Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

PROGETTO "Interventi a supporto delle Riforme della PA"

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

IL WHISTLEBLOWING E LA DEMOCRAZIA "VIBRANTE"

Massimo Di Rienzo
m_dirienzo@hotmail.com

Roma, 20 ottobre 2014

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
Prevenire la corruzione nelle Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

"We engage with dissent as a sign of freedom"

(*Impariamo a considerare il dissenso un segno di libertà*)

Aung San Suu Kyi

INDICE

- **PRIMA PARTE**: **IL WHISTLEBLOWING, OVVERO L'ATTO DI VOLONTARIA SUBORDINAZIONE ALL'INTERESSE PUBBLICO**

- **SECONDA PARTE**: **L'IDENTIKIT DEL WHISTLEBLOWER**

- **TERZA PARTE**: **IL WHISTLEBLOWING L'ABBIAMO INVENTATO NOI!**

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

FormezPA

Prima parte

IL WHISTLEBLOWING, OVVERO L'ATTO DI VOLONTARIA SUBORDINAZIONE ALL'INTERESSE PUBBLICO

…e del perché abbiamo bisogno dei Whistleblowers…

Cosa osservano i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Questione

La legge 190/2012, art. 1 comma 51 (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti) stabilisce che:

- ***"Il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".***

Cosa osservano i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Questione

Una **definizione** generalmente accettata di Whistleblowing è la seguente:

- Il Whistleblowing è un **atto** eticamente orientato che si caratterizza nel **denunciare condotte illecite** di cui si viene a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di **prevenirle** o **contribuire** ad accertarne le responsabilità se già verificatesi.
- Tuttavia, nel **particolare contesto italiano**, questa definizione conserva la sua validità?
- Parlando, nello specifico, di "**condotte illecite**", **di cosa stiamo realmente parlando?**
- **Cioè, cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?**

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA

- **collegamento** tra **denaro/utilità ricevuta** e **atto da adottare o adottato**

Con il **contratto d'opera** una persona si obbliga a compiere verso un **corrispettivo** un'**opera o un servizio**, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente (art. 2222 c.c.).

La **corruzione**, disciplinata, dal nostro codice penale, all'interno degli artt. 318-322, può essere definita come un particolare **accordo** (*pactum sceleris*) tra un funzionario pubblico ed un soggetto privato, mediante il quale il primo accetta dal secondo, per un atto relativo alle proprie attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto.

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA

- **collegamento tra denaro/utilità ricevuta** e **atto da adottare o adottato**

La Giurisprudenza era giunta a prescindere dalla necessaria individuazione, ai fini della configurabilità del reato, di un atto al cui compimento collegare l'accordo corruttivo, ritenendo sufficiente che la condotta presa in considerazione dall'illecito rapporto tra privato e pubblico ufficiale fosse individuabile anche genericamente, in ragione della competenza o della concreta sfera di intervento di quest'ultimo, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non preventivamente fissati o programmati (Sez. 6, n. 30058 del 16/05/2012; Sez. 6, n. 2818 del 02/10/2006), sino al punto di affermare che integra il reato di corruzione (in particolare di quella cosiddetta "propria") SIA l'accordo per il compimento di un atto non necessariamente individuato "ab origine" ma comunque individuabile, SIA l'accordo che abbia ad oggetto **l'asservimento** - più o meno sistematico - **della funzione pubblica agli interessi del privato corruttore**, che si realizza nel caso in cui **il privato prometta o consegni al soggetto pubblico, che accetta, denaro od altre utilità, per assicurarsene, senza ulteriori specificazioni, i futuri favori** (Sez. fer., n. 34834 del 25/08/2009).

Fonte: Avv. Gabriele Martelli

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

~~SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA~~

- **collegamento** tra **denaro/utilità ricevuta** e ~~atto da~~ **adottare o adottato**

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

Per la corruzione PROPRIA, pertanto, occorre la dimostrazione e la prova del sinallagma dazione o promessa di utilità - **compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio** **NONOSTANTE la giurisprudenza abbia sino ad oggi ritenuto di dover prescindere dalla individuazione di tale atto.**

Fonte: Avv. Gabriele Martelli

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un **atto contrario ai doveri di ufficio**, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

~~SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA~~

- **collegamento** tra **denaro/utilità ricevuta** e ~~atto da~~ **adottare o adottato**

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

*In tema di **corruzione propria**, **l'atto contrario ai doveri di ufficio**, oggetto dell'accordo illecito **non deve essere individuato nei suoi connotati specifici**, essendo sufficiente che esso sia individuabile in funzione della competenza e della concreta sfera di intervento del pubblico ufficiale, così da essere suscettibile di specificarsi in una **pluralità di singoli atti non preventivamente fissati o programmati, ma appartenenti al "genus" previsto**. (Principio applicato in riferimento all'art. 322 bis cod. pen.).*(Cass. Sez. F, **Sentenza** n. 32779 del 13/08/2012 Cc. (dep. 17/08/2012) Rv. 253487)

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Corruzione PROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un **atto** del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un **atto contrario ai doveri di ufficio**, riceve, per sé o per un terzo, **denaro od altra utilità***

~~SCHEMA TIPICO PRESTAZIONE D'OPERA~~

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

- **collegamento** tra **denaro/utilità ricevuta** e **atto da adottare o adottato**

*Ad esempio, è **atto contrario ai doveri di ufficio** la condotta dell'**infermiere** che, dietro accordo fraudolento, **è tenuto ad avvertire l'impresa funeraria** dei decessi imminenti o appena avvenuti dei pazienti ricoverati*

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

… ovvero delle "condotte illecite"

Corruzione IMPROPRIA

*Il pubblico ufficiale che, per l'**esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri**, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, **denaro o altra utilità** o ne accetta la promessa*

- Eliminazione del **collegamento** tra **utilità ricevuta o promessa** e **atto da adottare o adottato**

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

- Si parla, pertanto, di **corruzione impropria** soprattutto nelle ipotesi di "**asservimento**" del pubblico ufficiale al soggetto privato, dal momento che non è necessario dimostrare il legame tra utilità ricevuto o promessa e atto da adottare
- Si parla in questi casi anche di **"iscrizione a libro paga"**

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

… ovvero delle "condotte illecite"

Corruzione IMPROPRIA

SCHEMA TIPICO DEI RAPPORTI DI SUBORDINAZIONE

- Si parla, pertanto, di **corruzione impropria** soprattutto nelle ipotesi di "**asservimento**" del pubblico ufficiale al soggetto privato, dal momento che non è necessario dimostrare il legame tra utilità ricevuto o promessa e atto da adottare
- Si parla in questi casi anche di **"iscrizione a libro paga"**

"È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga **mediante retribuzione** a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale **alle dipendenze e sotto la direzione** dell'imprenditore"
Articolo 2094 codice civile

