amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2022

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Formare per trasformare: l'impatto trasformativo della formazione sulla prevenzione della corruzione. Prime riflessioni.

di Valentina Maria Donini

(Ricercatrice presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione)

e Valentina Lostorto

(Professoressa di ruolo presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione)

e Nereo Zamaro

(Professore di ruolo presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione)

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il *whistleblowing* nell'ordinamento italiano. – 3. Il progetto *Formare per trasformare*.– 4. La ricerca. Piano di lavoro e strumento di rilevazione. – 4.1. Disegno della ricerca. - 4.2. Il questionario. - 4.3. *Profilo demografico e strutturale dei rispondenti*. - 5. Un quadro dei primi risultati. – 6. Alcuni spunti iniziali. – 6.1. *Sui dati rilevati*. - 6.2. *Sulla tecnica usata*. – 7. Riflessioni e sviluppi successivi.

Abstract

In this article the research purpose, methodology and first partial results of a survey carried out by SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione (National School of Administration) are presented. The project "Training for change. Open administration and innovative training models for the efficient implementation of whistleblowing as a tool of co-participation to processes identification, prevention and treatment of maladministration" aims at highlighting the role of SNA training programmes on the perception of whistleblowing in Italy, considering that so far it is not yet fully rooted in the Italian cultural and legal experience. Preliminary findings and some considerations about the effectiveness of the survey tools used are pointed out.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione

La formazione in materia di prevenzione della corruzione è una misura obbligatoria che ogni amministrazione deve attuare in ottemperanza a precisi obblighi di legge: la legge 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), infatti, all'articolo 1 comma 11 prevede che la Scuola superiore della pubblica amministrazione (oggi SNA, Scuola Nazionale dell'amministrazione), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità[1].

La formazione è quindi non solo uno strumento necessario per diffondere la cultura dell'integrità, ma è proprio una precisa misura di prevenzione della corruzione, indispensabile per aumentare la consapevolezza dei dipendenti pubblici, che devono essere in grado di riconoscere eventuali dilemmi etici e di gestirli correttamente, per evitare episodi di corruzione o *maladministration*, e per sviluppare le conoscenze e le competenze necessarie a svolgere in modo efficace ed efficiente le funzioni che presentano un rischio di corruzione[2].

Recependo le indicazioni contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione[3], la formazione non può essere uguale per tutti i dipendenti, ma deve differenziarsi a seconda dei destinatari. Se a tutto il personale di un'amministrazione occorre una formazione generale sui temi etici, a coloro che operano nei settori maggiormente esposti al rischio di corruzione (i cosiddetti *risk owner*) e a coloro che

---

* Nel contributo si illustrano alcuni risultati, preliminari e parziali, della campagna di rilevazioni in corso presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione nell'ambito della ricerca *Formare per trasformare – Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del whistleblowing*, diretta a valutare gli effetti della formazione erogata in materia di anticorruzione. Il gruppo di ricerca è composto da: Valentina Lostorto (SNA – Responsabile scientifico del progetto), Valentina M. Donini (SNA), Nereo Zamaro (SNA e ISTAT). Le operazioni di raccolta dei dati sono state gestite da Mariella Astazi (SNA). La ricerca è stata presentata la prima volta il 7 ottobre 2022 al Festival della Sociologia di Narni, e questo scritto riflette anche le considerazioni e i rilievi emersi in quella sede. Gli autori ringraziano tutti i corsisti SNA che hanno contribuito alla rilevazione

[1] La formazione è richiamata più volte nella legge 190/2012, soprattutto come attività propedeutica a un'altra misura, cioè la rotazione dei dipendenti. Si veda a questo proposito il comma 5 lett. B dell'art.1 che impone alle PA l'obbligo di adottare procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

[2] Cfr. S. BATTINI, V. LOSTORTO, *Il ruolo della formazione nella politica di prevenzione della corruzione*, in *Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale*, 89, 2020, p. 229.

