo che un pubblico dipendente abbia già dei precisi obblighi in virtù dell'interesse pubblico cui deve costantemente orientare le proprie condotte¹⁷.

Cionondimeno è pur vero che a livello nazionale – a differenza dei modelli sviluppati in altri Paesi¹⁸ - *il whistleblowing* non ha ottenuto i risultati auspicati. Su questo dato, se in

¹⁴ v. d.lgs. n. 24/2023, artt. 3-7;

¹⁵ E. BUSUITO E. PORCARO, *Op. cit.*

¹⁶ Vedi Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 recante "Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne".

¹⁷ *IBIDEM*

¹⁸ A. A. RODRIGUEZ, *The whistleblower protection regime. A comparative and jurisprudential analysis*, Spagna, Thomson Reuters Aranzadi, 2024, p. 43;



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

parte ha inciso la diffusione della cultura dell'etica, è pur vero che l'aspetto premiale potrebbe consentire all'istituto in commento una maggiore diffusione. In proposito va evidenziato che per Stephen Kohn, che al *whistleblowing* ha dedicato numerosi studi, la tutela della riservatezza per il buon funzionamento dell'istituto è essenziale, ma deve essere necessariamente integrata da un incentivo che induca il singolo ad accedere al canale di segnalazione¹⁹. Basti considerare che negli Stati Uniti le Autorità di vigilanza (CFTC²⁰ e SEC²¹) sono al centro di programmi rifinanziati annualmente con cui si possono riconoscere delle vere e proprie ricompense a quei soggetti che, con le loro informazioni, consentono di aprire un procedimento e di irrogare sanzioni di una certa rilevanza economica. All'uopo si pensi che tra il 2011 e il 2018 la SEC, nel disporre sequestri e nell'irrogare sanzioni per circa 1,5 miliardi di dollari, ha riconosciuto circa 275 milioni di dollari a coloro che complessivamente hanno fornito informazioni sugli illeciti commessi²².

Ciò fermo restando – se *de iure condendo* il tema della premialità e degli incentivi merita un approfondimento - è pur vero che il PIAO contiene al suo interno anche il piano di *performance* e quest'ultimo deve in ogni caso essere collegato alla sezione relativa alla prevenzione della corruzione. Va, inoltre, considerato che il d.lgs. n. 97/2016 ha modificato la legge n. 190/2012 in relazione al ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione e alla funzione della *performance*²³; con ciò evidenziando che la prevenzione della corruzione rientra tra gli obiettivi che sia il singolo dipendente che l'ufficio di appartenenza devono perseguire.

Lo stesso Piano Nazionale Anticorruzione e gli "*Orientamenti per la pianificazione della anticorruzione e della trasparenza*" approvati da ANAC il 2 febbraio 2022, del resto, valorizzano il suddetto collegamento in quanto funzionale per verificare la generale efficienza di una determinata organizzazione con riferimento agli strumenti di programmazione rispetto al *risk management*²⁴.

La conferma di tale assunto si ricava dall'art. 8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.p.r. n. 62/2013 che, nel richiamare implicitamente il

¹⁹ S. KOHN, *The Rules for Whistleblowers: A Handbook for Doing What's Right*, Stati Uniti, NWC, 2023, p.82.

²⁰ *Commodity Futures Trading Commission*.

²¹ *Securities and Exchange Commission*.

²² M. BELLINAZZO, "*Whistleblowing, molto rumore per nulla*"; in *Il Sole24ore*, Milano, 9 febbraio 2023,

²³ v. art. 44 "*L'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance*";

²⁴ ANAC, *Orientamenti per la pianificazione della anticorruzione e della trasparenza 2022*, 11 ss.



whistleblowing, impone a ciascun dipendente che venga a conoscenza di illeciti di attivarsi personalmente²⁵.

Ciò con l'ovvia conseguenza che, in presenza di determinate circostanze, il dipendente che non segnala illeciti potrebbe essere sottoposto a procedimento disciplinare.

Conseguentemente, se l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione (tra le quali rientra il *whistleblowing*) è un elemento su cui va commisurata la valutazione della *performance*, è chiaro che la mancata attuazione potrebbe incidere anche sulla retribuzione di risultato.

6. Prevenzione della corruzione e PNRR: il necessario coordinamento con l'Unità di Missione

Con riguardo al *whistleblowing* è chiaro che un miglioramento dei canali di segnalazione abbia indirettamente degli effetti anche sull'attuazione delle misure PNRR, posto che favorire le segnalazioni è essenziale per contrastare fenomeni corruttivi.

Per tale ragione è di primaria importanza che tutti i soggetti pubblici coinvolti nell'attuazione delle suddette misure – a partire dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi - apportino dei correttivi sul procedimento di *whistleblowing* lì dove non abbia ottenuto i riscontri desiderati.

Le riforme e, in particolare, gli investimenti²⁶ previsti sul PNRR per ovviare alla crisi economica scaturita dalla situazione pandemica hanno posto nuove sfide alla prevenzione e al contrasto alla corruzione.

La necessaria celerità - imposta dalle tempistiche europee - con cui raggiungere gli "obiettivi" e i "traguardi"²⁷ richiedono, da una parte, la ricerca di semplificazione e di procedure più snelle (si pensi in particolare al nuovo codice dei contratti pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 36/2023 e agli ivi previsti principi del risultato, della fiducia, nonché di buona fede e dell'affidamento già prima dell'aggiudicazione), dall'altra l'approntamento di nuovi e più efficaci presidi di legalità che scongiurino la possibilità che episodi corruttivi vanifichino gli sforzi profusi per l'attuazione delle misure previste dal PNRR.

Con specifico riguardo alla prevenzione della corruzione una pregevole novità è costituita dal decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto

²⁵ F. CERIONI V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 101 ss.

²⁶ v. Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e distingue le misure in riforme e investimenti.

²⁷ Si tratta di definizioni con le quali si fa riferimento ai risultati quantitativi e qualitativi, relativi ad una determinata misura prevista dal PNRR, da raggiungere entro i termini concordati con la Commissione europea.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

2021 n. 113, il quale ha inciso sull'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche prevedendo il rafforzamento della capacità amministrativa delle stesse anche al fine di intervenire sull'attuazione del PNRR.

Più in particolare, come è stato accennato nel precedente paragrafo, viene introdotto il c.d. PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione), il quale va adottato ogni anno e prevede vari strumenti di pianificazione, tra cui quello relativo alla trasparenza, nonché al contrasto e alla prevenzione della corruzione.