Libro paga
Il pubblico ufficiale viene dal privato *"pagato in maniera forfettaria o periodicamente non perché compia un determinato atto o ometta un determinato atto, ma perché sia **disponibile** a compiere od omettere tutti gli atti che dovessero essere utili al privato, che lo sovvenziona".*

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

…quindi osservano, in realtà…

uno schema di relazione del tipo:
SUBORDINAZIONE/
ASSOGGETTAMENTO/
ASSERVIMENTO/
IDENTIFICAZIONE
(sia nel caso di corruzione propria che impropria)
del **soggetto pubblico** nei confronti del **corruttore privato**

Modalità di manifestazione
•CONFORMISMO
•SALVAGUARDIA DEGLI INTERESSI PRIVATI
•SALVAGUARDIA DEL GRUPPO

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

Nella "famosa" storia del **dottor Rossi**…

Il dottor Mario Rossi, ragioniere iscritto all'albo, è un funzionario che da poco lavora nell'ufficio appalti del Comune di X.
Nel preparare un disciplinare il dottor Rossi si accorge che un appalto in via di assegnazione è stato ***frazionato artificiosamente*** *violando l'art. 29 del codice (d.lg. 163/2006).*

Il dottor Rossi, pertanto, osserva una "**potenziale condotta illecita**"

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"

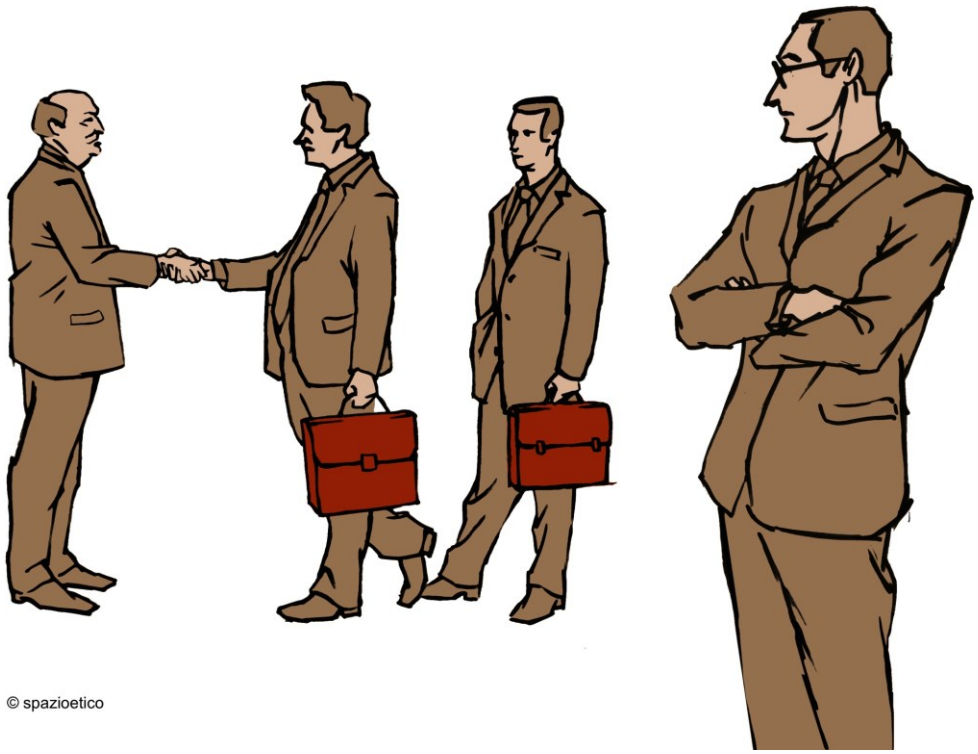
E' responsabilità del dottor Rossi "**riportare**" la condotta al **proprio dirigente** (*ex art. 8 del Codice di Comportamento PA*)

*Convinto di fare la cosa giusta, il dottor Rossi si reca dal **suo dirigente** e gli espone i fatti. Il dirigente lo guarda e poi gli intima di non parlarne con nessuno. "**Non è una questione di tua competenza! Qui si fa così**".*
*Il dottor Rossi si rende conto che non solo il dirigente conosce la questione, ma avalla o addirittura promuove quel comportamento che, pare, sia una **prassi dell'ufficio**.*

- **Il dirigente conosce e avalla tale condotta illecita**
- **E' una "prassi organizzativa", la regola di un Codice sottostante**
- **Ai dipendenti è richiesto di "conformarsi" per la salvaguardia degli interessi privati in gioco e per la difesa del gruppo**

Ma cosa osservano, in realtà, i potenziali WB?

…ovvero delle "condotte illecite"



E, poi, dopo successivi passaggi nella **gestione del suo "dilemma etico"**, va finalmente a riferire alla **componente politica**

*Così il dottor Rossi decide di parlare direttamente con il **Sindaco** della faccenda.*
*Il Sindaco, con spiazzante franchezza, rivela che **quell'appalto è una contropartita elettorale a favore di un operatore economico local**e e che il dottor Rossi farebbe bene a non invadere quel campo.*

Osserva la vera natura del "pactum sceleris", cioè, la subordinazione/asservimento del potere pubblico ad interessi privati

Il Whistleblowing come atto individuale del "non conformarsi"

CONDOTTE ILLECITE

Schema di relazione
SUBORDINAZIONE/ ASSOGGETTAMENTO/ASSERVIMENTO/ IDENTIFICAZIONE
(sia nel caso di corruzione propria che impropria)
del **soggetto pubblico** nei confronti del **corruttore privato**

Modalità di manifestazione
CONFORMISMO
- **SALVAGUARDIA DEGLI INTERESSI PRIVATI**
- **SALVAGUARDIA DEL GRUPPO**

WHISTLEBLOWING

Schema di relazione
RIFIUTO/ NON ACCETTAZIONE/ NON IDENTIFICAZIONE

Il WB è un atto di **resistenza all'assoggettamento**

Il WB è un **atto di rottura con il gruppo, con la sua cultura e con i suoi Codici sottostanti**

E' un atto di "**volontaria subordinazione**" all'**interesse pubblico**

Modalità di manifestazione
NON CONFORMARSI

Il Whistleblowing come atto individuale del "non conformarsi"

…ma quanto è difficile "non conformarsi"

PRIMO ESPERIMENTO

CIO' CHE OSSERVI NON E' CIO' CHE AFFERMI

ASCH S., "*Opinions and social pressure*" (1955)

Il Whistleblowing come atto individuale del "non conformarsi"

…ma quanto è difficile "non conformarsi"

PRIMO ESPERIMENTO

CIO' CHE OSSERVI NON E' CIO' CHE AFFERMI

ASCH S., "*Opinions and social pressure*" (1955)