[3] La convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida, è stata ratificata dall'Italia con la legge 116/2009. Si tratta del primo testo internazionale (a parte un primo accenno nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata del 2000) che considera fondamentale la dimensione preventiva oltre a quella repressiva.

ISSN 2036-7821

sono chiamati a trattare il rischio (i *risk manager*, ad esempio i Responsabili della Prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT), nonché i referenti e il personale a supporto) occorre invece una formazione più specialistica, approfondita e tecnica su procedure e misure.

La SNA adempie a questa funzione offrendo alle Pubbliche Amministrazioni (PA) una serie di corsi in materia di prevenzione della corruzione, previsti sia per la formazione iniziale sia per la formazione continua dei dipendenti, fornendo anche corsi dedicati a singole amministrazioni. Il livello di approfondimento dei percorsi didattici varia da quelli più generali, destinati a tutti i dipendenti, a quelli più specialistici, fino a corsi di accompagnamento alla realizzazione della concreta strategia di prevenzione della corruzione (corsi di accompagnamento alla redazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT), e oggi, a seguito dei recenti interventi del legislatore[4], del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)).

I contenuti della formazione non prevedono solo un'analisi della rilevante legislazione in materia, ma seguendo anche le indicazioni fornite dall'Autorità nazionale anticorruzione nel Piano nazionale anticorruzione 2019, l'obiettivo è fornire ai destinatari strumenti decisionali in grado di porli nella condizione di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interessi così come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure di prevenzione della corruzione.

Per questo, gran parte della didattica riguarda effettivamente la descrizione delle misure di prevenzione della corruzione, ma non solo: obiettivo dei corsi è cercare di trasferire ai discenti più che norme e procedure, la "filosofia" alla base di tutto l'impianto preventivo, anche attraverso simulazioni e casi di studio per far immedesimare i discenti in situazioni critiche potenzialmente presenti in ogni amministrazione e censurare i comportamenti scorretti, inopportuni e illeciti, ed enfatizzare invece quelli corretti. Ciò si rende necessario soprattutto alla luce del processo di responsabilizzazione delle singole amministrazioni, avviato dalla legge 190/2012, per cui le PA non sono chiamate solo ad adempiere in modo formalistico e burocratico agli obblighi di legge, ma a diventare soggetti attivi nella gestione del rischio corruttivo. Il superamento della vecchia logica adempimentale è quindi fondamentale per una reale strategia di prevenzione della corruzione, che vede la PA

[4] Il PIAO, documento unico di programmazione e governance per le PA, allo scopo di superare la frammentazione dei diversi piani che attualmente ogni amministrazione deve predisporre, è stato previsto dal d.l. 80/2021, in attuazione delle indicazioni contenute nel PNRR. Per una panoramica sull'evoluzione della strategia di prevenzione della corruzione negli ultimi anni cfr. V.M. DONINI, *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Roma, 2022.

ISSN 2036-7821

come agente del cambiamento e quindi parte della soluzione e non più, come in passato, del problema[5].
Questo vuol dire, in pratica, che tutti i dipendenti di una PA sono chiamati a partecipare alla gestione del rischio, sotto un profilo passivo rispettando la normativa in materia oltre che ovviamente gli obblighi contenuti nel PTPCT e nel Codice di comportamento dei pubblici dipendenti e delle singole amministrazioni. Anche perché la violazione delle misure di prevenzione contenute nel Piano o previste dal Codice di comportamento costituisce illecito disciplinare, e quindi è necessaria una formazione su questi temi, per evitare che il dipendente non sia consapevole delle sue responsabilità e per ridurre il rischio che eventuali illeciti siano frutto di sciatteria o negligenza[6].
Da un punto di vista attivo, la partecipazione del dipendente nella gestione del rischio si estrinseca nel dovere di collaborazione con il RPCT, ma anche con il dovere di segnalare eventuali fatti illeciti o irregolarità di cui viene a conoscenza nell'ambito dello svolgimento della sua attività lavorativa. Si tratta in questo caso dell'istituto del *whistleblowing*[7], una delle misure che in aula desta maggiore interesse, ma anche una certa preoccupazione.