Occorre, inoltre, aggiungere che il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato da ANAC con delibera n. 7 del 17 gennaio 2022, si mostra già nelle premesse consapevole della centralità assunta dagli interventi PNRR con riguardo specifico al settore dei contratti pubblici.

Per tale ragione ANAC ritiene essenziale soffermarsi sui rapporti sussistenti tra RPCT e le Unità di Missione per il PNRR - istituite presso le Amministrazioni centrali titolari di interventi - cui sono riconosciute specifiche competenze in ordine all'attuazione dei citati interventi, nonché in ordine al monitoraggio, ai controlli e alla rendicontazione²⁸.

Tanto più ove si consideri che l'attuazione delle misure PNRR per gli interventi a c.d. regia²⁹ demanda la realizzazione degli stessi a soggetti attuatori di primo o anche di secondo livello³⁰; con ciò esigendo di elaborare una strategia finalizzata a prevenire le potenziali frodi.

Conseguentemente ANAC, consapevole della necessità di scongiurare un'eventuale duplicazione degli organi a presidio, suggerisce di rafforzare il coordinamento tra RPCT e l'Unità di Missione.

A tal proposito va sottolineato che il PIAO del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – amministrazione che si ritiene utile evocare, poiché è in assoluto la titolare del maggior numero di interventi PNRR - prevede che tra gli attori nel sistema di prevenzione della corruzione ci siano altresì i Dirigenti (e tra questi vi sono le figure apicali dell'Unità di Missione) senza tuttavia soffermarsi sulle necessarie interazioni con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza³¹.

²⁸ Piano Nazionale Anticorruzione 2022 approvato da ANAC con delibera n. 7 del 17 gennaio 2022 e aggiornato con delibera n. 605/2023.

²⁹ Trattasi di progetti realizzati da un soggetto diverso rispetto al Ministero titolare degli interventi.

³⁰ L'art.1, comma 4, lett. o) del d.l. del 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. del 29 luglio 2021, n. 108 precisa che i soggetti attuatori di primo livello sono *"soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR"*. I soggetti attuatori di primo livello possono a loro volta demandare l'avvio, l'attuazione e le funzionalità dell'intervento finanziato dal PNRR a distinti soggetti pubblici o privati (c.d. soggetto attuatore di secondo livello).

³¹ L'analisi del rischio contenuto nell'allegato 5 al PIAO 2024-2026 considera alto il rischio per l'inadeguatezza del coordinamento da parte dell'ufficio di monitoraggio dell'Unità di Missione con gli altri Enti competenti in materia. Si evidenzia altresì che l'ufficio di rendicontazione e controllo della citata Unità



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Tali rapporti – che impongono uno scambio continuo di informazioni - devono essere finalizzati ad una proficua collaborazione al fine di effettuare un monitoraggio a più livelli sugli interventi PNRR e l'attuazione piena degli obblighi di trasparenza, nonché in ordine alla mappatura dei processi.

Ciò fermo restando, nel marzo 2023 l'Unità di Missione del citato Dicastero ha adottato la propria strategia antifrode per l'attuazione del PNRR.³²

Quest'ultima, più in particolare, prevede un monitoraggio periodico multilivello in ordine agli investimenti, ai soggetti attuatori, nonché ai beneficiari delle risorse e al circuito finanziario.

La piattaforma Arachne IT System³³, inoltre, consente di sviluppare i livelli di rischio alla data di ciascuna estrazione.

Viene, per tale ragione, previsto che il Gruppo di Lavoro – trasversale e con componenti di tutti i tre uffici che costituiscono l'Unità di Missione (l'ufficio di coordinamento della gestione, l'ufficio di monitoraggio e l'ufficio di rendicontazione) - definisca una soglia di punteggio massima superata la quale si inoltrerà una segnalazione ai soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione dell'investimento, in particolare al Servizio Centrale per il PNRR, alla Direzione competente e allo stesso soggetto attuatore interessato.

Tale strategia antifrode, se ben integrata con i meccanismi di attuazione del PNRR, può costituire uno strumento adeguato a mitigare i rischi corruttivi ed eventualmente correggere tempestivamente anomalie e condotte illecite che minano la credibilità e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Con riguardo particolare al *whistleblowing* è, tuttavia, essenziale che i canali di segnalazione siano realmente accessibili, protetti e funzionali, e che il coordinamento tra le Unità di Missione ed i RPCT non sia previsto solo formalmente, ma attuato operativamente in un'ottica di collaborazione continua. Solo in tal modo sarà possibile garantire che le ingenti risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza siano gestite in piena trasparenza anche sul piano dell'apparenza.

Alla luce di quanto suesposto appare chiaro che il rafforzamento dell'istituto del whistleblowing – così come disciplinato dal d.lgs. n. 24/2023 – rappresenti un'opportunità per rafforzare le strategie di prevenzione della corruzione, soprattutto in un contesto complesso e articolato come quello del PNRR.

di Missione è considerato a rischio alto con riguardo ai procedimenti decisionali affidati ad un unico soggetto e alla complessità del processo.

³² Il d.m. di adozione della strategia antifrode è il n. 677 del 29.03.2023.

³³ Si tratta del supporto informatico integrato sviluppato dalla Commissione europea per la valutazione del rischio frode.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

La tutela effettiva dei segnalanti, l'adeguatezza dei canali predisposti e la capacità di risposta delle amministrazioni costituiscono fattori determinanti per intercettare tempestivamente situazioni di rischio e per consolidare una cultura della legalità diffusa e condivisa.

In quest'ottica, la sinergia tra i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e le Unità di Missione deve evolvere da semplice coesistenza formale a strumento di presidio attivo, basato su un dialogo costante, scambio informativo e condivisione di responsabilità.

La trasparenza non può essere considerata un mero adempimento, ma una condizione strutturale dell'efficacia amministrativa e della legittimità dell'azione pubblica³⁴. Solo attraverso un approccio integrato, che sappia coniugare legalità sostanziale, vigilanza efficace e valorizzazione delle segnalazioni, sarà possibile garantire che le risorse straordinarie del PNRR non vengano disperse ma, al contrario, si traducano in uno sviluppo fondato sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

7. Le proposte operative

Per quanto suesposto, in particolare ai paragrafi 3, 4 e 5, appare evidente che l'istituto del *whistleblowing* finora in Italia non abbia conseguito i risultati auspicati alla vigilia della sua introduzione e non vi sia corrispondenza tra il numero di segnalazioni ed il numero di procedimenti penali e disciplinari che vedono coinvolti pubblici dipendenti in ordine ai reati contro la pubblica amministrazione³⁵.