- Asch voleva provare la teoria secondo cui le persone possono arrivare a formulare dei giudizi **indipendentemente** dall'opinione altrui
- Elaborò quello che diventò un "famoso" **esperimento**
- Ad ogni turno, 7 persone furono invitate a partecipare ad un **test di osservazione**
- Erano sedute una vicino all'altra intorno ad un ampio tavolo
- Al gruppo vennero fatte vedere **due carte**, una carta con una riga, l'altra carta con 3 righe di lunghezza diversa
- Ai partecipanti venne chiesto di **affermare ad alta voce** quale riga della seconda carta fosse della stessa lunghezza della riga della prima carta

Il Whistleblowing come atto individuale del "non conformarsi"

…ma quanto è difficile "non conformarsi"

PRIMO ESPERIMENTO

CIO' CHE OSSERVI NON E' CIO' CHE AFFERMI

ASCH S., "*Opinions and social pressure*" (1955)

- Solo uno dei partecipanti, in effetti, era il "**partecipante**"
- Gli altri avevano **ricevuto istruzioni** anticipatamente
- Asch mise il "partecipante" sempre al **numero 6**, così che avrebbe ascoltato le affermazioni di altre 5 persone prima di essere invitato a parlare
- Dopo 12 giri di tavolo Asch diede l'istruzione ai complici di cominciare a dare **risposte chiaramente sbagliate**
- Nei successivi 12 giri, il **75%** dei "partecipanti" (soggetti non complici) diede almeno una risposta sbagliata
- Il **50%** dei partecipanti diede risposte sbagliate per almeno 6 giri
- Il **5%** dei partecipanti diede sempre risposte sbagliate, seguendo l'opinione del gruppo invece di affermare ciò che avevano effettivamente osservato

Il Whistleblowing come atto individuale del "non conformarsi"

…ma quanto è difficile "non conformarsi"

PRIMO ESPERIMENTO

CIO' CHE OSSERVI NON E' CIO' CHE AFFERMI

ASCH S., "*Opinions and social pressure*" (1955)

- Asch **intervistò** i "partecipanti" dopo l'esperimento
- Quelli che si erano "conformati" all'opinione altrui, in molti casi ammisero che effettivamente avevano osservato che la risposta era sbagliata, ma che avevano risposto in quel modo per **risolvere un'incertezza** (*"se tutti la vedono in quel modo, allora deve essere vero"*)
- La ricerca ripetuta più volte diede risultati tali per cui si potè stabilire che tra il **20 e il 40%** dei partecipanti segue l'opinione del gruppo
- L'esperimento, in qualche modo, mostra quanto la **pressione sociale** può portare le persone a comportarsi in un certo modo
- Sebbene siamo in disaccordo, siamo portati a **conformarci alle opinioni del gruppo**

Il Whistleblowing come atto individuale del "non conformarsi"

…ma quanto è difficile "non conformarsi"

PRIMO ESPERIMENTO

CIO' CHE OSSERVI NON E' CIO' CHE AFFERMI

ASCH S., "*Opinions and social pressure*" (1955)

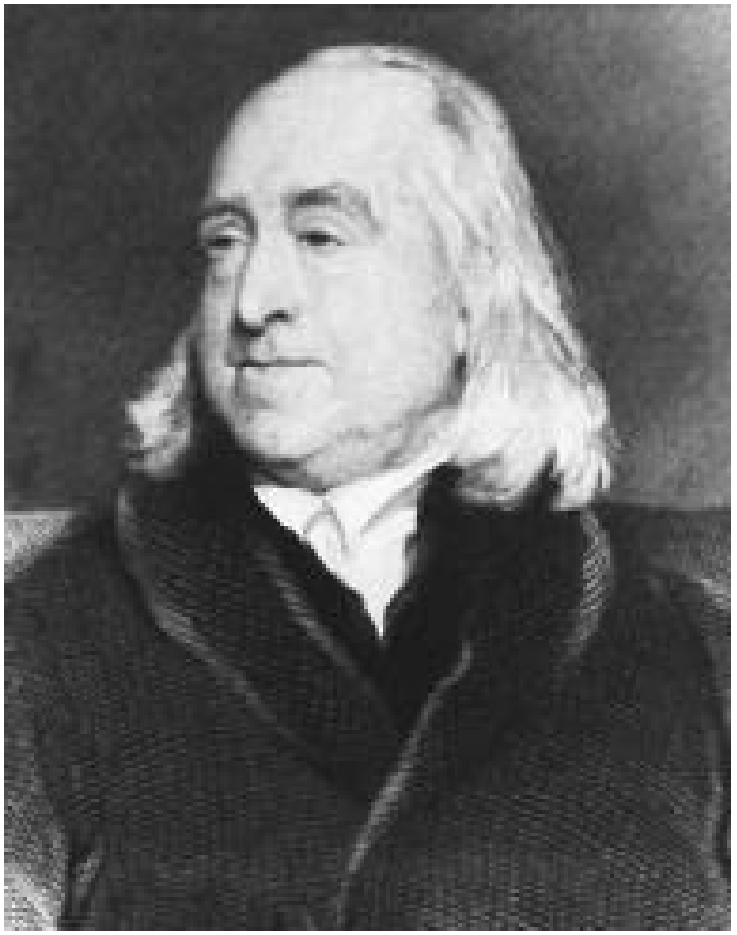
Implicazioni per un'amministrazione

- Occorre creare **una cultura (e un ambiente) in cui la libertà di esprimere la propria opinione** (anche e soprattutto se diversa da quella del gruppo) sia una ricchezza e non un ostacolo
- Una **singola opinione divergente**, infatti, in alcuni casi può fare la differenza
- Asch dimostrò, in studi successivi, che quando il gruppo è composto da un soggetto con opinioni divergenti, il **tasso di conformismo** del gruppo si riduce di tre volte

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

"Più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo"
Jeremy Bentham



Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

SECONDO ESPERIMENTO

PIU' ATTENTAMENTE SAREMO OSSERVATI…

BATESON M., "*Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting*" (2006)

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

…e va gestito consapevolmente

SECONDO ESPERIMENTO

PIU' ATTENTAMENTE SAREMO OSSERVATI…

BATESON M., "*Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting*" (2006)

- Ad alcuni impiegati di una università americana veniva richiesto di **mettere del denaro in un contenitore** quando si facevano il thè o il caffè
- Tuttavia, il contenitore era piuttosto vuoto, forse perché la stanza era posta in un luogo piuttosto distante e permetteva agli impiegati di **non essere osservati**
- Bateson voleva capire come e se fosse possibile **influenzare** il comportamento degli impiegati nel senso di ridurre le violazioni
- Appese un **grande poster con figure floreali** al livello degli occhi proprio sopra il contenitore
- Le casse rimanevano tristemente **vuote**

