



Di Rienzo M., Ferrarini A., “*LA PARRESIA DEL WHISTLEBLOWER. Il coraggio della verità e le convergenze pericolose*”, SPAZIOETICO, Milano, aprile 2022

LA PARRESIA DEL WHISTLEBLOWER

Il coraggio della verità e le convergenze pericolose

di Massimo Di Rienzo & Andrea Ferrarini

[SPAZIOETICO ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE](#)



Abstract. Ogni giorno, in molte parti del mondo, donne e uomini “suonano il fischietto”, per segnalare all’organizzazione in cui lavorano una anomalia nella gestione di un processo, il conflitto di interessi di un commissario di gara o qualunque altro evento o fenomeno che rappresenta un un rischio concreto per l’integrità pubblica. Non tutti lo fanno per promuovere un interesse primario. Anzi. Molto spesso si segnala in via anonima per fare le scarpe a qualcuno. In pochi ma significativi casi, però, chi segnala lo fa perché non può tollerare lo scempio di cui è testimone, uno scempio di diritti, di imparzialità, di risorse e beni pubblici. Oppure perché avverte la presenza di un pericolo imminente per la collettività. Ci si aspetterebbe che chi segnala in assenza di un interesse diretto riceva un premio o quantomeno venga difeso dalla sua organizzazione, ma non è così: i whistleblower sono spesso perseguitati, demansionati, mobbizzati o sanzionati e spesso vengono persino licenziati dalla loro organizzazione.



INTRODUZIONE - Tubature e rubinetti.

A nove anni dall'entrata in vigore della Legge n. 190/2012, l'approccio preventivo ai fenomeni corruttivi si è ormai radicato nelle pubbliche amministrazioni. E' ormai chiaro che il contrasto alla corruzione non può essere affidato esclusivamente all'autorità giudiziaria: le organizzazioni devono per prime adottare misure che prevengano l'abuso del potere pubblico finalizzato a promuovere interessi privati. E la gestione dei conflitti di interessi gioca un ruolo cruciale all'interno delle politiche anticorruzione. Tuttavia, il rischio di corruzione presenta ancora dei lati oscuri, che devono essere attentamente esplorati.

Πόλεμος πάντων μὲν πατήρ ἐστι: il conflitto è il padre di tutte le cose. Comincia così un famoso frammento di Eraclito di Efeso, il più oscuro dei filosofi pre-socratici¹. E certamente chi si occupa di prevenzione della corruzione non può che essere d'accordo: un particolare conflitto, **il conflitto di interessi**, è il principale precursore dei fenomeni di caduta dell'imparzialità e di perdita d'integrità dei sistemi pubblici. La corruzione, in poche parole, è la degenerazione di un conflitto di interessi che minaccia l'imparzialità.

La differenza tra conflitto di interessi e corruzione dovrebbe essere ormai chiara ai lettori di questa rubrica, ma è senz'altro utile tornare sull'argomento. La corruzione è un azzardo morale, **un comportamento** che promuove interessi secondari a discapito degli interessi primari del sistema pubblico, determinando una caduta dell'imparzialità e danni (più o meno estesi) agli interessi della collettività. Il conflitto di interessi, invece, **è una situazione** in cui emerge un rischio: alcuni comportamenti, se adottati da un agente pubblico, non consentiranno di salvare tutti gli interessi in gioco in una situazione e quindi l'agente pubblico dovrà scegliere quali interessi sacrificare. Si genera un rischio, ma i comportamenti non sono ancora stati messi in atto.

Quando diventa chiara la differenza tra conflitto di interessi e corruzione, ma anche il nesso che lega questi due fenomeni, si chiarisce il senso delle politiche di prevenzione: regolare gli interessi in gioco e gestire correttamente azioni e decisioni pubbliche, per ridurre la probabilità che si verifichi una degenerazione dei conflitti in azzardi morali.

I conflitti di interessi da gestire sono di diverso tipo: ne abbiamo parlato negli articoli precedenti. Innanzitutto, abbiamo i **conflitti di interessi esogeni**, in cui un interesse della sfera privata di un agente pubblico entra in conflitto con un interesse primario (tipicamente, con l'imparzialità). Altrettanto importanti sono i **conflitti di interessi endogeni**, cioè i conflitti tra gli interessi primari di una organizzazione, per esempio il conflitto tra buon andamento e imparzialità. I conflitti endogeni possono coinvolgere anche gli interessi primari di due organizzazioni pubbliche, dando vita a situazioni di incompatibilità. Da ultimo, ma non in ordine di importanza, abbiamo i **conflitti di interessi inerenti**, cioè i conflitti che si determinano tra gli interessi e le aspettative dei destinatari dei servizi pubblici e l'esigenza di imparzialità che caratterizza l'erogazione di questi servizi.

¹ Eraclito di Efeso (Efeso, 535 a.C. – Efeso, 475 a.C.)



Perfetto! Abbiamo capito tutto e la corruzione ha i giorni contati! Dateci soltanto il tempo di costruire tubature e rubinetti adeguati, per garantire la giusta miscela di interessi nella vasca da bagno del sistema pubblico. La prevenzione della corruzione non è più una battaglia combattuta dai giuristi, dai politici, dagli intellettuali e dai filosofi contro i corrotti, ma ha sempre più i connotati di una ordinata manutenzione affidata ad idraulici di chiara fama!

Purtroppo, o per fortuna, le cose sono più complesse di quanto sembrano. Gestire i conflitti di interessi non basta e lo capiamo facilmente analizzando un fenomeno ben noto alla normativa italiana e internazionale. Un fenomeno che “rompe le uova nel paniere” e suggerisce che la corruzione sia qualcosa di più complesso della semplice degenerazione di conflitti di interessi. Stiamo parlando del fenomeno del *whistleblowing*.

IL PROBLEMA - La *parresia* dei *whistleblower*

Ogni giorno, in molte parti del mondo, donne e uomini “suonano il fischiotto”, per segnalare all’organizzazione in cui lavorano una anomalia nella gestione di un processo, il conflitto di interessi di un commissario di gara o qualunque altro evento o fenomeno che rappresenta un rischio concreto per l’integrità pubblica.

Non tutti lo fanno per promuovere un interesse primario. Anzi. Molto spesso si segnala in via anonima per fare le scarpe a qualcuno. In pochi ma significativi casi, però, chi segnala lo fa perché non può tollerare lo scempio di cui è testimone, uno scempio di diritti, di imparzialità, di risorse e beni pubblici. Oppure perché avverte la presenza di un pericolo imminente per la collettività.