Come già osservato, non si tratta di una problematica che riguarda esclusivamente il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma – pur essendosi succeduti diversi interventi normativi per implementare il contrasto alla corruzione – è indubbio che sia necessario individuare dei correttivi e dei miglioramenti al fine di rendere la procedura per la segnalazione di illeciti più efficace ed accessibile. Prima di intervenire sulle procedure, risulta tuttavia preliminare creare i presupposti per il consolidamento della cultura dell'etica e della trasparenza. A tal fine comunicare chiaramente i valori e le norme etiche dell'organizzazione a tutti i dipendenti risulta fondamentale.

In proposito va segnalato che il già citato Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con d.m n. 192/2014 ha adottato il codice di comportamento integrativo specificando all'art. 7 che *“le previsioni del piano triennale di prevenzione della corruzione sono cogenti per i dipendenti e la loro violazione determina comunque la maturazione di responsabilità disciplinare”*. Detta disciplina - che peraltro al comma seguente prevede

³⁴R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il conflitto tra pubblica amministrazione e privati: modelli per la composizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 32.

³⁵ Sul punto si rinvia alle relazioni annuali sul *whistleblowing* di Trasparency International Italia.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

che gli illeciti debbano essere segnalati al proprio dirigente - di fatto formalizza l'assunzione dell'obbligo in capo al dipendente di attivarsi per conoscere i contenuti del PTPC (ora PIAO) e farne propri i principi. La promozione di una cultura che valorizzi l'integrità e il rispetto delle regole dipende, dunque, in primo luogo dalla conoscibilità – tramite affissione, pubblicazione sui canali di comunicazione ufficiali e la consegna al personale – di quanto previsto dal codice di comportamento e dalla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. Conseguenziale è, quindi, l'attività di formazione (anche continua) e di sensibilizzazione tramite corsi periodici, seminari distinti a seconda delle qualifiche del personale, *webinar* o questionari anonimi con cui vagliare orientativamente se i codici di comportamento siano stati sufficientemente appresi, fino a che punto vi sia la disponibilità ad avviare una segnalazione in presenza di un comportamento illecito di cui si viene a conoscenza e se siano noti i canali per effettuarla³⁶. Creare un ambiente in cui l'integrità, la trasparenza e l'etica pubblica siano considerati valori comuni è infatti essenziale.

Ciò fermo restando, nel considerare che in prospettiva sia necessario ipotizzare un sistema premiale, si ritiene di poter intervenire sulla procedura di segnalazione in termini di riservatezza, accessibilità e gestione dell'istruttoria. È, infatti, di palmare evidenza che sia necessario investire in procedure chiare, comprensibili, facili da utilizzare e da comunicare adeguatamente ai dipendenti, eventualmente fornendo un aggiornamento costante sullo stato di avanzamento del procedimento, nonché predisponendo un sistema costante di analisi e di monitoraggio.

7.1 Il rafforzamento della tutela della riservatezza

Con riguardo all'esigenza, particolarmente sentita dal d.lgs. n. 24/2023, di rafforzare la tutela della riservatezza, a ben vedere, si ritiene che ciascun Ente – anche grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche – possa implementare una procedura di anonimizzazione del soggetto che intende segnalare trasformando i suoi dati personali in dati essenzialmente non riconducibili ad una persona specifica. È, inoltre, possibile intervenire sulla riservatezza di chi attiva il procedimento prevedendo talune precise modalità per la gestione delle segnalazioni, nonché prevenendo ogni possibile ritorsione e/o episodio di discriminazione. In particolare, la segnalazione potrebbe essere inoltrata – senza ricorrere a moduli precompilati in cui inserire dati personali - su una piattaforma informatica elaborata dal Servizio Informatico dell'Ente e validato da AgID che si avvalga di tecniche e strumenti di crittografia avanzata.

³⁶ S. VILLANEMA, *Il whistleblowing pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 841 ss.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Chi riceve la segnalazione può leggere pertanto solo quest'ultima abbinata al codice senza risalire al mittente se non attivando, nei casi stabiliti dalla legge, una procedura di decodificazione.

Di tale piattaforma informatica si dovrà naturalmente dare notizia sul sito istituzionale dell'Ente in modo visibile e chiaro.

Particolare attenzione va poi fornita nel caso in cui l'accesso a detta piattaforma informatica avvenga tramite dispositivi *firewall* o *proxy*. In quest'ultimi casi l'Ente pubblico, al fine di assicurare la non tracciabilità di chi effettua la segnalazione, deve approntare strumenti di anonimizzazione dei dati di navigazione ricorrendo, ad esempio, alla tecnologia TOR³⁷, un software peraltro libero con cui risulta più difficile tracciare l'attività di un singolo utente.

Il tracciamento, del resto, può essere posto in essere solo allo scopo di assicurare il corretto trattamento dei dati. È, inoltre, auspicabile che sia specificamente individuata la figura del custode dell'identità che – come chiarito dalle Linee Guida ANAC n. 469/2021³⁸ – pur non essendo imposta dal legislatore, consente di fornire ampie garanzie in ordine alla riservatezza del segnalante. Più in particolare si ritiene che il custode delle identità possa anche essere un soggetto diverso dal RPCT, ma debba avere gli stessi requisiti di terzietà ed imparzialità richiesti per quest'ultimo.

Tra l'altro – si badi bene - il RPCT potrà accedere all'identità del segnalante solo in presenza di specifici presupposti e previo consenso da parte del custode.

Tale eventualità andrebbe peraltro procedimentalizzata individuando casi e ragioni all'interno della sezione anticorruzione e trasparenza e per l'effetto perimetrando la responsabilità del custode medesimo, posto che potrà disvelare i dati identificativi del segnalante solo nelle ipotesi tassativamente stabilite.

Tra tali ipotesi si può, in primo luogo, pensare al caso in cui il RPCT debba evitare di creare un nocumento in capo al segnalante dovendo gestire un'istruttoria particolarmente complessa che vede il coinvolgimento di plurimi uffici interni.

In secondo luogo, è ben possibile che il RPCT abbia bisogno dei dati personali del segnalante per trasmetterli all'autorità giudiziaria che deve vagliare la segnalazione. Da ultimo si potrebbero ipotizzare dubbi sullo *status* di dipendente pubblico del segnalante e, in siffatta ipotesi, il RPCT dovrebbe aver la possibilità di verificarlo.