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

…e va gestito consapevolmente

SECONDO ESPERIMENTO

PIU' ATTENTAMENTE SAREMO OSSERVATI…

BATESON M., "*Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting*" (2006)

- Allora Bateson appese ogni settimana un poster diverso con un solo elemento comune: un **paio di occhi**
- Occhi di un **uomo** una settimana, occhi di **donna** un'altra settimana
- In alcune settimane occhi **amichevoli**, in altre settimane occhi **inquieti**
- Quali **esiti**?
- Il contenitore cominciò a riempirsi, ad un tasso di crescita del **275%**
- Secondo Bateson, l'immagine degli occhi dà alle persone la sensazione di non essere soli e che il loro **comportamento sarà osservato** (e giudicato)
- Gli occhi degli altri fanno emergere **sentimenti di controllo sociale**

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

... e va gestito consapevolmente

- Nel diciottesimo secolo il concetto di trasparenza puó essere associato all'idea emergente di ottenere il **controllo sulla natura attraverso la sua osservazione, sorveglianza e conoscenza.**
- Cosí come la natura puó essere domata se la sua rappresentazione ne illustra le regole, cosí la società puó essere protetta dai crimini se le persone e gli oggetti del mondo sociale sono marchiati ed identificati, sorvegliati e controllati, soggetti, cioé, **alla piena visibilità pubblica**.
- Il maggior interprete di questa visione fu **Jeremy Bentham**, architetto e filosofo inglese, che nel diciottesimo secolo, sulla base degli elementi culturali sopra esposti, conió la famosa espressione: **"*piú attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo*".**

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

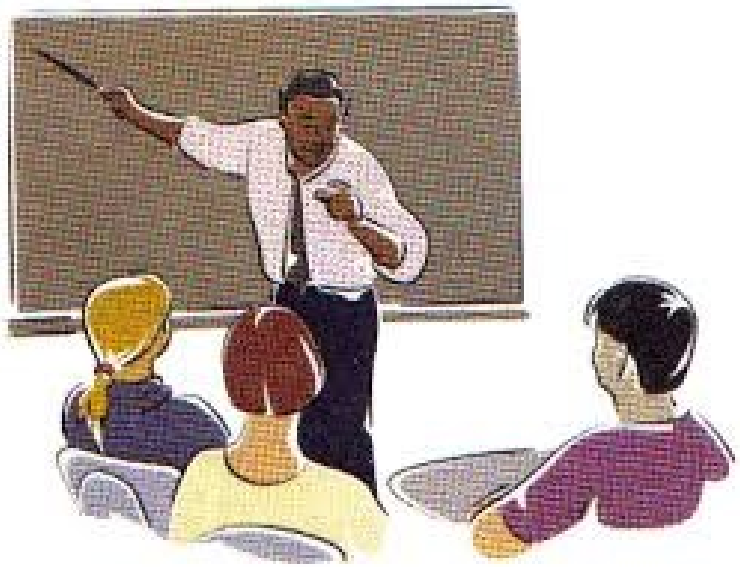
… e va gestito consapevolmente

- Bentham fu anche l'inventore del celebre "**Panopticon**", una costruzione carceraria congegnata in modo tale che un unico osservatore posto al centro dello stabilimento potesse tenere sotto controllo visivo il comportamento di tutti gli ospiti della colonia penale.
- Una forma di architettura che fu definita "**ispettiva**"

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

Il WB e "la faccia sporca della trasparenza"

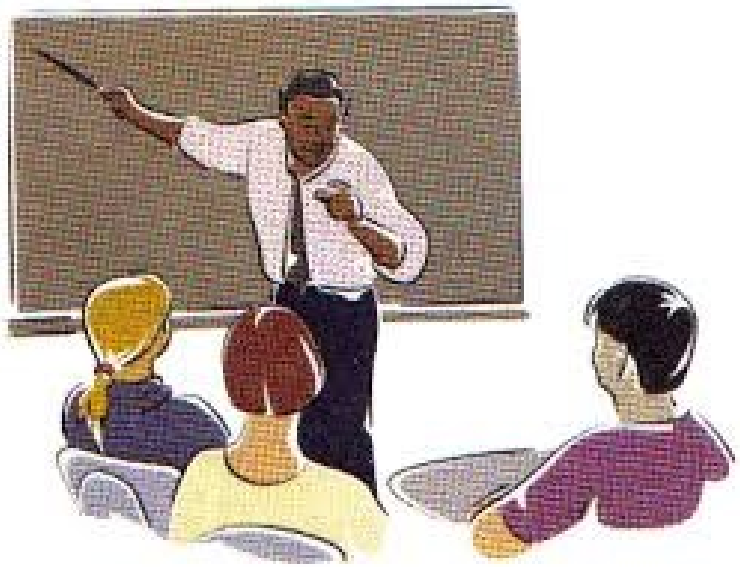


Una volta in un convegno un autorevole ricercatore rivolse la seguente domanda all'auditorio: "**secondo voi, quale Paese al mondo ha raggiunto i maggiori livelli di trasparenza?**"

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

Il WB e "la faccia sporca della trasparenza"



L'auditorio prima timidamente, poi con una certa convinzione, propose le solite nazioni virtuose del Nord Europa.
La risposta fu molto spiazzante.

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

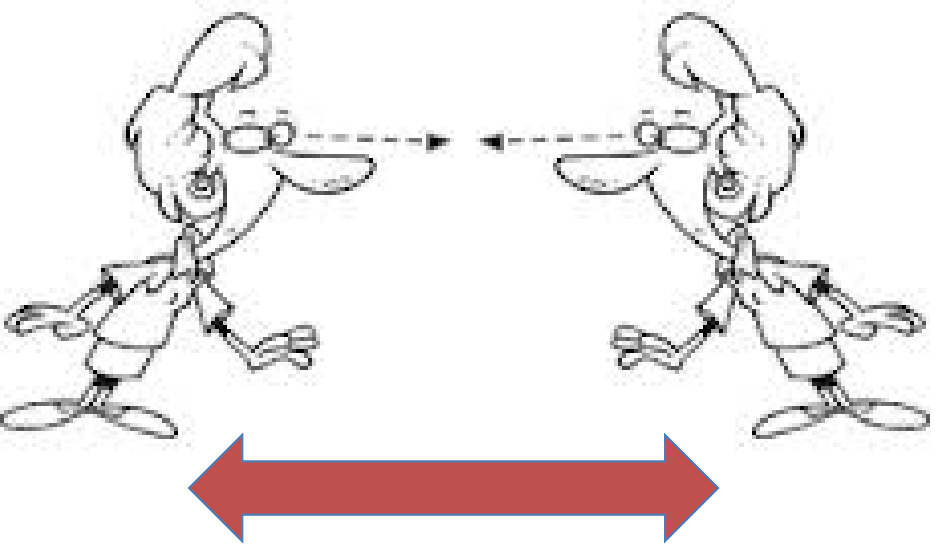
Il WB e "la faccia sporca della trasparenza"

- Secondo l'oratore il Paese che aveva raggiunto i livelli maggiori di trasparenza era sicuramente da considerare **l'ex Germania Est,** nel senso, che il governo, attraverso una diligentissima polizia, aveva accesso a qualsiasi informazione riguardante le azioni e le opinioni dei cittadini.
- Un bellissimo film "***Le vite degli altri***" avvalora questa ipotesi illustrando mirabilmente cosa significasse vivere in quel contesto di "piena trasparenza".