Ci si aspetterebbe che chi segnala in assenza di un interesse diretto riceva un premio o quantomeno venga difeso dalla sua organizzazione, ma non è così: **i *whistleblower* sono spesso perseguitati, demansionati, mobbizzati o sanzionati e spesso vengono persino licenziati dalla loro organizzazione.**

Le ritorsioni ai danni dei segnalanti rappresentano un grosso problema: è come se, durante una partita di calcio, le squadre in campo si mettessero ad espellere arbitro e guardalinee ogni volta che questi fischiano un fallo o un fuorigioco! E per salvare i *whistleblower* dal loro triste destino sono state elaborate Linee Guida², stipulati accordi, adottate normative³ che vietano azioni ritorsive e si sono diffusi applicativi informatici che consentono ai segnalanti di mantenere riservata la propria identità. In Italia la Legge n. 179/2017 vieta alle organizzazioni pubbliche la messa in atto di misure ritorsive nei confronti dei dipendenti che, nell’interesse dell’integrità della loro amministrazione, segnalano o denunciano condotte illecite di cui sono venute a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro⁴ e l’Autorità Nazionale

² [Linee Guida in materia di Whistleblowing \(delibera n. 469/2021\)](#)

³ [LEGGE 30 novembre 2017, n. 179](#) Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. (17G00193) (GU Serie Generale n.291 del 14-12-2017)

⁴ L’art. 2 della Legge n. 179/2017 estende le tutele anche ai dipendenti delle aziende del settore privato, ma solo nel caso in cui queste aziende abbiano adottato i modelli organizzativi e di gestione previsti dal D.lgs. n. 231/2001, che non sono peraltro obbligatori.



Anticorruzione (ANAC) può sanzionare le amministrazioni che adottano misure discriminatorie ai danni dei *whistleblower*, il mancato approfondimento delle segnalazioni e la mancata adozione di procedure di tutela dell'identità dei segnalanti⁵.

Tuttavia, a dispetto di tanto impegno profuso a livello nazionale, europeo e mondiale, il settore pubblico italiano non sembra essere un contesto pienamente favorevole alla segnalazione e il *whistleblowing* in molti casi è ancora percepito come un comportamento ad alto rischio, un sacrificio o un martirio in nome della collettività che affonda le proprie radici nella dimensione etica individuale⁶.

E' veramente difficile collocare il *whistleblowing* nel quadro degli obblighi di condotta del pubblico dipendente e all'interno dei sistemi di prevenzione della corruzione. I pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, per esempio, hanno obbligo di presentare una denuncia all'Autorità Giudiziaria, quando hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio. Ma il *whistleblowing* non è una denuncia, è piuttosto una segnalazione indirizzata all'organizzazione e alla collettività, che rende pubbliche condotte e dinamiche a rischio che, altrimenti, rimarrebbero nell'ombra. I dipendenti di una pubblica amministrazione, inoltre, hanno l'obbligo di collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione per analizzare i rischi, identificare misure di gestione e monitorare l'attuazione delle misure. Ma ancora una volta, il *whistleblowing* non è un semplice gesto di collaborazione, è piuttosto un segnale di allarme, che emerge quando il sistema di prevenzione (con le sue analisi, le sue misure e i suoi controlli) fallisce e non riesce ad impedire l'emersione di condotte illecite.

Per di più, i controlli esterni sono molto costosi e potrebbero non essere efficaci. Per questo le informazioni detenute all'interno delle amministrazioni possono risultare assai utili ai fini dell'emersione di condotte contrarie agli interessi primari. Sfortunatamente non possiamo aspettarci un numero alto di "osservatori indipendenti", cioè esterni all'amministrazione o con la quale non hanno rapporto di lavoro a qualsiasi

⁵ Art. 6 della Legge n. 179/2017: "Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione".

⁶ Non esistono, purtroppo, statistiche aggiornate ed esaustive delle segnalazioni ricevute annualmente da ANAC e dalle altre pubbliche amministrazioni Italiane. L'ultimo rapporto di ANAC sul *whistleblowing*, risalente al mese di luglio 2019, (<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2019/Anac.4.Rapporto.WB.pdf>) evidenzia un costante aumento delle segnalazioni inviate direttamente all'autorità: 364 nel 2017, 783 nel 2018 e 439 nel primo semestre del 2019. Per quanto le segnalazioni interne alle organizzazioni, il rapporto ANAC descrive uno scenario con luci ed ombre, ma circoscritto ad un campione di sole 40 amministrazioni. Agenzia delle Entrate, Regione Friuli-Venezia Giulia, Comune di Milano, ASL di Bologna e INPS, RAI e Leonardo Spa (ex Finmeccanica), per esempio, hanno ricevuto e gestito un elevato numero di segnalazioni. Le quattro Università del campione (Catanzaro, Genova, Trieste e del Salento) e le Autorità indipendenti (Garante Privacy, AGCM e AGICOM), invece, non hanno ricevuto alcuna segnalazione interna di illecito. Tuttavia, un numero rilevante di segnalazioni sono anonime, segno che in molti casi chi segnala non ha fiducia nel sistema e teme delle ritorsioni.



titolo. Per questo dobbiamo concentrarci sugli “osservatori dipendenti”, coloro che lavorano all’interno di un’organizzazione pubblica che diventano “occhi e orecchie” della collettività.

All’interno dell’imperdibile trattato sul *whistleblowing* a cura del ricercatore e attivista Wim Vandekerckhove, dal titolo “*Whistleblowing and Democratic Values*”⁷, spicca l’articolo di Abraham Mansbach, ricercatore della Ben-Gurion University di Negev, che ha avuto, a nostro avviso, un’intuizione geniale. L’articolo è intitolato “*Whistleblowing as Fearless Speech: The Radical Democratic. Effects of Late Modern Parrhesia*”. La tesi del ricercatore è che la condotta di segnalazione, in fondo, non sia altro che la moderna manifestazione di una antica virtù presente nella prima democrazia greca: la “*parrhesia*”, un’attività verbale fondata sul “*dire-il-vero senza paura*”⁸. Più precisamente la *parrhesia* è un’attività verbale in cui chi parla esprime la sua personale relazione con la verità e rischia la sua incolumità (professionale o personale) perché riconosce che “*dire-la-verità*” sia un dovere per migliorare e aiutare altre persone (oltre che sé stesso).

Nei tempi antichi il termine⁹ cambiò spesso significato. Sotto i monarchi ellenici, ad esempio, il *parrhesiasta*, cioè colui che incarnava la virtù della *parrhesia*, aiutava il re a prendere decisioni migliori e a temperare il suo potere (“*dire-il-vero al Re*” che lo richiedeva come atto contrario alla “cortigianeria”)¹⁰.

Il *whistleblowing*, in quanto esempio moderno di *parrhesia*, afferma Mansbach, è inevitabilmente un comportamento che espone a dei rischi e che richiede il coraggio della verità.

Il problema che si pone non è soltanto garantire la tutela dei *whistleblower*, ma anche e soprattutto capire perché i *whistleblower* vengono sanzionati anziché essere premiati. E anche decidere se è davvero

⁷ Il trattato può essere scaricato qui: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1998293

⁸ Se si vuole approfondire il concetto di *parrhesia*, il significato della locuzione “*dire-il-vero-senza-paura*” ed il fondamentale contributo che Michel Foucault ha fornito, si può consultare la pubblicazione “*Il coraggio della verità: Michel Foucault*”, di Sandro Chignola, URL: <http://theopopedia.lett.univr.it/?encyclopedia=parrhesia-ii-in-depth-il-coraggio-della-veritamichel-foucault-sandro-chignola>

⁹ Alcuni esempi di “*parrhesiasta*”, (cioè la persona che agisce la *parrhesia*):

- Una persona che rischia di perdere un vero amico criticandone il comportamento;
- Un politico che dà voce ad una verità scomoda e impopolare, rischiando di non essere rieletto;
- Il soldato che corre 42 chilometri per annunciare una vittoria.