Ciò fermo restando, ove il RPCT sia egli stesso custode dell'identità, si ritiene che debba essere l'unico soggetto in grado di sbloccare i dati identificativi di chi ha effettuato la

³⁷ Il *Tor browser* consente agli utenti di accedere alla rete internet in modalità del tutto anonima sfruttando il meccanismo del c.d. "*onion routing*" basato su una architettura a diversi strati di crittografia.

³⁸ "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" approvate con delibera n. 469 del 9 giugno 2021



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

segnalazione. A tal fine si richiede che, per scongiurare l'ipotesi di abusi, il sistema tracci (e comunque monitori) l'accesso all'identità da parte del RPCT, eventualmente tenendo un registro informatico degli accessi in cui siano conservate altresì le ragioni che hanno richiesto ciascun accesso.

È, peraltro, necessario che siano adottate delle precauzioni anche per il caso in cui ci sia un avvicendamento tra il RPCT che abbia ricevuto una segnalazione e chi gli succeda. In tali circostanze non si può negare che, in ossequio al principio di continuità che connota l'azione amministrativa³⁹, il successore possa accedere ai dati identificativi del segnalante.

Tale attenzione per i dati identificativi del segnalatore di illeciti va mantenuta anche nell'ipotesi in cui vi sia un gruppo di lavoro a supporto del RPCT nello svolgimento dell'istruttoria. In quest'ultima ipotesi bisogna tenere distinto il ruolo del Dirigente (*rectius*: del coordinatore) da quello del funzionario cui è assegnata l'istruttoria sulla segnalazione. Si ritiene, infatti, che – potendo ciascun componente del gruppo di lavoro avere accesso alla piattaforma informatica al fine di svolgere la propria attività autonomamente - in ogni caso sia solo il custode dell'identità a poter accedere ai dati identificativi del segnalante e, nel caso in cui il custode sia persona diversa dal RPCT, quest'ultimo sia l'unico legittimato a formulare la richiesta di autorizzazione per accedere ai suddetti dati. Peraltro, solo il RPCT può effettuare una assegnazione per la gestione delle segnalazioni e, in caso ritenga di revocare la stessa, deve motivare.

Sul punto, tra l'altro, il codice di comportamento integrativo può prevedere forme di responsabilità sia in capo al RPCT, sia con riferimento a chiunque venga a conoscenza di informazioni di qualsiasi natura riguardanti la segnalazione.

7.2 La necessaria proceduralizzazione e un applicativo informatico

Il d.lgs. n. 24/2023 richiede che l'ufficio che acquisisce la segnalazione proceda al suo esame entro tre mesi. In proposito si ritiene di poter prevedere dei termini più brevi che potranno essere prorogati nel rispetto di quello massimo previsto dalla vigente normativa, previa motivazione e comunicazione al segnalante, solo nei casi più complessi e quando lo richiedano specifiche esigenze organizzative. Inoltre, si può ipotizzare di scandire in maniera più puntuale le varie fasi di lavorazione onde consentire – come si analizzerà in prosieguo - una verifica del rispetto delle tempistiche e rafforzare l'affidamento della comunità tendenzialmente interessata a conoscere sia gli esiti della segnalazione che – prima ancora – la stessa sia stata correttamente presa in carico.

³⁹ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 357



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Va, peraltro, considerato che – entro 7 giorni dall'assegnazione del protocollo da parte della piattaforma informatica– il RPCT deve provvedere all'invio al segnalante di un avviso di ricevimento con cui confermi di aver dato seguito alla segnalazione. Sui fatti dedotti, inoltre, il RPCT si potrebbe impegnare ad effettuare una sommaria istruttoria entro 15 giorni valutando altresì se procedere direttamente, ovvero se assegnarla ad un funzionario istruttore.

Al riguardo va precisato che il primo vaglio è in ordine alla stessa ricevibilità e ammissibilità della segnalazione, atteso che la stessa deve pervenire da parte di un soggetto legittimato e bisogna dedurre circostanze puntuali che consentano una verifica effettiva. Sul punto sarà possibile inoltrare una richiesta di chiarimenti al segnalante ricorrendo al sistema informatico all'uopo predisposto.

Ciò premesso, ove si sia in presenza di una ipotesi di inammissibilità (per una segnalazione estremamente generica, inerente a fatti su cui ci si è già pronunciati o su cui sussista un'incompetenza del RPCT) o di manifesta infondatezza si procede ad archiviare la segnalazione. In caso contrario sarà, invece, possibile procedere alla verifica dei fatti dedotti per vagliarne l'asserita illiceità acquisendo - fermo restando il rispetto delle garanzie in ordine alla tutela della riservatezza del segnalante - ogni elemento ritenuto utile anche inoltrando specifiche richieste agli altri uffici dell'Ente in grado di fornire informazioni. Completata la fase di acquisizione della documentazione ritenuta necessaria, il RPCT dovrà rappresentare al segnalante le sue determinazioni.

Qualsiasi sia l'esito delle stesse, è in ogni caso necessario conservare traccia della segnalazione e delle verifiche effettuate su un applicativo informatico. Ciò permette in primo luogo di elaborare un'analisi statistica delle segnalazioni ed eventualmente di rivedere a cadenza periodica le segnalazioni già riscontrate con le risposte e le aree ritenute maggiormente a rischio. In secondo luogo, si consente di aggiornare le procedure e il rispetto delle tempistiche anche in base ai *feedback* dei dipendenti.

Si tenga presente che un applicativo liberamente accessibile che gestisca le segnalazioni consentirebbe, fermo restando la tutela della riservatezza con particolare riguardo ai dati identificativi del segnalante e del segnalato, di riconoscere un nuovo ruolo al *whistleblowing*. Si pensi, ad esempio, ad una *dashboard* principale, ovvero ad una schermata iniziale tramite la quale ogni interessato potrebbe effettuare una verifica dal punto di vista statistico delle segnalazioni attive, risolte o rimaste in sospeso e, tramite filtri o ricerche avanzate, controllare la data di ricezione di una segnalazione, lo stato o il tipo di segnalazione. Detto applicativo, peraltro, potrebbe consentire di definire con chiarezza le distinte fasi del procedimento e di verificare il rispetto dei termini con risvolti positivi anche in termini di acquisizione di fiducia nei confronti dei dipendenti potenzialmente interessati dall'istituto: la verifica periodica e di fatto generale in ordine



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

ai riscontri favorisce la possibilità di apportare modifiche, pianificare le azioni necessarie e inviare promemoria automatici in prossimità della scadenza dei termini consentendo in tal modo di estrarre rapporti e grafici in grado di evidenziare le aree in cui il processo può essere migliorato.