2. Il whistleblowing nell'ordinamento italiano

La protezione del dipendente che segnala illeciti è, infatti, una novità nell'ordinamento italiano[8]. Fino alla legge 190/2012 non c'era alcun appiglio normativo per tutelare il dipendente che, facendosi carico dell'interesse pubblico, segnalava eventuali fatti illeciti, reati, irregolarità. Gli unici riferimenti normativi erano gli artt. 361 e 362 del Codice penale (omessa denuncia di reato da parte di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio), e solo per il settore privato il

[5] Cfr. R. CANTONE, *La prevenzione della corruzione nelle società a partecipazione pubblica. Le novità introdotte dalla "riforma Madia" della pubblica amministrazione*, in *Rivista delle società*, 1, p. 233.

[6] Cfr. V. LOSTORTO, *La formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in C. CONTESSA, A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza. Il commento alle norme nazionali e sovranazionali sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza amministrativa*, Piacenza 2021, pp. 465-80

[7] Termine inglese che indica l'azione di denuncia o segnalazione del *whistleblower*, cioè colui che soffia nel fischietto, per indicare la persona che attira l'attenzione dell'autorità o della collettività su un fatto illecito, un reato o una irregolarità. La prima definizione moderna è di Ralph Nader, che considerando la segnalazione come un ultimo baluardo contro il potere, descrive il *whistleblowing* come l'azione di chi, credendo che l'interesse pubblico sia più importante dell'interesse dell'organizzazione di cui è al servizio, denuncia o segnala un'attività irregolare, illegale, fraudolenta o dannosa. Cfr. R. NADER, K. BLACKWELL, P. PETKAS, *Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*, New York, 1972, p. 7.

[8] In realtà, seconda certa dottrina, una tutela contro eventuali atti ritorsivi era già fornita dalla giurisprudenza lavoristica che considerava illegittimi i provvedimenti disciplinari di ritorsione adottati dal datore di lavoro nei confronti del segnalante (cfr. R. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare "ad occhi chiusi"?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, XXIX, 2, 2010, pp. 335-365). Sulla necessità di introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del *whistleblowing*, G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Catania, 2011.

ISSN 2036-7821

d.lgs. 231/2001 (che impone alcuni obblighi di segnalazione). Ma si trattava di riferimenti non adeguati a ricoprire la fattispecie diversa, per ambito soggettivo, del dipendente pubblico che segnala un illecito.

Anche il fatto di dover ricorrere a una perifrasi (*dipendente pubblico che segnala un illecito*) o a un termine straniero (*whistleblower*) dimostra quanto poco radicato sia il concetto nella cultura socio-giuridica italiana, come ha dovuto, a malincuore, ammettere anche l'Accademia della Crusca non essendo in grado di trovare nella lingua italiana una parola che riproduca integralmente il senso e il significato del termine inglese *whistleblower*. Non è quindi per esterofilia che continuiamo a utilizzare la parola straniera, ma proprio perché manca un corrispondente italiano di un istituto che è nato nella cultura anglosassone[9]. E anche il termine che più si avvicina, "segnalante" o "segnalatore", non restituisce in realtà la dimensione altamente etica e civica dell'istituto, come la si percepisce invece nella terminologia inglese, anche se è sicuramente una soluzione migliore o per lo meno neutra, rispetto ad altre proposte che invece contengono inevitabilmente un'accezione negativa, come ad esempio "informatore", "talpa" "gola profonda". Per non parlare di chi invece direttamente accosta il *whistleblower* al delatore o al traditore, dimostrando però di non aver colto il significato autentico e originario del concetto stesso di *whistleblowing*.

Perché la delazione è un atto contro qualcuno per un proprio, anche bieco, tornaconto personale. Come spiega il dizionario Treccani, la delazione è "l'atto di denunciare segretamente, per lucro, per servilismo o per altri motivi, l'autore di un reato o di altra azione soggetta a pena o sanzione, o di fornire comunque informazioni che consentano d'identificarlo". È quindi qualcuno che denuncia per perseguire un proprio interesse personale, o che denuncia un innocente configurando in questo caso l'ipotesi di reato prevista dall'art. 367 del codice penale (simulazione di reato, denuncia di fatti falsi, con la consapevolezza che sono falsi).