Michel Foucault descrive la *parrhesia* così: ...una attività verbale dove colui che parla ha:

- una relazione specifica con la verità attraverso la franchezza,
- una certa relazione con la sua vita attraverso il pericolo,
- una certa relazione con se stesso attraverso il “criticare” (autocritica o critica verso l’altro) e
- una specifica relazione con l’etica attraverso la libertà e la responsabilità.

¹⁰ Secondo Karl Popper, la democrazia, proprio come una teoria scientifica, non è valida di per sé, ma è fallibile, incerta, piena di errori. Essa può essere “falsificata” da un controllo (interno o esterno). Proprio come in un laboratorio al fine di rafforzare una teoria se ne cercano le falle, in democrazia, per rafforzarne i valori e le istituzioni, è necessario mettere a nudo tutto quello che non funziona o che è migliorabile. Mettere a nudo ciò che non funziona è proprio il compito che si è dato il whistleblower-parrhesiasta. Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (1985), ampliando questo elemento, coniarono il concetto di “democrazia radicale”. La premessa di questa forma di democrazia è che la libertà e l’eguaglianza si attualizzano solo all’interno di un “tensione” che deve essere alimentata quotidianamente. Questa tensione deve essere alimentata dalla critica politica, dai media, dagli organi di controllo, dall’interno e dall’esterno. Solo così la democrazia resta “vibrante” e i suoi principi fondanti non diventano delle mere manipolazioni ideologiche.



necessario questo pesante tributo personale che i segnalanti pagano per la promozione dell'integrità. Non potremmo fare a meno del *whistleblowing*?

Se il rischio di corruzione fosse veramente e unicamente un fenomeno che dipende da conflitti di interessi e azzardi morali che minacciano l'integrità di un'amministrazione, allora i *whistleblower* sarebbero sempre premiati. In fondo, segnalano in buona fede situazioni e comportamenti che mettono in pericolo la loro organizzazione. E invece vengono puniti.

Questo accade perché, proprio come per il *parresiasta*, il *whistleblower* opera da una posizione di debolezza. Di fronte a lui, un'alleanza di interessi a volte indicibili, a volte individualmente legittimi e degni di tutela, cospira contro l'imparzialità. Il *whistleblower* rompe gli equilibri che si vengono a creare nelle relazioni interne ed esterne alle organizzazioni pubbliche. Per questo è temuto ed ostacolato nella sfera professionale e, a volte, anche in quella personale.

IL CASO - Μεγαλομυομαχία: la Guerra dei Topi Giganti

Per comprendere fino in fondo il dramma del *parresiasta/whistleblower*, occorre considerare che, a qualche livello, **il rischio di corruzione non deriva da un conflitto, ma da una convergenza tra interessi.** La corruzione è una creazione collettiva, che coinvolge la politica, gli uffici e i destinatari di una organizzazione pubblica. Crea consenso ed ha bisogno di consenso per venire alla luce.

La consapevolezza della pericolosità delle convergenze di interessi apre la strada allo studio di un nuovo tipo di fenomeno: **le polarizzazioni di interessi.**

Tanto tempo fa la città di Atene fu invasa dai Topi Giganti. Queste bestiacce, grandi come cani, si riproducevano oltre ogni immaginazione e mangiavano qualunque cosa. Persino i gatti degli Ateniesi. I Topi Giganti erano anche molto sporchi e in breve tempo nella città si diffuse una grave pestilenza che nessun medico riusciva a curare.

L'Assemblea dei cittadini si riunì e decise di dichiarare guerra ai roditori. Ma serviva uno stratega, un generale, per dirigere le operazioni belliche. Allora ciascuna tribù di Atene propose all'Assemblea un candidato e alla fine con voto unanime il ruolo di stratega fu assegnato a Idiotas della tribù di Egeide, uomo noto per il suo coraggio.

"Nel supremo interesse di Atene" dissero i cittadini allo stratega Idiotas *"devi trovare un modo per sterminare i Topi Giganti"*

"E se per farlo dovessi demolire l'Acropoli, profanare un tempio, oppure causare la morte di un altro uomo?" chiese Idiotas *"Cosa mi succederà?"*

"Nessuno ti punirà per le tue azioni" rispose l'Assemblea *"E' giusto subire danni e perdite in battaglia, per vincere una guerra!"*

Lo stratega Idiotas, con il suo esercito, per giorni interi uccise a colpi di lancia centinaia di topi lungo le strade di Atene. Ma nonostante gli sforzi, i roditori sembravano in numero infinito e continuavano a seminare la peste tra gli Ateniesi.



Quando ormai il quinto giorno di guerra volgeva alla fine, Phiskyettos della tribù Acamantide, un uomo che sapeva vedere chiaramente nei misteri dell'animo umano si rivolse preoccupato all'Assemblea dei cittadini e pronunciò una saggia orazione: "O Ateniesi, *Idiotas della tribù di Egeide ha perso il senno e ormai agisce senza alcun freno. Oggi ha incendiato i granai della città, presso il Pireo, e domani manderà il suo esercito ad assediare i topi nascosti nel tempio di Apollo Sminteo. Dobbiamo correre ai ripari e nominare un nuovo stratega, prima che la superbia di Idiotas mandi in rovina la nostra città!*"

L'Assemblea ascoltò con attenzione il discorso di Phiskyettos e poi discusse a lungo sul modo migliore per dimostrare la propria gratitudine all'illustre concittadino: alcuni volevano gettarlo nel vuoto giù dall'Areopago, altri avrebbero preferito lapidarlo sul posto. Alla fine, Phiskyettos venne esiliato a Roma, dove visse per lunghi anni in miseria e schiavitù, prima di trovare un impiego nel corpo dei *pizzardones*: i vigili che, in piedi su una colonna, dirigevano a colpi di fischietto il traffico dei carri in transito sulle vie consolari.

Mentre l'Assemblea discuteva, i Topi Giganti avevano ormai roscchiato le barricate erette a difesa dell'Acropoli e installato il loro quartier generale ai piedi del Partenone. La guerra sembrava perduta!

Senonché all'alba del decimo giorno *Idiotas* decise di usare l'astuzia: mandò i suoi soldati a pedinare i topi di nascosto e scoprì che, ogni notte, quei sudici animali andavano in massa a bere nelle fontane della città. Allora ordinò ai suoi uomini di avvelenare tutta l'acqua di Atene: pozzi, cisterne, fontane, acquedotti.