7.3 La previsione di un Gruppo di Lavoro

Come già esposto, il d.lgs. 24/2023 si è diffusamente soffermato sulla tutela della riservatezza in modo che le segnalazioni siano trattate solo da chi sia autorizzato ad avere accesso a determinate informazioni. La riservatezza, del resto, è essenziale per proteggere la figura del segnalante da ritorsioni, sanzioni, provvedimenti disciplinari o paradisciplinari, demansionamento o vero e proprio mobbing.

È, tuttavia, del pari altresì necessario che l'istruttoria sia condotta nel modo il più possibile imparziale, oggettiva e completa.

Orbene, al tal fine è necessario che – soprattutto negli enti pubblici di grandi dimensioni – siano adottate iniziative volte a rafforzare la posizione del RPCT fornendogli adeguato sostegno mediante un ufficio di supporto con competenze trasversali di natura multidisciplinare. In particolare, per quanto è di nostro interesse, appare fondamentale considerare che la procedura di gestione delle segnalazioni di fatto si articoli in diverse fasi tra loro collegate, ma ontologicamente distinte (analisi della segnalazione, controllo preliminare in ordine alla ammissibilità della stessa, prima istruttoria, eventuale assegnazione a funzionari per l'istruttoria vera e propria e l'adozione dei provvedimenti consequenziali).

Per tale ragione potrebbe essere considerata virtuosa quella iniziativa finalizzata a costituire un gruppo di lavoro – sottoposto agli stessi vincoli di riservatezza del RPCT – per la gestione delle attività connesse alle segnalazioni. Di detto gruppo di lavoro, che ha visto una sperimentazione già al Ministero della Giustizia con il d.m. del 14 luglio 2019, dovrebbero essere componenti rappresentanti dell'ufficio di gabinetto, nonché delle Direzioni Generali in cui si articola il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁴⁰.

Appare, inoltre, considerevole anche l'iniziativa del Comune di Napoli che ha costituito una vera e propria commissione di valutazione – presieduta dal RPCT e con componenti il Comandante della Polizia Municipale e il Dirigente del servizio ispettivo – la quale si occupa di svolgere l'istruttoria sui fatti dedotti nella segnalazione⁴¹.

⁴⁰ Con il d.m. del 14 luglio 2019 il Ministero della Giustizia ha costituito un gruppo di lavoro a supporto del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la gestione delle attività connesse alle segnalazioni effettuate dai dipendenti;

⁴¹ Il PIAO 2022-2024 del Comune di Napoli a pagina 813 precisa che la commissione di valutazione può svolgere una specifica istruttoria in relazione alla segnalazione ricevuta;



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Fondamentale è, dunque, fornire un'assistenza tecnica concreta al RPCT; tanto più ove si consideri l'esigenza di intervenire nelle aree ritenute a maggiore rischio corruttivo, quali i provveditorati delle opere pubbliche e le motorizzazioni. Per siffatte ipotesi, infatti, non sarebbe peregrino ipotizzare la costituzione di un gruppo di lavoro centralizzato con sede a Roma.

8. Le nuove tecnologie a supporto

Come risulta evidente dallo sviluppo scientifico e dal dibattito in corso, il modo in cui le nuove tecnologie abilitanti 4.0 stanno sempre di più incidendo sulle attività umane impone una profonda riflessione anche con riferimento al mondo del diritto. Siamo, infatti, di fronte ad una rivoluzione paragonabile solo all'invenzione della stampa ed è, pertanto, necessario capire come l'innovazione tecnologica possa fornire un supporto efficace agli operatori del settore. In particolare, con riguardo al tema del *whistleblowing*, è necessario premettere che ci si riferisce al complesso di tecniche che consentono di programmare una macchina in modo che le stesse possano imparare e migliorare col tempo incamerando sempre maggiori informazioni (c.d. "*machine learning*")⁴².

A tal proposito, dunque, si ritiene che ciascuna tecnologia debba essere connotata dalle seguenti caratteristiche:

- a) generalità, ovvero deve essere in grado di individuare una medesima soluzione per ogni problema riguardante una specifica classe;
- b) finitezza, ovverosia ciascuna istruzione deve eseguirsi in un periodo limitato di tempo e per un numero finito di volte;
- c) non ambiguità, ovvero le istruzioni devono essere chiare, precise e concordanti evitando ambiguità e, in ogni caso, contraddizioni;
- d) correttezza ed efficienza al fine di pervenire ad una soluzione ritenuta esatta in base a parametri oggettivi e nel più breve tempo possibile⁴³.

Tutto ciò premesso, ai nostri fini, appare interessante passare velocemente in rassegna quanto previsto dalla legge n. 111/2023 recante "*Delega al Governo per la revisione del sistema tributario*".

Detto provvedimento all'art. 2 prevede, infatti, tra i principi generali della riforma del diritto tributario anche "*il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale*" per realizzare l'interoperabilità delle banche dati e al fine di "*prevenire, contrastare e ridurre l'evasione e l'elusione fiscale*". Tali principi, in particolare,

⁴²G. CASSANO S. PREVITI (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 31 ss.

⁴³A. CIRIELLO (a cura di), *atti del convegno. La digitalizzazione della Giustizia tra presente e futuro, Giornate di studi della Scuola Superiore della Magistratura, Capri 13-14 ottobre 2023*, Scuola Superiore della Magistratura, Capri, 2023.



troveranno pieno accoglimento nella riforma del procedimento di accertamento, adesione e adempimento spontaneo, nonché nel corso del contenzioso per fornire un supporto adeguato in giudizio.

Si tratterà, a ben vedere, di una prima sperimentazione che il legislatore vuole attuare ricorrendo alle tecnologie digitali e, in particolare, alla intelligenza artificiale nell'ambito di un processo giudiziario (nella specie tributario).

Detta sperimentazione potrà trovare sviluppo anche nel settore della prevenzione e del contrasto alla corruzione, in particolare con riguardo alla *blockchain* e all'intelligenza artificiale nei termini di seguito illustrati.