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

Il WB e "la faccia sporca della trasparenza"

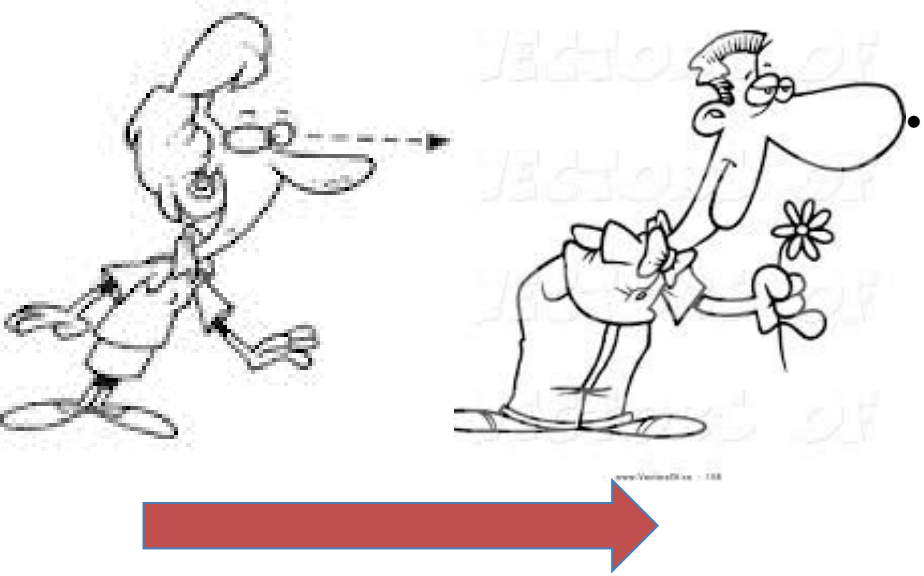


- Quello che l'oratore voleva intendere è che la trasparenza come controllo di per sé non è né buona né cattiva, dipende dall'uso che se ne fa e dai rapporti di potere in campo.
  Il "**gioco**" della "trasparenza come controllo" è **eticamente orientato** fino a che il controllante e il controllato possono scambiarsi facilmente i ruoli in uno spirito di piena **reciprocità e simmetria**.

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

Il WB e "la faccia sporca della trasparenza"



- Il Panopticon di Bentham è certamente uno **strumento di controllo (di ispezione) ma non è eticamente orientato** perché il controllato (la popolazione carceraria) non si potrà mai trovare al posto del controllante (le guardie carcerarie) e viceversa.
- Se il governo di uno Stato ha accesso a tutte le informazioni sui comportamenti dei propri cittadini ma i cittadini non possono accedere alle informazioni sui comportamenti dei propri governanti siamo comunque in un regime di trasparenza, ma fortemente asimmetrica, **in cui non c'è permeabilità dei ruoli.**

Il Whistleblowing è anche un atto di potere

… e va gestito consapevolmente

Il WB e "la faccia sporca della trasparenza"

- Con il *Whistleblowing* si realizza uno dei più potenti strumenti di trasparenza come controllo, in piena ottica Benthamiana ***"più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo"*.**
- Ma in questo caso (soprattutto in questo caso) deve funzionare la **simmetria e la reciprocità**.
- Il "gioco" del WB funziona fintantoché i dipendenti pubblici possono **segnalare comportamenti di altri dipendenti pubblici compresa la componente dirigenziale e politica.**
- Ove questo fosse precluso, ove cioè, la componente dirigenziale e/o quella politica risultassero impermeabili alle segnalazioni dei funzionari o viceversa**, l'istituto perderebbe di qualsiasi efficacia**

Perché abbiamo bisogno dei WB?

- Considerare tali elementi ci porta a circostanziare una ipotesi che spiegherebbe la peculiarità della corruzione in Italia e l'assenza (o la scarsità) di Whistleblowers:
- *E' probabile che i funzionari/dirigenti che rilevano* ***condotte illecite*** *si confrontino anche con una* ***dinamica di asservimento*** *dell'amministrazione o di parte di essa nei confronti di interessi illeciti e con una* ***asimmetria della funzione di controllo*** *sempre a favore di tali interessi. Per questo decidono di* ***non segnalare***

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero senza paura

Graf Lambsdorff
Transparency International

- La corruzione possiede la caratteristica di **auto-perpetuarsi** in caso di assenza di trasparenza (vedi anche Cantone)
- Alcuni autorevoli osservatori hanno dimostrato che la corruzione causa una crescita esponenziale e incessante **dei costi di transazione**.
- **Graf Lambsdorff, di Transparency International** ha suggerito una **soluzione** per rompere il ciclo corruttivo: **aumentarne i costi.**
- Ci sono modi diversi di farlo, alcuni di essi si concentrano **sull'aumentare le probabilità di scoprire i casi** (vedi anche secondo obiettivo del P.N.A.).

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero senza paura

- **Aumentare i controlli aumenta i costi che i corrotti devono sostenere** per trovare contromisure
- Tuttavia, i **controlli esterni** sono molto costosi e potrebbero non essere efficaci (ad esempio, la gestione del rischio)
- Per questo le **informazioni detenute all'interno** delle amministrazioni possono risultare più efficaci
- 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 titolo)
- Per questo dobbiamo difendere e sostenere gli "**osservatori dipendenti**"

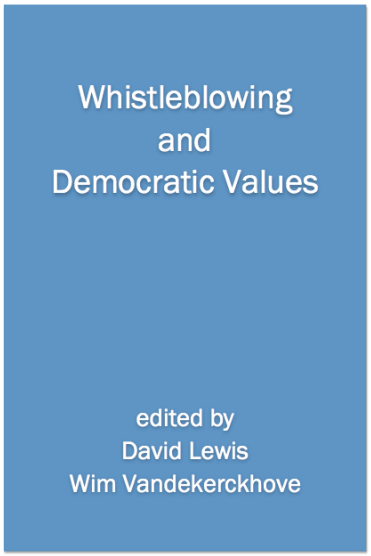
Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero senza paura

- Abbiamo visto come i WB **sfidano il potere** e **mettono a rischio se stessi**
- Una caratteristica comune ai WB, infatti, è che gli individui o le organizzazioni le cui condotte illecite vengono segnalate si trovano in una posizione tale da **provocare un danno** al WB

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero senza paura



Whistleblowing as Fearless Speech: The Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia

Abraham Mansbach

In

Whistleblowing and Democratic Values

edited by David Lewis & Wim Vandekerckhove

- I WBs, pertanto, mettendo a rischio se stessi, **proteggono la loro comunità**, promuovono l'interesse pubblico e consolidano lo stato di diritto
- In questo sono assimilabili alla figura della "***parrhesia***" della democrazia greca, una attività verbale fondata sul "**dire-il-vero senza paura**" (*fearless speech*)

Perché abbiamo bisogno dei WB?