In una sola notte, tutti i Topi Giganti morirono. Ma nei giorni seguenti morirono ad uno ad uno anche tutti gli abitanti di Atene, prima bevendo l'acqua dai pozzi avvelenati da *Idiotas* e poi per la sete, mentre aspettavano invano che Zeus benevolo facesse cadere dal cielo, in forma di pioggia, l'acqua necessaria alle loro vite...

L'ANALISI - Un feroce equilibrio: le polarizzazioni di interessi.

La corruzione è una costruzione collettiva: quando, in un certo contesto politico, economico o culturale i comportamenti che minacciano l'imparzialità sono valutati come vantaggiosi, allora quel contesto diventa un terreno fertile per lo sviluppo della corruzione. E lo studio delle *polarizzazioni di interessi* può essere molto utile, per gettare un primo sguardo sul *motore invisibile* e sulle dinamiche profonde che muovono i meccanismi corruttivi.

La breve storiella che ci siamo inventati mostra, in modo assai semplificato, una particolare dinamica: **tutti i protagonisti condividono un interesse molto intenso (l'interesse a sterminare i Topi Giganti) che guida le loro decisioni.** L'intensità di questo interesse è talmente elevata che tutti perdono di vista un altro interesse (l'interesse a non morire di sete) e concedono al loro soggetto delegato ampi margini di discrezionalità: *Idiotas* può fare qualsiasi cosa, per sterminare i topi. A nulla servono le sagge parole del parresiasta *Phiskyettos*, che segnala all'Assemblea degli Ateniesi un pericolo imminente: il povero *whistleblower* viene sanzionato e bandito dalla città. Alla fine della storia, facendo un uso poco avveduto della propria discrezionalità, *Idiotas* adotta proprio il comportamento che non salva tutti gli interessi in gioco: avvelenando i pozzi, uccide tutti i topi, ma fa anche morire di sete gli Ateniesi.



Generalizzando, possiamo osservare come spesso, **all'interno dei sistemi pubblici, si determini un consenso diffuso nei confronti di decisioni o comportamenti che promuovono interessi rilevanti, ma che al contempo minacciano l'imparzialità.**

Non è difficile trovare, anche nel mondo reale, esempi di questo processo condiviso di messa a rischio dell'imparzialità. Nel Comune di Convergo a Monte, per esempio, tutta una serie di servizi per gli anziani (trasporto, consegna dei pasti a domicilio, gestione di un centro diurno, ecc...) sono affidati da diversi anni ad una medesima cooperativa. La qualità dei servizi è elevata, con conseguente soddisfazione dei destinatari. Inoltre, la cooperativa partecipa a diversi bandi di finanziamento, che consentono al Comune di ridurre i costi dei servizi, con grande soddisfazione degli uffici e degli amministratori. Infine, la cooperativa è in ottimi rapporti con la politica: negli anni ha supportato la candidatura di alcuni sindaci e ha collaborato alla stesura dei loro programmi politici.

Nessuno ha interesse a modificare il proprio comportamento, perché questo minaccerebbe interessi percepiti come molto intensi:

- il Comune potrebbe affidare la gestione dei servizi ad un altro operatore economico, ma questa decisione potrebbe scontentare i destinatari e mettere a rischio gli interessi della cooperativa, che è in ottimi rapporti con la politica;
- la cooperativa potrebbe decidere di astenersi dal dialogare con la politica (perché questa attività non è prevista dal suo statuto), ma facendo questo potrebbe mettere a rischio relazioni che le consentono di svolgere al meglio la propria attività;
- gli uffici del Comune potrebbero cercare in modo autonomo fonti di finanziamento, ma hanno poco personale e quindi questa attività andrebbe a discapito di altre attività che gli uffici devono svolgere, generando malcontento nei cittadini e nella politica locale;
- i destinatari del servizio potrebbero votare un candidato sindaco diverso da quello proposto dalla cooperativa, ma in questo modo rischierebbero di deludere le aspettative del soggetto che eroga servizi a loro favore e mettere a rischio tali servizi.

Un giorno il presidente della cooperativa e il Sindaco vengono arrestati con l'accusa di corruzione: secondo gli inquirenti, il Primo Cittadino avrebbe chiesto e ottenuto una tangente, per garantire alla cooperativa il rinnovo dell'appalto senza gara. Tutta la Comunità locale reagisce all'arresto con un atteggiamento di ferma condanna, l'Assemblea dei soci della Cooperativa revoca il mandato al Presidente, la sede locale del partito si dichiara estranea all'operato del sindaco, negli uffici comunali si sussurra che *"il pesce puzza sempre dalla testa!"*. Eppure, prima dell'arresto erano tutti d'accordo nell'adottare comportamenti che, pur non essendo illeciti, mettevano comunque a rischio l'imparzialità: per nessuno degli attori in gioco (politici, cooperativa, uffici comunali, destinatari del servizio) sarebbe stato vantaggioso modificare il proprio comportamento senza avere la garanzia che anche gli altri facessero altrettanto. Questa peculiare situazione è nota come *equilibrio di Nash*¹¹.

¹¹ In termini matematici un gioco è una interazione strategica tra un insieme di giocatori che possono adottare comportamenti alternativi, con l'obiettivo di massimizzare il proprio *payoff*, cioè il proprio guadagno. E un equilibrio di Nash è



Per comprendere e gestire il rischio di corruzione non basta mappare i processi e identificare le fasi e i momenti decisionali manipolabili: la corruzione è senza dubbio un fenomeno organizzativo ma la fonte di rischio non è rappresentata dai processi. **La vera fonte di rischio sono piuttosto gli interessi, primari e secondari, che interagiscono all'interno e all'esterno delle amministrazioni pubbliche, che esercitano una pressione sui processi decisionali e che interferiscono con l'imparzialità del sistema con il consenso, pressoché totale, degli attori in gioco.**

Dobbiamo concentrarci non solo sui conflitti di interessi (fenomeno noto e gestito dalla normativa) e sulle convergenze (che sono l'inverso di un conflitto di interessi)¹², ma anche, e soprattutto, sulle situazioni *miste* in cui interagiscono numerosi interessi in gioco e in cui conflitti e convergenze si sommano. Queste interazioni miste rappresentano un oggetto di studio alquanto nuovo e si chiamano *polarizzazioni*.

Immaginiamo uno **scenario**, vale a dire una situazione in cui sono presenti degli individui, che chiameremo **osservatori**, e un insieme **I** che contiene un certo numero di interessi riferibili ai diversi osservatori. Non importa quanti osservatori o quanti interessi sono presenti nello scenario: possono essere 2, 3 oppure 300, il numero esatto è irrilevante. Immaginiamo adesso un comportamento **c** che potrebbe essere adottato in questa situazione.

Il comportamento **c** potrebbe influenzare alcuni interessi dell'insieme **I**, minacciarne altri e non influire per nulla su altri ancora. Possiamo formalizzare questo impatto diversificato del comportamento **c** sugli interessi in gioco, dicendo che **c determina una polarizzazione** degli interessi di **I**, cioè divide l'insieme **I** in tre sottoinsiemi (fig. 1):

- l'insieme **I⁺** degli interessi che sono promossi da **c**
- l'insieme **I⁻** degli interessi che sono minacciati da **c**
- l'insieme **I⁰** degli interessi che non sono influenzati da **c**

una situazione in cui nessuno riesce a migliorare in maniera unilaterale il proprio *payoff*. Vale la pena di definire formalmente questo concetto.