8.1 Il ruolo della *blockchain*

La *blockchain* è una tecnologia che consente la creazione e la gestione di registri digitali distribuiti e sicuri. Più in particolare si tratta di un registro decentralizzato e immutabile che tiene traccia delle c.d. transazioni in modo sicuro e trasparente. Le informazioni, pertanto, vengono organizzate in blocchi collegati in modo crittografico: ogni blocco contiene un insieme di transazioni e un riferimento al blocco precedente e, nel momento in cui un blocco è aggiunto alla catena, apportare delle modifiche o cancellare dei dati risulta un'operazione estremamente complessa che influisce su tutti i blocchi successivi⁴⁴. Si tratta, dunque, a ben vedere, di una tecnologia che – utilizzando la crittografia avanzata per proteggere i dati – si caratterizza per la sicurezza dei dati. Ciò significa che le informazioni sensibili possono essere archiviate in modo sicuro sulla catena di blocchi riducendo altresì il rischio di accessi non autorizzati.

Va, inoltre, considerato che la natura immutabile della *blockchain* impedisce la manipolazione dei dati e, dunque, ne preserva l'integrità: una volta registrate, le informazioni non possono essere modificate o cancellate senza il consenso della maggioranza della rete. Ciò assicura l'integrità delle segnalazioni e contestualmente previene tentativi di nascondere o alterare informazioni importanti.

In terzo luogo, la *blockchain* può essere utilizzata per garantire la riservatezza di chi effettua una segnalazione. Non v'è dubbio che indirettamente detta tecnologia, consentendo la partecipazione e la verifica di fatti e circostanze senza la necessità di rivelare l'identità di chi li deduce, ingeneri nel segnalante un affidamento relativamente alla protezione della sua identità e a possibili ritorsioni. Del resto, come già si è accennato, la tutela della riservatezza richiesta dal legislatore è già perseguita con piattaforme che utilizzano sistemi di crittografia per preservare l'anonimato. Occorre poi aggiungere

⁴⁴A. GHIANI, *Blockchain: linee guida*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 7 ss.



che altre caratteristiche di questa tecnologia sono la tracciabilità e la trasparenza, posto che le c.d. transazioni sulla *blockchain* risultano visibili a tutti i partecipanti autorizzati. L'elevato livello di trasparenza può, dunque, costituire un supporto per vagliare la fondatezza delle segnalazioni e ricostruire la catena di responsabilità all'interno di un'organizzazione⁴⁵.

De *iure condendo*, inoltre, va giocoforza sviluppata una riflessione sulle possibili implicazioni del ricorso ai c.d. "contratti intelligenti", ovverosia a quei programmi archiviati su una *blockchain* che di norma sono eseguiti nel momento in cui risultano soddisfatte determinate condizioni. Detti programmi, che vengono utilizzati per esigenze di celerità e per evitare il coinvolgimento di più soggetti, possono automatizzare un flusso di lavoro e – con riferimento al *whistleblowing* – potrebbero essere utilizzati per garantire la riservatezza delle informazioni e addirittura attivare automaticamente le verifiche arrivando, in taluni casi, ad inoltrare la documentazione alle autorità competenti.

Ciò fermo restando, oltre alla *blockchain*, vi sono altre forme di *Distributed Ledger Technology (DLT)* che potrebbero venire in rilievo con riguardo all'istituto del *whistleblowing*.

I sistemi di questo tipo, del resto, presentano dei vantaggi principalmente per due ordini di motivi:

- a) distribuiscono il controllo e l'archiviazione dei dati su più nodi;
- b) riducono il rischio di manipolazioni o di corruzione centralizzata⁴⁶.

La principale problematica, tuttavia, è costituita dall'individuazione del punto di equilibrio tra intelligenza umana e supporti informatici.

Non v'è poi dubbio che ipotizzare un sistema di *whistleblowing* basato sulla *blockchain* imponga una seria riflessione in ordine alla protezione dei dati e all'eventuale acquisizione del consenso per la conservazione degli stessi, nonché alla sicurezza e alla gestione di informazioni contenenti dati sensibili⁴⁷. Tali problematiche, peraltro, impongono una più generale considerazione sulle implicazioni etiche che derivano dal ricorso a dette tecnologie.

È essenziale, dunque, prima di ogni iniziativa, fornire un approccio bilanciato ed effettuare in proposito una valutazione oculata.

Ciò fermo restando, diverse sono le aziende operanti sul mercato che hanno già sviluppato applicazioni che utilizzano la tecnologia *blockchain* per migliorare i processi di *whistleblowing*. Si pensi, in particolare, a WhistleBlower Plus, un'applicazione

⁴⁵ W. MAGNUSON, *Blockchain Democracy Technology, Law and the Rule of the Crowd*, Elgar, Usa, 2020, pp. 43 ss.

⁴⁶ P. PERRI G. ZICCARDI (a cura di), *op. cit.* pp. 17 ss.

⁴⁷ M.G. PELUSO, *Intelligenza artificiale e tutela dei dati*, Giuffrè, Milano, 2023.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

sviluppata dalla società israeliana Orbs basata sulla *blockchain* Ethereum che si caratterizza per la registrazione sicura degli illeciti inoltrati dai segnalanti e la struttura trasparente del processo d'indagine.

Va, inoltre, rammentata la piattaforma Governance and Compliance Platform (GCP) sviluppata dalla società statunitense ConsenSys. Si tratta, nella specie, di un applicativo che utilizza la *blockchain* per migliorare la trasparenza e la sicurezza nei processi di segnalazione e l'adeguamento del procedimento individuato da una organizzazione alle norme giuridiche di ciascun Paese in cui opera.

Altro applicativo che ha avuto poi un notevole riscontro è Whistleblower Reward Program realizzato da tZero, una società che opera nel settore della finanza decentralizzata (DeFi) e ha introdotto un programma di ricompensa per i *whistleblowers* che segnalano attività fraudolente nell'ambito delle offerte di *token*. Il suddetto programma, in particolare, ricorre alla tecnologia *blockchain* al fine di garantire la trasparenza e la tracciabilità delle segnalazioni⁴⁸.

Altre piattaforme, pur avendo ritenuto di non ricorrere alla tecnologia *blockchain*, hanno in ogni caso investito su strumenti di crittografia avanzata al fine di garantire l'anonimato del soggetto segnalante.

Un cenno al riguardo va dedicato integritylog, un programma della società olandese Complylog che consente di creare elenchi di *insider* e di agevolare l'acquisizione di documentazione interna, nel formato previsto dal Regolamento (UE) n. 596/2014, al fine di prevenire e individuare gli abusi di mercato.