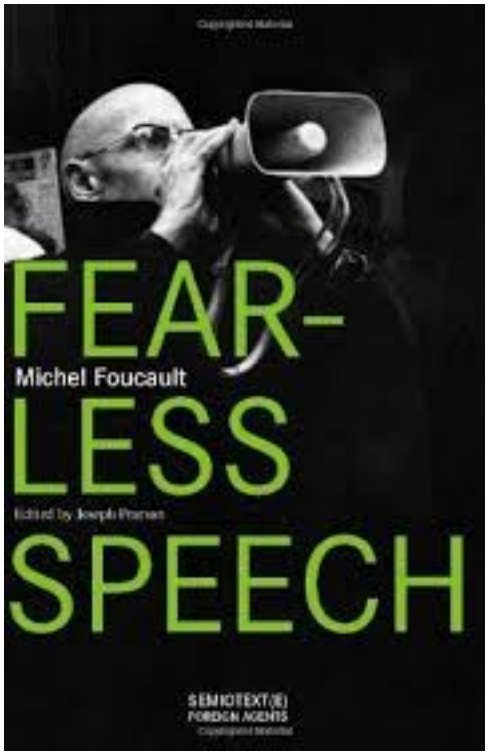
… dire-il-vero senza paura

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

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero senza paura



Fearless Speech
Michel Foucault

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**" (auto-critica o critica verso l'altro) e
•**una specifica relazione con l'etica** attraverso la **libertà** e la **responsabilità**.
Più precisamente la ***parrhesia*** è un'attività verbale in cui chi parla **esprime la sua personale relazione con la verità** e rischia la sua vita perché riconosce che "**dire-la-verità" sia un dovere** per migliorare e aiutare altre persone (oltre che se stesso)

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero senza paura

- Come il *parrhesiasta*, il WB opera da una **posizione di debolezza**
- I dipendenti che espongono comportamenti illeciti di altri dipendenti o della leadership sono **vulnerabili** perché possono essere mobbizzati
- Gli individui che denunciano comportamenti illeciti di politici, membri del governo o delle forze armate sono altrettanto **esposti al rischio anche se non sono direttamente dipendenti**

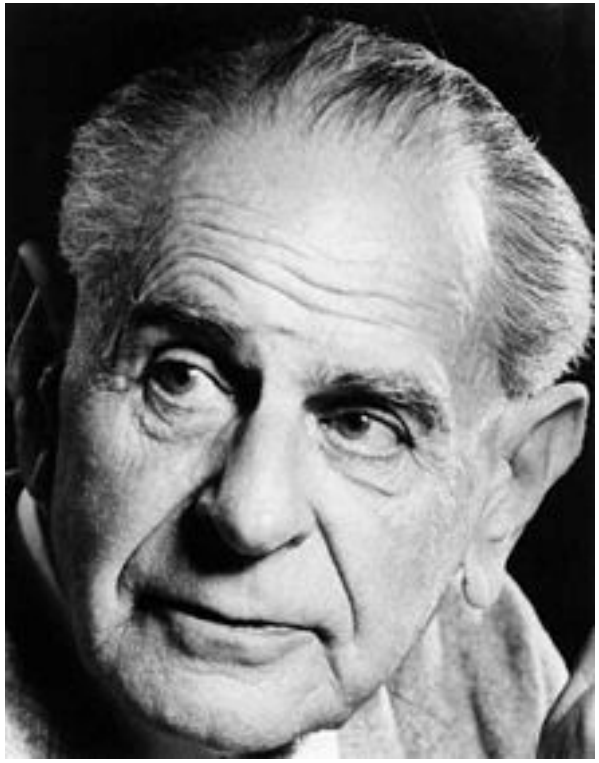
Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero per migliorare le decisioni

- Nei tempi antichi il termine ***parrhesia*** cambiò spesso significato
- Sotto i monarchi ellenici, ad esempio, il *parrhesiasta* 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")
- Anche il WB è un atto che intende **modificare le decisioni** prese dal potere
- Le segnalazioni sono spesso dirette per modificare il **modo in cui si lavora**
- Le segnalazioni spesso fanno risparmiare molti **soldi**

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero per migliorare le decisioni



La società aperta e i suoi nemici

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 ***WB-parrhesiasta***

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero per far "vibrare" la democrazia

[Radical democracy](#)
Ernesto Laclau e
Chantal Mouffe

La democrazia "vibrante"

- **Ernesto Laclau** e **Chantal Mouffe** (1985) 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**

Perché abbiamo bisogno dei WB?

… dire-il-vero per far "vibrare" la democrazia

- In riferimento alle dinamiche politiche delle società democratiche avanzate, non si può dire che il margine di movimento sia confinato all'**azione collettiva**
- Ci sono **pratiche "non collettive"** e il WB (inteso come "dire-il-vero senza paura") è proprio una di queste
- Ha il potere di **radicalizzare la democrazia, di renderla "vibrante"**
- Il WB è una **pratica micro-politica di controllo del potere dall'interno**
- Per questo dobbiamo difendere e sostenere i *parrhesiasti*, "**osservatori dipendenti**"

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
Prevenire la corruzione nelle Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