Indichiamo con **N = {1, ... n}** l'insieme dei giocatori. Chiameremo *i-esimo giocatore* un giocatore qualunque tra quelli presenti in **N** ($i \in N$), e scriveremo **S_i** per indicare l'insieme delle strategie alternative a disposizione dell' *i-esimo* giocatore. Invece **s_i** ∈ **S_i** sarà la strategia adottata dal *giocatore i-esimo* tra quelle a sua disposizione.

Indichiamo ora con **s*** un *profilo strategico*, cioè l'elenco **{s₁, s₂, ... , s_n}** delle strategie adottate da ciascun giocatore e con **u_i(s*)** la *funzione di utilità* che associa ad **s*** il *payoff* atteso dall' *i-esimo* giocatore. Questo *payoff* non dipende solo dalla strategia **s_i** adottata dal *giocatore i-esimo*, ma anche dalle scelte degli altri. E non è detto che un giocatore possa migliorare il proprio *payoff* cambiando in modo unilaterale la propria strategia. Usiamo quindi la notazione **(s_{i,A}, s*_{n-1})** per indicare il profilo strategico che si ottiene da **s*** quando il *giocatore i-esimo* cambia la propria strategia, mentre gli altri giocatori mantengono invariata la loro scelta: **(s_{i,A}, s*_{n-1})** e **s***, quindi, si differenziano solo per la strategia adottata dall'*i-esimo* giocatore.

Un equilibrio di Nash è un profilo strategico **s*** tale che **u_i(s*) ≥ u_i(s_{i,A}, s*_{n-1})** per ogni $i \in N$ e per ogni strategia alternativa **s_{i,A}** ∈ **S_i**. Il significato della disuguaglianza è semplice: se i giocatori raggiungono un equilibrio di Nash, nessuno può più migliorare il proprio risultato modificando solo la propria strategia, ed è quindi vincolato alle scelte degli altri.

¹² Una convergenza di interessi è una situazione in cui la promozione di un interesse rappresenta un potenziale vantaggio anche per un altro interesse. Sono particolarmente rilevanti tra interessi primari e secondari, per esempio la convergenza tra buon andamento e interessi economici dei privati.

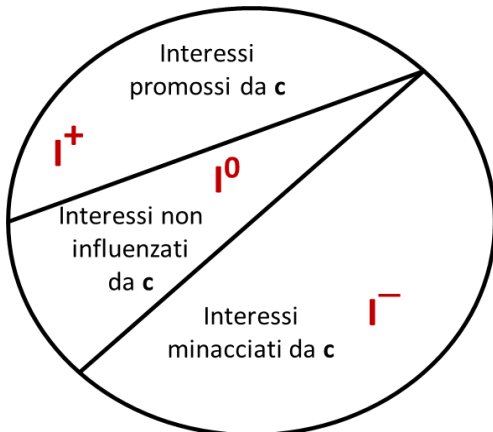


Figura 1 - Polarizzazione

Per semplicità, possiamo ignorare l'insieme I^0 , che è poco rilevante, e concentrarci esclusivamente sugli insiemi I^+ ed I^- degli interessi minacciati e promossi da c . Noteremo allora che una polarizzazione può essere descritta come una somma di conflitti e convergenze di interessi, che risultano essere così legati tra loro da una fitta rete di interazioni (fig. 2).

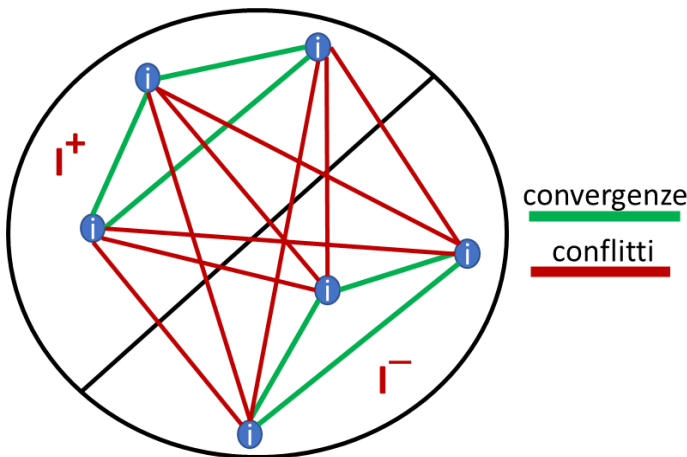


Figura 2 - Reti di conflitti e convergenze tra interessi in una polarizzazione

Gli interessi coinvolti in una polarizzazione possono essere percepiti con una intensità più o meno elevata dai diversi osservatori. Questa percezione è soggettiva e può variare nel tempo in funzione dei bisogni espressi dagli osservatori e dal loro sistema di relazioni: più un bisogno B è forte e più è forte una relazione R , più, di conseguenza, saranno intensi gli interessi che *corrono* su R e che soddisfano B ¹³. Quando in

¹³ Gli interessi possono essere pensati come strategie che orientano la selezione dei comportamenti, per soddisfare determinati bisogni. Ma per soddisfare alcuni bisogni le persone devono entrare in relazione con gli altri e quindi (nella maggior parte dei casi) gli interessi *corrono* su relazioni che sono strumentali al soddisfacimento di specifici bisogni. Per approfondire le dinamiche tra bisogni, relazioni e interessi, si rimanda a Massimo Di Rienzo - Andrea Ferrarini, "Etica delle relazioni dell'Agente pubblico", Wolters Kluwer (<https://shop.wki.it/ebook/ebook-etica-delle-relazioni-dell-agente-pubblico-s720632/>)

una polarizzazione gli interessi promossi (I^+) da un comportamento c sono percepiti da uno o più osservatori come più intensi degli interessi minacciati (I^-), diremo che per tali osservatori la polarizzazione è **stabile**: dal loro punto di vista, i benefici derivanti della possibile adozione di c superano i suoi costi.

Se usiamo la lettera greca ψ per indicare l'intensità degli interessi, la condizione di stabilità di una polarizzazione può essere descritta con una semplice disequazione¹⁴:

- $\psi.I^+ - \psi.I^- > 0$.