In Italia, peraltro, con riguardo parimenti al settore privato, Zucchetti S.p.a. ha sviluppato un *software*, destinato anche ad aziende di piccole dimensioni fino a 100 dipendenti, che prevede una procedura standard per il *whistleblowing*, un *template* per la comunicazione interna ai dipendenti e all'Organismo di Vigilanza, nonché dei video illustrativi in cui viene spiegata ai potenziali segnalanti qual è l'*iter* da seguire. La procedura, inoltre, prevede un sistema per effettuare segnalazioni anonime (persino con messaggi vocali), un *alert* quando vengono perfezionate, il loro smistamento automatico, nonché un'autenticazione forte a due fattori (cd. "2FA") per accedere alla sua identità, una abilitazione apposita per poter gestire le segnalazioni e una forma personalizzata di catalogazione dei documenti acquisiti.

Infine vanno segnalati OpenBlow e GlobaLeaks con cui la gestione delle segnalazioni di condotte ritenute illecite avviene per distinte fasi di trattazione sequenziale: una volta avuto accesso alla *home page* delle rispettive piattaforme è, invero, possibile inviare la segnalazione compilando un breve *form* in forma anonima, ovvero inserendo i propri dati.

⁴⁸ P. PERRI G. ZICCARDI (a cura di), *op. cit.*, p. 14



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Successivamente il segnalante potrà monitorare lo stato di avanzamento dell'istruttoria o inserire elementi aggiuntivi semplicemente accedendo ad un'area privata con delle credenziali.

Detta segnalazione sarà poi visualizzata da un soggetto istruttore che, accedendo con credenziali di uso esclusivo, potrà poi chiedere un'integrazione documentale, interloquire con il segnalante in forma anonima o richiedere chiarimenti agli uffici competenti o ai dipartimenti interni dell'organizzazione. Un'attenzione particolare è poi fornita al Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati e alle linee guida di ANAC.

Caratteristiche di Open blow e di Globaleaks sono dunque la sicurezza grazie a protocolli adeguati e a tecniche di crittografia per il trasporto dei dati in rete, un'interfaccia semplificata di facile fruizione che agevola il segnalante nella procedura di inserimento e monitoraggio della segnalazione, nonché il costante aggiornamento alla normativa di riferimento. Globaleaks, peraltro, utilizza il *software* Tor che in grado di rendere complesso il tracciamento delle attività compiute su *internet* tramite un circuito virtuale crittografico a strati che in tal modo garantisce l'anonimato.

8.2 Il ruolo dell'intelligenza artificiale

L'intelligenza artificiale (IA) – che ha la finalità di creare macchine che siano in grado di apprendere, ragionare, risolvere problemi e adattarsi - di fatto può essere distinta in due tipologie:

- a) l'IA debole (o ristretta) che si riferisce a sistemi progettati al fine di svolgere una specifica attività;
- b) l'IA forte (o generale) che si connota per essere in grado di eseguire qualsiasi compito intellettuale umano.

Quest'ultima tipologia, sebbene sia ancora in fase di sviluppo, nel breve termine potrebbe avere un impatto dirompente sulla società e sul mondo del lavoro⁴⁹.

Le tecniche utilizzate nell'IA includono, peraltro, il c.d. *machine learning*, che prevede lo sviluppo di algoritmi su dati per migliorare le prestazioni nel tempo, e il *deep learning*, una sottocategoria della *machine learning* che utilizza reti neurali artificiali profonde per apprendere da dati complessi.

Tanto premesso, con riguardo al *whistleblowing* è necessario considerare quali benefici possa apportare il ricorso a tecniche di intelligenza artificiale in termini di efficienza,

⁴⁹ U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 3 ss.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

sicurezza e gestione delle segnalazioni fornendo un supporto complementare che, in ogni caso, non deve sostituire il ruolo delle persone coinvolte nel processo di *whistleblowing*. Sebbene individuare il punto di equilibrio tra il ruolo dell'essere umano e quello dei supporti informatici sia una questione molto dibattuta, le prospettive risultano essere interessanti.

È, infatti, ben possibile pensare ad un sistema che analizzi automaticamente le segnalazioni effettuate dai *whistleblowers* mediante l'identificazione di parole chiave, tendenze o modelli nei rapporti, accelerando altresì il processo di valutazione delle informazioni ricevute. Si può, inoltre, ipotizzare un sistema di rilevamento di modelli comportamentali sospetti all'interno dell'organizzazione mediante il ricorso ad algoritmi di *machine learning*. Ciò, di fatto, consentirebbe di supportare chi riceve la segnalazione individuando potenziali illeciti basandosi sulla variazione nei dati di attività. Tale sistema, peraltro, potrebbe addirittura consentire di effettuare una classificazione automatica delle segnalazioni ordinandole sulla scorta della gravità o della tipologia della violazione dedotta. Si tratta, a ben vedere, di un supporto che consentirebbe di individuare un ordine di priorità nella trattazione delle segnalazioni e fornire una risposta più tempestiva in ordine alla segnalazione di violazioni ritenute maggiormente critiche.

I sistemi di intelligenza artificiale possono, inoltre, fornire un supporto con riferimento alla gestione del processo mediante l'implementazione di *chatbot* o applicativi di risposta automatica che consentano di facilitare lo scambio di informazioni con i segnalanti e di fornire periodicamente aggiornamenti sullo stato dell'istruttoria, ovvero di richiedere in modo automatizzato la trasmissione di ulteriori dati.

Più problematica per i risvolti etici è poi l'utilizzo degli algoritmi di analisi predittiva. Detti algoritmi possono essere utilizzati per identificare potenziali rischi o violazioni future in base a modelli storici di comportamento e segnalazioni. Ciò potrebbe consentire ad un'organizzazione aziendale o comunque ad una pubblica amministrazione di adottare delle misure preventive per evitare la possibile commissione di illeciti⁵⁰.

Va, infine, ipotizzato che l'AI potrebbe consentire di agevolare la verifica sul rispetto della normativa di riferimento con riferimento alla gestione dell'istruttoria e ai riscontri forniti, nonché effettuare una analisi del *sentiment*. Si pensi, in particolare, alla possibilità che gli algoritmi operino una misurazione della emozione e della gravità percepite aiutando le organizzazioni a comprendere meglio il contesto emotivo e l'urgenza associata a determinate segnalazioni.