Seconda parte

L'IDENTIKIT DEL WHISTLEBLOWER

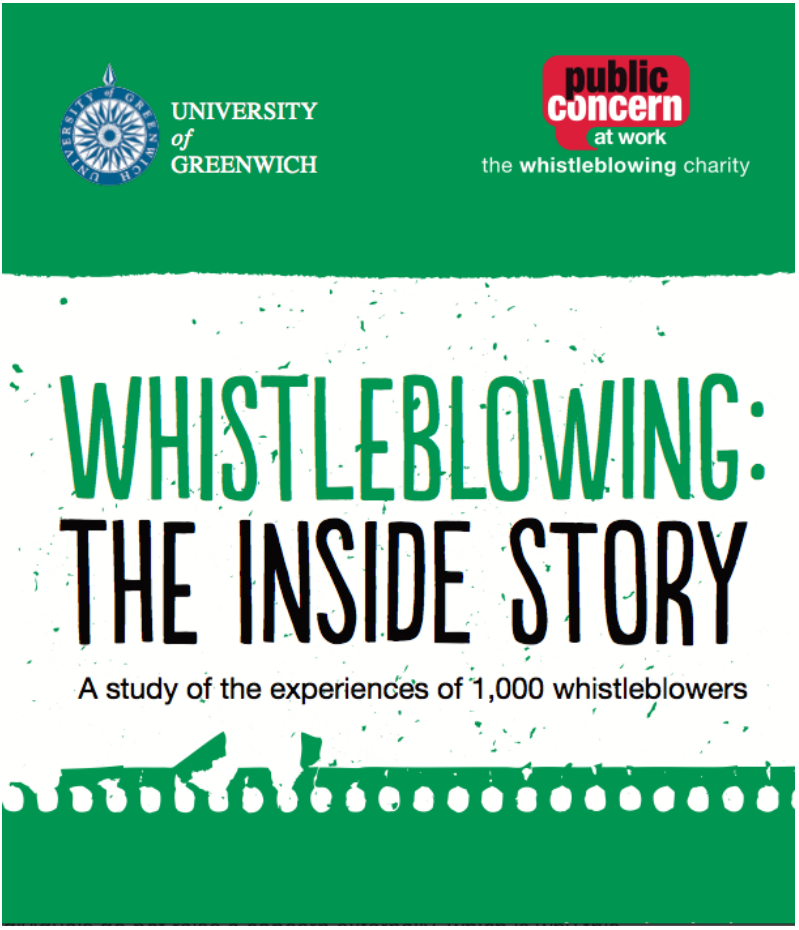
…sugli "osservatori dipendenti"…

L'identikit del WB

http://www.pcaw.org.uk

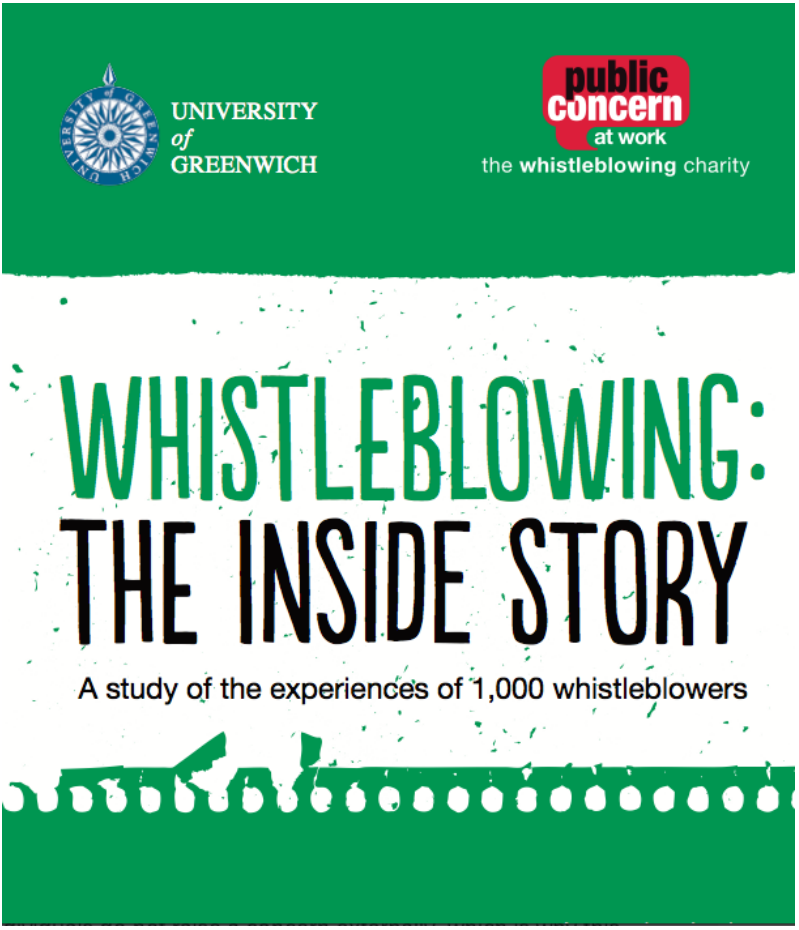
- **Public Concern At Work** UK ha pubblicato una **ricerca** di grande interesse, uno studio su **1.000 casi** di whistleblowing trattati dall'organizzazione non profit inglese
- Public Concern At Work significa qualcosa tipo "**Preoccupazione Pubblica Al Lavoro**", un intelligente gioco di parole per dire che le persone debbono "mettersi al lavoro" per proteggere l'interesse pubblico e per determinare il campo di applicazione che è, appunto, il lavoro.
- Lo studio si intitola:**Whistleblowing, the inside story**

L'identikit del WB



- Per la risoluzione di tali dilemmi, PCAW rappresenta un'àncora di salvataggio. Attraverso un team composto da personale specializzato anche nelle relazioni umane, **PCAW assiste il potenziale whistleblower** nel difficile percorso che lo porta alla segnalazione che, per la legge inglese, può essere fatta sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione.
- I **risultati sono molto interessanti** e, nonostante le profondissime differenze relative alla cultura, all'etica pubblica, all'ordinamento giuridico e alla legislazione vigente, ci forniscono informazioni molto interessanti su **chi sono i whistleblower, quali difficoltà incontrano nel segnalare, quali sono gli esiti della segnalazione sia in termini organizzativi che personali, quali sono le condizioni di efficacia** affinché questo istituto possa produrre degli effetti di prevenzione della corruzione e tutela dell'interesse pubblico.

L'identikit del WB



I risultati dimostrano che:

- Il **tipico whistleblower** è un funzionario specializzato, spesso un professionista che sta lavorando da meno di due anni nel contesto in cui si verifica il comportamento illecito o pericoloso
- Il 60% di coloro che si rivolgono a PCAW sostiene di **non aver avuto alcuna risposta** alla segnalazione da parte della dirigenza (sia essa positiva o negativa)
- Il **personale più giovane** e con un ruolo più marginale ha più probabilità di essere ignorato rispetto al **personale esperto** e che riveste ruoli di responsabilità maggiore. Questi ultimi hanno maggiori probabilità di essere licenziati
- In generale, i risultati indicano che le organizzazioni stanno **sempre meglio** affrontando il comportamento illecito o pericoloso, ma ancora non riescono a **proteggere il whistleblower**.

L'identikit del WB

… e in Italia?

- Per quanto concerne l'**Italia**, riteniamo sia giunto il momento per **un'azione forte di informazione/sensibilizzazione** in merito a questo (per noi) nuovo istituto che necessita, oltretutto, di un deciso rafforzamento dal punto di vista legislativo.
- La **legge 190/2012**, infatti, dispone della tutela del segnalante ma lascia inevase alcune questioni cruciali come, ad esempio, **l'estrema frammentazione** del quadro normativo in materia.

leggi l'intero articolo su @spazioetico

L'identikit del WB

… e in Italia?