Questa formula dice qualcosa di importante: **quando un comportamento influenza gli interessi in gioco in una situazione, gli interessi più forti vincono sempre sugli interessi più deboli**. E questo fatto ha almeno due importanti conseguenze. In primo luogo, poiché gli interessi in gioco in una situazione possono essere polarizzati in modo differente dalle diverse opzioni di comportamento, gli osservatori tenderanno a scegliere le polarizzazioni più stabili, cioè quelle in cui vengono promossi interessi percepiti come intensi e minacciati interessi percepiti come poco intensi (fig. 3):

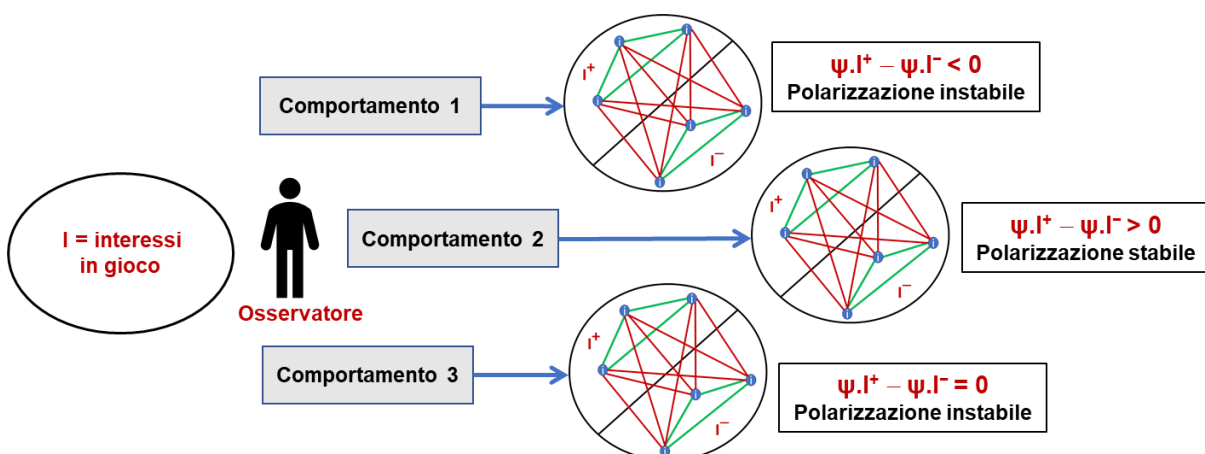


Figura 3 - polarizzazioni indotte da comportamenti alternativi.

In secondo luogo, dobbiamo ammettere che, nella maggior parte dei casi, scegliere di adottare un comportamento significa accettare di sacrificare alcuni degli interessi in gioco.

In ambito pubblico sono particolarmente rischiose le polarizzazioni stabili in cui si determina una minaccia per l'interesse primario all'imparzialità. Queste polarizzazioni si generano in presenza di comportamenti che promuovono convergenze molto forti tra interessi primari e interessi privati percepiti come intensi; ma questi comportamenti, una volta adottati, rompono gli equilibri del sistema pubblico, lo

¹⁴ $\psi.I^+$ indica l'intensità globale degli interessi promossi da un comportamento. $\psi.I^-$ invece indica l'intensità globale degli interessi minacciati dal medesimo comportamento. Possiamo usare il simbolo ">" (maggiore di) per indicare che l'intensità dei comportamenti promossi è maggiore dell'intensità dei comportamenti minacciati e scrivere $\psi.I^+ > \psi.I^-$. A questo punto è sufficiente sottrarre $\psi.I^-$ a entrambi i termini: si ottiene la disequazione equivalente $\psi.I^+ - \psi.I^- > \psi.I^- - \psi.I^-$ e, semplificando, $\psi.I^+ - \psi.I^- > 0$. Intuitivamente, se "x" è maggiore di "y", la differenza tra x e y è maggiore di zero.

rendono meno imparziale, cioè meno equidistante dagli interessi in gioco e aumentano il rischio di interferenze indebite nei processi decisionali pubblici (fig. 4).

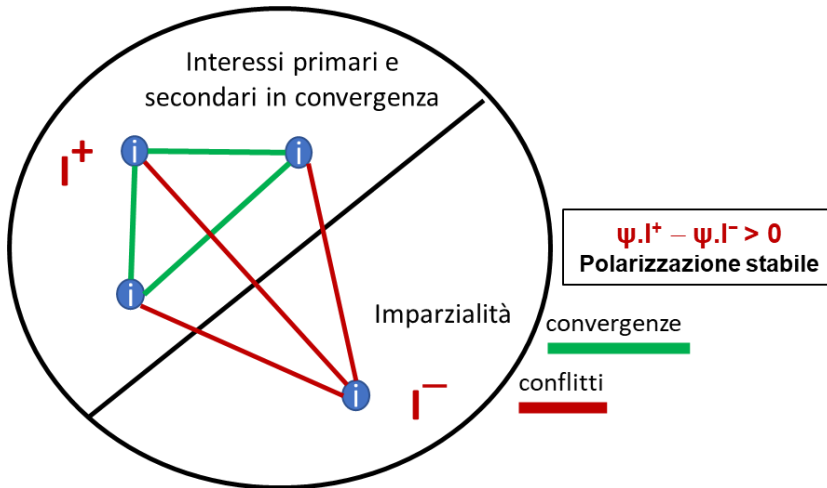


Figura 4 - Polarizzazione stabile che minaccia l'imparzialità.

In polarizzazioni di questo tipo la convergenza tra gli interessi primari e secondari può essere talmente forte da rendere di fatto invisibile il conflitto di interessi: proprio come gli ateniesi della nostra storia, che avvelenarono i pozzi della loro città per vincere la guerra contro i topi, le persone demoliscono l'integrità e l'affidabilità della propria organizzazione, spesso nella ferma convinzione di promuovere interessi di rango elevato e sottovalutando rischi concreti di caduta dell'imparzialità.

Le polarizzazioni che mettono a rischio l'imparzialità sono direttamente associate al rischio di corruzione, come suggerito anche dal P.N.A 2019¹⁵: la corruzione è uno scambio occulto che utilizza in modo opportunistico e illecito comportamenti a rischio percepiti come accettabili, perché vantaggiosi.

Possiamo tracciare nel modo seguente l'*identikit* dei comportamenti a rischio di corruzione: un comportamento che influenza un insieme di interessi genera un rischio di corruzione **quando genera una polarizzazione stabile in cui si determina una minaccia per l'imparzialità**. In questo caso infatti, la possibile caduta dell'imparzialità può essere percepita come un costo sostenibile, a fronte della promozione di interessi percepiti come molto intensi¹⁶.

Più precisamente, **la corruzione è una costruzione collettiva**: quando, in un certo contesto politico, economico o culturale i comportamenti che minacciano l'imparzialità sono valutati come vantaggiosi, allora quel contesto diventa un terreno fertile per lo sviluppo della corruzione.

¹⁵ Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019), Parte II, § 1: "Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali".

¹⁶ L'*identikit* può anche essere formalizzato in questo modo:

- $\mu \in I^-$, (indichiamo con la lettera greca μ l'interesse primario all'imparzialità)
- $\psi \cdot I^+ - \psi \cdot I^- > 0$



CONCLUSIONI - L'olio e l'acqua: la normalizzazione impossibile del *whistleblowing*

Alla luce della nostra analisi diventa necessario ridefinire l'obiettivo dei sistemi di prevenzione, che dovrebbero garantire *l'integrità* delle organizzazioni del settore pubblico e del settore privato: questi sistemi devono essere in grado di gestire le convergenze e "rompere" gli equilibri a rischio. Cercare la giusta miscela tra gli interessi, insomma, potrebbe non essere sempre opportuno: ogni tanto le organizzazioni devono essere capaci di "chiudere i rubinetti" e rinunciare a comportamenti che sembrano vantaggiosi, perché determinano polarizzazioni stabili, ma che mettono a rischio interessi primari.