⁵⁰ U. RUFFOLO, *XXVI lezioni di Diritto dell'intelligenza artificiale*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 91.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

9 Analisi dei costi e dei benefici

Il miglioramento del procedimento di *whistleblowing* può indubbiamente contribuire alla prevenzione di condotte illecite ed alla limitazione di fenomeni di *mala gestio*. Ciò, peraltro, consentirebbe di beneficiare di un risparmio economico nel lungo periodo facilitando una migliore gestione delle risorse a disposizione e una maggiore oculatezza da parte di chi è investito dei poteri di controllo, di direzione e disciplinari.

Occorre, inoltre, aggiungere che la crescita della cultura dell'etica costituisce un presupposto indispensabile per creare un ambiente di lavoro disteso e una comunità di lavoratori in grado di orientare convintamente le proprie azioni a quanto previsto dai codici di comportamento, con ciò ottenendo, da una parte, dei riscontri in termini di produttività e di motivazione del personale, dall'altra diminuendo le incomprensioni interpersonali e persino fenomeni di assenteismo.

Altro aspetto da considerare è poi quello relativo all'immagine dell'Ente: l'adozione di misure di prevenzione della corruzione efficaci consente di ingenerare un affidamento anche nei confronti dei soggetti esterni (c.d. *stakeholders*) che quotidianamente possono instaurare rapporti con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁵¹. Si pensi, in particolare, alle procedure di evidenza pubblica, nonché alle sedi decentrate quali le motorizzazioni e le capitanerie di porto diffuse su tutto il territorio nazionale. Va, tra l'altro, considerato che il *whistleblowing* è potenzialmente - assieme alla rotazione - la misura generale che più di tutte consente di rispondere rapidamente a criticità improvvise. Ciò fermo restando, è tuttavia evidente che - al fine di ottenere effettivi riscontri - sia necessario un investimento adeguato da parte di ciascun Ente.

È, infatti, in via preliminare, necessario attuare periodicamente delle campagne di sensibilizzazione e dei corsi di formazione per preparare adeguatamente il personale sulla cultura dell'etica e sull'importanza del *whistleblowing* per garantire l'imparzialità e il buon funzionamento della pubblica amministrazione.

Lo sviluppo di canali di segnalazione adeguati implica, inoltre, un impegno con riguardo ai costi di progettazione, di sviluppo e di implementazione di un sistema che sia in linea con gli *standard* più avanzati. Vi sono, inoltre, dei costi connessi alla manutenzione e all'aggiornamento del sistema di *whistleblowing* al fine di garantire la riservatezza del segnalante e di attuare i protocolli interni⁵². Non va, infine, sottaciuta una riflessione sulle risorse economiche e sull'impiego di personale che dovrebbe poter gestire in maniera approfondita, tempestiva ed efficace ciascuna segnalazione.

⁵¹ B.G. MATTARELLA M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 91 ss.

⁵²Ivi p. 40.



10. Conclusioni

Alla luce di quanto suesposto appare evidente che lo sviluppo dell'istituto del *whistleblowing* sia essenziale per garantire la trasparenza e la diffusione dell'etica all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Con riguardo particolare alle Amministrazioni centrali si ritiene che i correttivi proposti a legislazione invariata possano garantire una maggiore tutela della riservatezza contestualmente ad un più facile accesso e ad un maggior sviluppo del procedimento. Proteggere il *whistleblower* e garantire che ciascuna segnalazione sia adeguatamente affrontata è, invero, *la condicio sine qua non* per consentire che detto istituto sia percepito come uno strumento fondamentale⁵³.

In prospettiva, tuttavia, è necessario prendere atto della circostanza che garantire la riservatezza della segnalazione per prevenire ritorsioni non sia sufficiente e bisognerebbe introdurre meccanismi premiali sulla falsariga dell'illustrato sistema statunitense, atteso che – citando Totò nel film *“la banda degli onesti”* – *“o sei rosso dai morsi della coscienza, o da quelli della fame”*.

Occorre, inoltre, focalizzare l'attenzione sul ruolo sempre più centrale ormai assolto dalle tecnologie abilitanti 4.0 e su quello che possono svolgere anche in relazione al diritto e al funzionamento dei processi aziendali (o relativi alla pubblica amministrazione). Si tratta, del resto, di tecnologie digitali in grado di rendere i processi più efficienti, flessibili e connessi⁵⁴.

Per quanto è di interesse nel presente lavoro si consideri che la *blockchain* e l'intelligenza artificiale consentono di scambiare rilevanti moli di dati, facilitano l'attività di monitoraggio, i controlli da remoto, l'automazione dei processi, nonché rafforzano la protezione di informazioni e l'attività di selezione utili dai dati raccolti, creando altresì registri digitali immutabili che garantiscono trasparenza e tracciabilità.

L'adozione di queste tecnologie può, pertanto, sicuramente aiutare le pubbliche amministrazioni ad ottimizzare la propria efficienza con riferimento alla capacità di fornire con tempestività un riscontro adeguato ad una segnalazione. Assicurare anche sotto il profilo dell'apparenza che le attività istruttorie siano imparziali è, infatti, il primo passo per consentire al *whistleblowing* di svilupparsi.

Si tratta, del resto, di un approccio che tra pochi anni troverà ampi consensi. Più difficile, invece, sarà prevedere quale sarà il punto di equilibrio con i limiti⁵⁵ che saranno imposti

⁵³D. TAMBASCO, *La solitudine del whistleblower: interamente a suo carico la prova delle misure ritorsive*, in *Rivista Il Giuslavorista*, Milano, 2023.

⁵⁴G. CASSANO S. PREVITI, *Il diritto di internet nell'era digitale*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 21.

⁵⁵ il Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 all'art. 5 prevede un elenco tassativo di pratiche vietate in quanto ritenute ad alto rischio per i diritti delle persone, i



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

alle suddette tecnologie, atteso che le decisioni ultime e – soprattutto – le responsabilità devono restare in capo ai soggetti coinvolti nell'attività di prevenzione della corruzione. Un aspetto fortemente critico è, infatti, costituito dalla cosiddetta “*discriminazione algoritmica*” secondo cui gli algoritmi utilizzati dalle tecnologie abilitanti possono talvolta perpetuare o amplificare pregiudizi umani⁵⁶. Risulta, pertanto, essenziale prevenire dette forme di discriminazione grazie all'utilizzo di *dataset* completi sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

mezzi di sussistenza e la sicurezza. Il regolamento, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 12 luglio 2024, entrerà in vigore entro il 2 agosto 2026.⁵⁵

⁵⁶P. PERRI G. ZICCARDI (a cura di), *op. cit.* 3 ss.