Ben diverso è il caso del *whistleblower*, che al contrario sacrifica il proprio interesse personale (alla tranquillità, al benessere individuale) a favore dell'interesse pubblico, segnalando fatti che secondo le proprie conoscenze ritiene che molto probabilmente si siano verificati. Non è quindi un atto contro qualcuno, ma a favore dell'amministrazione: facendo emergere episodi di *mala gestio* o semplicemente falle

[9] Per una prima definizione di whistleblowing, ancora tra le più accreditate oggi, cfr. M.P. MICELI, J.P. NEAR, *Organizational Dissidence: The Case of Whistleblowing*, in *Journal of Business Ethics*, 4, 1985, pp. 1-16. Per un excursus storico sull'evoluzione del concetto di whistleblowing a partire dal diritto medievale inglese fino alla moderna legislazione statunitense, cfr. J.R. BECK, *The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation*, in *North Carolina Law Review*, 78, 3, 2000, pp. 539-641. Vedi anche V.M. DONINI, *La tutela del* whistleblower *tra etica e pragmatismo. La logica premiale del diritto statunitense: un modello da seguire?*, in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 1, 2022, pp. 216-242.

ISSN 2036-7821

nel sistema, consente di migliorare, infatti, l'efficacia, il buon andamento e l'imparzialità di un'amministrazione.
Tuttavia, la dimensione etica del *whistleblower* non è ancora pienamente compresa nell'esperienza socio-culturale italiana prima ancora che giuridica e l'istituto, di importazione anglosassone, fatica a decollare.
Eppure, il *whistleblowing* è uno strumento indispensabile per aumentare la capacità delle amministrazioni di scoprire, e quindi prevenire, eventuali fenomeni corruttivi. Ed è per questo motivo che la legge 190/2012 per la prima volta ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto del *whistleblowing*, prevedendo delle embrionali, parziali tutele per il dipendente che segnala illeciti. In particolare, con l'inserimento di un nuovo art. 54-bis al d.lgs. 2001/165, la legge 190/2012 ha disposto tre regole: tutela della riservatezza del denunciante, divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower* e sottrazione della segnalazione al diritto di accesso.
Sicuramente tale intervento normativa ha rappresentato un grande passo avanti, soprattutto sotto il profilo culturale, ma non ancora un'adeguata protezione che potesse allineare l'Italia agli standard internazionali ed europei.
Non a caso, proprio l'Unione Europea in un rapporto sullo stato dell'arte in tema di lotta alla corruzione di tutti i paesi membri[10], aveva considerato non adeguate tali tutele segnalando al legislatore tutta una serie di criticità, ad esempio l'ambito di applicazione eccessivamente limitato (a causa di una nozione di dipendente pubblico eccessivamente restrittiva), l'insufficiente tutela della riservatezza, ma soprattutto un'inefficace tutela contro gli atti ritorsivi.
Di conseguenza, per superare tali criticità che rendevano di fatto inadeguata la tutela del *whistleblower*, il legislatore italiano è tornato a disciplinare la materia nel 2017, con un testo interamente dedicato alla "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".
La nuova normativa, approvata dopo un lungo e aspro iter parlamentare a causa delle forti opposizioni di chi ancora fraintendeva l'istituto del *whistleblowing* con la delazione, supera le criticità della legge 190/2012 e fornisce una maggiore tutela alla persona che segnala illeciti, ampliando l'ambito di applicazione soggettivo e, soprattutto, fornendo maggiori garanzie al segnalante, sia sotto il profilo della riservatezza, sia in merito alla tutela da misure ritorsive e discriminatorie[11].

[10] *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, com(2014) 38.
[11] N. PARISI, *Osservazioni a prima lettura sulla legge n. 179/2017 di tutela del whistleblower*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 1, 2018, pp. 1-31; R. CANTONE, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, in *Sistema penale*, 29 giugno, 2020; A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Atti del I Convegno annuale del dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria" (Milano 18 - 19 novembre 2019), Milano, 2020; e M. MARTONE, *La repressione della corruzione e la tutela del "whistleblower" alla luce della l. 30 novembre 2017, n. 179*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2018, 1, pp. 61-70.