1

2

In generale esistono alcune **questioni** che, se affrontate e risolte dalle norme come dalla prassi operativa potrebbero rendere efficace questo istituto:

•**primo**, ridurre la paura di ritorsioni a seguito di segnalazioni. Occorre approntare procedure e strumenti raffinati (***policy di whistleblowing***), non si può improvvisare con la vita dei preziosi **parrhesiasti**

•**secondo**, garantire **effettività alle sanzioni** nel caso che la segnalazione porti alla scoperta di una condotta illecita, per non assistere a penose (e paradossali) circostanze in cui al segnalatore viene imposto di "convivere pacificamente" con il soggetto contro cui la segnalazione è stata fatta;

L'identikit del WB

… e in Italia?

3

4

5

- **terzo**, garantire un **accompagnamento competente** per coloro che sono stati testimoni di una condotta illecita e non sono ancora sicuri di (o non sanno come fare per) segnalare;
- **quarto**, **estendere la possibilità di segnalare anche ai comportamenti pericolosi** per la comunità (non solo agli atti illeciti di dipendenti pubblici). Davvero non si comprende perché questi debbano essere esclusi;
- **quinto**, **estendere la possibilità di segnalare** nei confronti di tutti coloro che sono chiamati ad operare scelte nell'interesse pubblico, con questo intendendosi chi ha **responsabilità politiche e chi ha responsabilità sociali nell'attività imprenditoriale**;

L'identikit del WB

… e in Italia?

6

7

8

- **sesto**, **fare cultura** attraverso iniziative di informazione/sensibilizzazione (il whistleblower non è un pentito e il whistleblowing non è un reclamo) e attraverso il web, dando informazioni sulle storie "a lieto fine";
- **settimo**, personalmente **non sono d'accordo con il premiare economicamente un whistleblower,** piuttosto inserirei una specie di bonus per chi segnala (con giusta causa e per ragionevoli motivi) al momento della valutazione della performance individuale;
- **ottavo**, le amministrazioni, soprattutto quelle di piccole dimensioni, dovrebbero **gestire le procedure di segnalazione e di protezione in maniera consorziata** per fornire maggiore protezione al ***WB-parrhesiasta***
- ***…***

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

FormezPA

Terza parte

IL WHISTLEBLOWING L'ABBIAMO INVENTATO NOI!

…le "bocche di leone" della Repubblica di Venezia…

Whistleblowing nella storia e nella cultura

…le bocche di leone della Repubblica di Venezia

- Dopo il tentativo di colpo di stato di Baiamonte Tiepolo, nel 1310, furono costruite a Venezia diverse **Bocche di Leone** (Boche de Leon) o Bocche per le denunce segrete (boche de le denuntie), simili alle nostre cassette postali.
- Le **denunce** potevano riguardare vari tipi di reati tra i quali l'inadempienza alla **sanità, la bestemmia o l'evasione fiscale**.
- Erano **distribuite almeno una in ogni sestiere**, vicino a collocazioni della Magistratura, a Palazzo Ducale o alle chiese, e servivano a raccogliere notizie, delazioni o segnalazioni contro coloro che si macchiavano dei crimini più vari.

Whistleblowing nella storia e nella cultura

…le bocche di leone della Repubblica di Venezia

- Si chiamavano così perché nei bassorilievi di marmo bianco era scolpita l'immagine di un **muso di leone**, a ricordare il leone di san Marco, simbolo dello Stato veneziano ,o una faccia dall'espressione cattiva.
- Al posto della bocca vi era una **buca** per inserire dei fogli di carta con le denunce segrete.
- **Solo i Capi del Sestiere** potevano accedere al retro del muro dove erano poste le varie cassette.
- Delle volte si trattava di **delazioni prive di ogni fondamento**, dovute all'invidia o all'odio di una persona verso l'altra, altre volte invece queste **segnalazioni salvarono la sicurezza della Serenissima**.

Whistleblowing nella storia e nella cultura

…le bocche di leone della Repubblica di Venezia

- I Savi dei Dieci e i Consiglieri dei Dieci **accettavano le denunce anonime solo se si trattava di affari di Stato, con l'approvazione dei cinque sesti dei votanti**
- Non era però così facile, come si può pensare, **accusare** qualcuno.
- Nel 1387 il Consiglio dei Dieci ordinava che le accuse anonime inviate tramite lettera, senza firma dell'accusatore e senza attendibili testimoni d'accusa sulle circostanze segnalate, **dovevano essere bruciate** senza tenerne minimamente conto.

Whistleblowing nella storia e nella cultura

…le bocche di leone della Repubblica di Venezia

- Nel **1542** fu decretata una legge che stabiliva l'accettazione delle denunce solo se venivano citati almeno **tre testimoni** presenti al fatto.
- Le denunce segrete più pericolose erano quelle che venivano presentate con l'accusa di **tradimento e cospirazione** ai danni dello Stato.
- Tramite le Bocche di Leone e le denunce segrete furono quindi scoperti molti reati di cui non si sarebbe mai venuto a conoscenza, con gravi danni per la Repubblica di Venezia.
- Probabilmente però vennero anche accusati e imprigionati degli innocenti.
- Il Consiglio dei Dieci applicava con scrupolosità la legge stabilita dagli "**Avogadri dello Stato**"

Whistleblowing nella storia e nella cultura

…le bocche di leone della Repubblica di Venezia

"Prima di ogni cosa indagate sempre scrupolosamente, per stabilire la verità con giustizia e chiarezza.

Non condannate nessuno, se non dopo un giudizio sincero e giusto.

Non giudicate nessuno in base a sospetti, ma ricercate le prove e alla fine, pronunciate una sentenza pietosa.

Non fate agli altri ciò che non vorreste essere fatto a voi"

Una iscrizione posta sopra la porta dell'Avogaria di Palazzo Ducale a Venezia

Whistleblowing nella storia e nella cultura

…le bocche di leone della Repubblica di Venezia

- L'atto primo dell'opera **La Gioconda** (1876) di **Amilcare Ponchielli** s'intitola "**La bocca del leone**" perché uno dei personaggi, Barnaba, durante il monologo "O monumento!", inserisce proprio in una bocca di Leone una **denuncia** che accusa i due amanti Enzo e Laura.

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

Formez PA

MASSIMO DI RIENZO
Website: @spazioetico
Email: m_dirienzo@hotmail.com
Tel. 3334158347
Linkedin: it.linkedin.com/in/massimodirienzo/
Skype: massimo.di.rienzo

Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione pubblica

Riforme della PA
prevenire la corruzione
Amministrazioni del Mezzogiorno

FormezPA

BUON LAVORO!!!