Gli attuali i sistemi di gestione del rischio nelle organizzazioni tendono a concentrarsi sulle polarizzazioni *instabili* e prevengono decisioni e comportamenti percepiti come *svantaggiosi*. Mentre trovano grandi difficoltà a gestire le polarizzazioni stabili, cioè a ridurre la probabilità di comportamenti a rischio che, tuttavia, promuovono interessi che gli *stakeholder* (interni ed esterni) percepiscono come intensi e rilevanti.

In ambito privato, i modelli organizzativi adottati ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 dovrebbero, in teoria, prevenire le condotte illecite, messe in atto dai soggetti apicali o dai dipendenti di una azienda, nell'interesse o a vantaggio della medesima azienda. **Ma questi modelli, nella maggior parte dei casi, hanno una funzione più difensiva che preventiva ed entrano in gioco solo quando il reato ormai è stato commesso:** non servono per prevenire un reato, ma per evitare sanzioni a carico della società per la responsabilità amministrativa derivante *da* un reato commesso dai suoi vertici o dai suoi dipendenti.

In ambito pubblico, invece, i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, adottati in forza della legge n. 190/2012, prevengono per lo più fenomeni di *abuso del potere delegato per favorire interessi privati*, gestendo i conflitti di interessi e promuovendo il buon andamento della *macchina amministrativa*. Tuttavia, la macchina delle amministrazioni pubbliche è fatta di persone e i suoi ingranaggi sono ben oliati dalle polarizzazioni di interessi e così, inevitabilmente, **l'anticorruzione riesce, più o meno decentemente, a tenere sotto controllo i tempi di conclusione dei procedimenti e a presidiare la legittimità e legalità dell'agire pubblico, ma fallisce miseramente, quando cerca di introdurre misure che promuovono l'imparzialità, ma vanno a discapito della performance organizzativa.** La rotazione dei fornitori e la rotazione *ordinaria* del personale (funzionari e dirigenti) sono due esempi di misure di prevenzione che, per quanto previste dalle norme e dai Piani Nazionali Anticorruzione, sono percepite come svantaggiose per le pubbliche amministrazioni, che non le adottano o le adottano solo parzialmente, con il conseguente rischio di mancata gestione di monopoli interni ed esterni palesemente a rischio corruttivo.

Se vogliamo veramente promuovere **l'integrità**, intesa come salvaguardia di tutti gli interessi primari di un sistema dovremo, in futuro, modificare e potenziare i sistemi di prevenzione. La corruzione non è l'unico fenomeno che determina una caduta dell'integrità, ma è particolarmente rilevante perché



determina *esternalità positive puntuali* nel breve periodo e invece, a medio/lungo termine, genera un danni diffusi, diretti e indiretti, tendenzialmente irreversibili¹⁷.

E il futuro dell'anticorruzione sarà, almeno in parte, determinato dalla capacità di ribaltare i rapporti di forza tra buon andamento e imparzialità. Attualmente, il settore pubblico è caratterizzato da una forte spinta all'innovazione e alla *performance*, finalizzata a sfatare il mito di una pubblica amministrazione in cui nulla funziona, popolata di *raccomandati* e *fannulloni*. Ma sarebbe altrettanto importante responsabilizzare funzionari, politici, imprenditori, professionisti e utenti, alla promozione della cultura dell'imparzialità: **la pubblica amministrazione non può essere solo il veicolo di promozione di interessi particolari, o un'arena in cui gli interessi più forti vincono sui più deboli**. Deve tornare ad essere (o iniziare ad essere) uno spazio inclusivo entro cui si identificano e si promuovono i diritti e gli interessi rilevanti per la collettività.

Sarà un percorso lungo e difficile dall'esito incerto: le persone che decidono e agiscono all'interno delle organizzazioni troveranno sempre una grande difficoltà a identificare le convergenze vantaggiose, ma che mettono a rischio l'integrità, e i conflitti invisibili che minacciano gli interessi primari intrappolati nelle polarizzazioni stabili. Avremo bisogno, ancora a lungo, dei *whistleblower* che rompono, come uova in un paniere, i feroci equilibri di Nash indotti da tali polarizzazioni.

E non dobbiamo illuderci di riuscire a integrare il *whistleblowing* all'interno dei sistemi di prevenzione. Il *whistleblowing* non è, semplicemente, una "Misura" del Piano anticorruzione. Né possiamo tollerare i continui tentativi di "normalizzare" un istituto che nasce per essere alternativo ai modelli organizzativi. Come l'olio che galleggia sopra l'acqua, il *whistleblowing* non si lascia assorbire dai sistemi organizzativi, ma emerge per rivelare i loro limiti e il loro fallimento.

La normativa sul *whistleblowing* vanta, in effetti, innumerevoli tentativi di normalizzazione. Dal novembre del 2019 il *Whistleblowing* è un istituto riconosciuto a livello europeo. La Direttiva¹⁸ (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, stabilisce con una certa chiarezza che **il *Whistleblowing* è un diritto umano e che rappresenta una libertà fondamentale dell'individuo e del lavoratore**.

Il percorso di elaborazione della Direttiva ha avuto parecchi ostacoli e solo grazie alle campagne di comunicazione e di *lobbying* delle organizzazioni internazionali a favore della tutela del *whistleblowing* attive nei vari Paesi dell'Unione è stato possibile pervenire ad un risultato tutto sommato accettabile. **Uno**

¹⁷ Come sottolineato dall'OCSE (*Issue Paper: Corruption and Economic Growth, 2013*): "Il vero costo sociale della corruzione non si può misurare soltanto sulla base della quantità di tangenti versate o di fondi pubblici oggetto di distrazione. Esso include anche la perdita di produzione dovuta a una cattiva allocazione delle risorse, alla distorsione degli incentivi e ad altre inefficienze causate dalla corruzione. La corruzione può anche generare effetti negativi sulla distribuzione del reddito e indifferenza verso la protezione dell'ambiente.

Soprattutto, essa mina la fiducia nelle istituzioni, riducendo la capacità di fornire servizi pubblici adeguati e un ambiente favorevole allo sviluppo del settore privato. In casi estremi, può comportare la

delegittimazione dello Stato, che a sua volta determina instabilità politica ed economica. L'incertezza che ne consegue scoraggia l'impegno delle imprese private in una strategia di sviluppo a lungo termine, rendendo più accidentato il percorso verso la realizzazione dello sviluppo sostenibile".

¹⁸ Per consultare la Direttiva: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=RO>



dei risultati più importanti è stato il ritiro di una delle proposte della Commissione europea, il cosiddetto approccio “a tre livelli”. Questo approccio, mutuato dalla legislazione francese, stabiliva che la tutela poteva essere riconosciuta solo a chi seguiva un certo “percorso di segnalazione”. Era necessario, al fine di ottenere una protezione, segnalare prima internamente attraverso il canale messo a disposizione dall’organizzazione, poi ad un’Autorità esterna e, solo al termine di questo percorso, si poteva segnalare ai media.