ISSN 2036-7821

Questo è sicuramente un punto fondamentale, dal momento che ancora oggi, uno dei fattori che rallenta la diffusione dell'istituto è proprio il timore di ritorsioni a seguito della segnalazione. Se in passato il dipendente aveva minori strumenti a tutela, oggi la legge 179/2017 prevede che in caso di applicazione di misure ritorsive queste vadano segnalate all'ANAC (e non più al Dipartimento della Funzione Pubblica, che di fatto non aveva poteri di intervento e sanzionatori) che, oltre a irrogare sanzioni amministrative al RPCT colpevole di aver applicato la misura ritorsiva (come ad esempio trasferimento, demansionamento, sanzioni disciplinari), ha il potere di dichiarare la nullità di tali atti e la reintegrazione in caso di licenziamento. E soprattutto non è il dipendente a dover dimostrare il nesso causale tra segnalazione e misura ritorsiva, ma è l'amministrazione a dover dimostrare che la misura non ha nulla a che vedere con la segnalazione.

La norma mira a creare un clima organizzativo interno alle amministrazioni ben disposto nei confronti del *whistleblowe*r, anche se è indubbio lo sfavore con cui ancora oggi è considerato chi inevitabilmente rompe quel patto di "solidarietà" con il quale si fraintende invece una forma di omertà che in un certo senso lega il dipendente a colleghi e superiori.

Nonostante le tutele previste dalla legge, infatti, si osservano ancora forti resistenze, proprio perché manca un clima organizzativo che sostenga il *whistleblower*, a differenza di quanto si può rilevare in altri paesi dove invece chi segnala è visto in maniera positiva, o addirittura come una sorta di eroe che si fa carico dell'interesse pubblico a discapito della propria tranquillità personale.

Per questo motivo, in alcuni ordinamenti (si pensi ad esempio agli Stati Uniti) è prevista anche una premialità per chi segnala, considerando che non solo la ricompensa incentiva la segnalazione, ma può contribuire anche ad aumentare la consapevolezza sul tema, dal momento che più persone segnalano, più il sistema si diffonde. E ciò produce un evidente beneficio per lo Stato dal momento che il *whistleblowing* permette di recuperare grosse somme di denaro, ed è uno strumento più efficace ed economico rispetto ai tradizionali metodi investigativi, anche perché la ricompensa non grava sul bilancio dello Stato, ma è semplicemente una percentuale sulle somme recuperate.

Tuttavia, monetizzare la virtù può comportare dei rischi oltre che sollevare perplessità sotto il profilo etico: chi assiste a qualcosa di scorretto dovrebbe sentirsi moralmente costretto a denunciare e non perché incentivato da una ricompensa economica. E soprattutto, l'attrattiva della ricompensa potrebbe minare tutta la credibilità del sistema, producendo segnalazioni false, opportunistiche oppure accordi sottobanco tra potenziali *whistleblower* e possibili segnalati[12].

[12] Si segnala c che nel dibattito sul tema a un certo punto si era pensato a introdurre la logica premiale nel nostro ordinamento; si veda il *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e*

ISSN 2036-7821

Per questi motivi il modello premiale statunitense non ha avuto una grande diffusione, e soprattutto non si ritiene auspicabile il suo recepimento nel nostro ordinamento: la premialità, infatti, potrebbe indurre a peggiorare la considerazione negativa che ancora ammanta l'istituto, soprattutto per il timore di segnalazioni in cattiva fede, a scopo ritorsivo o per interessi personali confliggenti con l'interesse pubblico. Ed è proprio il timore di un uso distorto del *whistleblowing* a rallentarne la sua circolazione e diffusione, anche solo a livello di dibattito pubblico, oltre al problema culturale di recepire un istituto considerato comunque alieno all'esperienza giuridica italiana.