L’approccio “a tre livelli”, fortunatamente, è stato superato. E non solo perché sembrava piuttosto complesso nell’attuazione. Il fatto è che l’idea di una “tutela condizionata” che limita pesantemente l’esercizio della libertà di espressione fa parte di un dibattito assai più ampio che, ad esempio, in Italia non è stato ancora del tutto affrontato.

Tutto parte da una considerazione che molti di voi, siamo sicuri, avranno fatto. Il *whistleblowing* viene riconosciuto dalla stessa Direttiva UE come una delle modalità in cui si esercita la libertà di espressione: “Coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell’ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione. Il diritto alla libertà di espressione e d’informazione, sancito dall’articolo 11 della Carta e dall’articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, comprende il diritto di ricevere o di comunicare informazioni nonché la libertà e il pluralismo dei media” (considerata n. 31).

Il problema riguarda il rapporto che intercorre tra la condotta di segnalazione e la rivelazione del segreto d’ufficio (art. 326 cp) e del segreto professionale (art. 622 cp).

I confini sono molto sfumati e facilmente un segnalante potrebbe essere accusato di rivelazione di segreto d’ufficio o del segreto professionale a patto che non intervenga una “*scriminante*”, parola terrificante del gergo penalistico che significa, in sostanza, la presenza di una “*causa di esclusione della pena*” e che le Linee Guida ANAC in consultazione individuano nel seguente elenco:

- il segnalante deve agire al fine di tutelare l’interesse all’integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni (co. 1, art. 3);
- il segnalante non deve essere un soggetto esterno all’ente o all’amministrazione che sia venuto a conoscenza della notizia «in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza» con l’ente, l’impresa o la persona fisica interessata (co. 2, art. 3, l. 179);
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d’ufficio, non devono essere rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell’eliminazione dell’illecito (co. 3, art 3, l. 179) e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni.

Ecco spuntare fuori una condizione che limita la libertà di espressione del segnalante. Ebbene, proprio recentemente, il già citato Wim Vandekerckhove, ha pubblicato un nuovo interessante *paper* dal titolo “*Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection*”¹⁹ in cui conclude che “*nel whistleblowing, la libertà di espressione è cruciale e implica che il segnalante ha il diritto di rivelare l’informazione. Il diritto si estende non solo all’informazione nell’interesse pubblico ma implica anche che al segnalante venga assicurata l’autonomia di scegliere a chi inviare l’informazione*”.

¹⁹ <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10551-021-04771-x>



In definitiva, la questione è la seguente: se il *whistleblowing* rappresenta uno dei massimi esempi di “*libertà di espressione*”, allora perché le Linee Guida ANAC, richiamando la legge 179/2017, costruiscono questa ed altre “*fattispecie condizionanti*” senza il verificarsi delle quali non può essere invocata alcuna protezione dal segnalante? Se, infatti, un segnalante non conformerà la propria condotta alle procedure aziendali e, ad esempio, invierà la propria segnalazione alla stampa, non riceverà alcuna tutela contro le ritorsioni eventualmente ricevute. Non solo, potrà essere perseguito per violazione del segreto d’ufficio o professionale senza che operi la famigerata *scriminante*. Per chi non fosse molto addentro a tali questioni, ricapitoliamo le condizioni poste da ANAC affinché possa accordarsi la tutela:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di “*dipendente pubblico*” o equiparato,
- che abbia ad oggetto “*condotte illecite*”,
- di cui il dipendente sia venuto a conoscenza “in ragione del proprio rapporto di lavoro”.
- È necessario che la segnalazione sia effettuata “*nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione*”.
- La segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell’art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

Tutte e cinque le condizioni sono di per sé controverse. Cosa vuol dire, infatti, *nell’interesse della pubblica amministrazione*? Forse non era meglio riportare la terminologia usata dalla Direttiva UE, cioè “*interesse pubblico*”? L’interesse dell’amministrazione potrebbe essere facilmente malinteso o manipolato. Si pensi alle ritorsioni fatte nei confronti del segnalante da un’amministrazione che invoca la tutela dell’immagine. L’interesse pubblico è un riferimento più alto, che coinvolge il cosiddetto “Principale Delegante”²⁰, cioè la collettività, i mercati, i titolari di diritti.

Inoltre, i dipendenti pubblici o privati che sono chiamati a segnalare saranno certamente rimasti dubbiosi di fronte ad affermazioni secondo le quali il *whistleblowing* sarebbe una delle modalità in cui si esercita la libertà di espressione. Se voi affermasteste questo in un contesto formativo o convegnistico, alcuni partecipanti sollevarebbero più di un dubbio. “*Ma di quale libertà stiamo parlando*”, essi direbbero. “*La segnalazione rappresenta per noi dipendenti un vero e proprio dovere di comportamento, sancito dall’articolo 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*”. Tutta la vostra enfasi, di colpo, sparirebbe e verreste assaliti da più di un dubbio a seguito della lettura dell’articolo in questione: “*Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell’amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l’obbligo di denuncia all’autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell’amministrazione di cui sia venuto a conoscenza*”.

Altro che libertà di espressione! Si tratta di una condotta collaborativa “doverosa” finalizzata a ridurre l’asimmetria informativa “*primaria*”²¹, pienamente iscritta nell’architettura di prevenzione della

²⁰ Nella Teoria dell’Agenzia “Estesa” il Principale Delegante si trova nella posizione apicale. Esprime solo interessi primari. Delega al Principale Delegato, ma non può ricevere deleghe dagli altri ruoli. Cfr: <https://spazioetico.com/risorsa/principale-delegante/>

²¹ L’asimmetria informativa “*PRIMARIA*” altrimenti nota come “asimmetria del Principale cieco”, si manifesta ogniqualvolta il Principale Delegato, delega funzioni e risorse ad un Agente. L’asimmetria sta nel fatto che il Principale non è in grado o non ha intenzione di sapere, del tutto o anche solo in parte, se l’Agente eseguirà le istruzioni che gli ha fornito, né se avrà



SPAZIOETICO
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

corruzione i cui attori sono tutti i dipendenti dell'organizzazione. E qui vengono al pettine parecchi nodi. Si perché la nostra concezione della condotta di segnalazione è ancora piuttosto incerta. Si tratta di un comportamento *individuale* e come tale espressione di una libertà che implica anche l'autonomia nella scelta dei canali, oppure si tratta di un comportamento *organizzativo* e come tale espressione di un dovere di cooperazione che si conforma strettamente alle procedure aziendali?

La Direttiva UE sembra propendere per la prima interpretazione: **probabilmente il *whistleblower* incarna, nel suo atto di segnalazione, la manifestazione più profonda e controversa della libertà di espressione.**

utilizzato appropriatamente le risorse pubbliche che gli sono state assegnate. Cfr: <https://spazioetico.com/risorsa/asimmetria-informativa-primaria/>