D'altra parte, però, non si può nemmeno trascurare il fatto che, nonostante gli indubbi progressi sotto il profilo delle tutele offerte dal legislatore, chi segnala oggi, inevitabilmente è destinato a subire delle conseguenze sulla sua vita lavorativa e anche personale[13], come si può facilmente dedurre dalle numerose delibere ANAC che riguardano proprio l'applicazione di misure ritorsive[14].

Per questo motivo si ritiene necessario un sostegno maggiore al *whistleblower*, come è previsto ad esempio dalla Direttiva comunitaria 2019/1937 che, rispetto alla normativa italiana, innalza ulteriormente le tutele. Ad esempio, la Direttiva prevede non solo l'introduzione di un centro di assistenza pre-segnalazione, per aiutare i potenziali segnalanti a procedere correttamente (e a non sbagliare ad esempio canali o procedure), ma anche assistenza finanziaria e sostegno psicologico ai *whistleblowe*r.

Purtroppo, l'Italia non ha ancora proceduto al recepimento della direttiva, nonostante i termini siano scaduti nel dicembre 2021, e quindi siamo ancora lontani non solo dal fornire un reale ed efficace sostegno al *whistleblower* sotto il profilo

---

prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, 2012, che espressamente prevedeva la necessità di introdurre "una disciplina che favorisca l'emersione del fatti di corruzione, con la predisposizione normativa di un sistema di protezione e di premialità per chi assume il gravoso onere di denunciare in buona fede episodi illeciti di cui sia venuto a conoscenza" (p. 32). Non a caso la proposta di legge AC 3365, presentata il 15 ottobre 2015 includeva la previsione di una ricompensa per il segnalante, ma tale disposizione non è rimasta nel testo normativo attualmente in vigore. Sui rischi della premialità D.U. GALETTA, P. PROVENZANO, *La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luce e (soprattutto) ombre*, in *Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 18, 2020. Per una comparazione tra i diversi modelli sul tema della premialità, cfr. V.M. DONINI, *La tutela del* whistleblower *tra etica e pragmatismo*, cit., p. 241.

[13] Vedi C.F. ALFORD, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*, Ithaca-London, 2001; K. KENNY, *Whistleblowing: Toward a New Theory*, Cambridge, 2019. Entrambi mettono in evidenza una sorta di rassegnazione generale in merito al destino del whistleblower, come se, secondo la narrazione dominante, fosse inevitabilmente condannato a subire ritorsioni. Cambiare la percezione del whistleblower da eroe solitario a "normale" dipendente che semplicemente sceglie di fare la cosa giusta anche perché legato (affettivamente ed emotivamente) alla sua organizzazione è quindi fondamentale per consentire all'istituto di diffondersi.

[14] Sul punto cfr. Di RIENZO M., FERRARINI A., *Pro patria mori? Dovere di collaborazione e tutela del whistleblower nell'art.8 del codice di Comportamento dei Dipendenti pubblici*, in *Azienditalia*, 7, pp. 1-25.

ISSN 2036-7821

finanziario, ma anche dall'allineamento su alcuni punti fondamentali previsti dalla direttiva, che non trovano corrispondenti nell'attuale normativa italiana[15].
In questo contesto, tuttavia, è molto importante il ruolo della società civile, che già oggi, in maniera spontanea e purtroppo non ancora istituzionalizzata, assolve una fondamentale funzione di accompagnamento e supporto al segnalante per tutto il percorso della segnalazione. È questo il caso, ad esempio, di Linea Libera, un servizio telefonico e gratuito offerto da Libera – Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, a chi vuole segnalare un episodio di corruzione: si tratta in pratica di un'attività di sostegno per chi non sa come districarsi in un percorso che si preannuncia lungo e complicato, in modo da chiarire il contenuto della segnalazione e anche da procedere correttamente nel complesso iter burocratico. Anche Transparency International, con la piattaforma digitale ALAC – Allerta Anticorruzione, offre un servizio di assistenza ai segnalanti, aiutandoli a circostanziare la segnalazione, identificare il destinatario (RPCT o ANAC) e guidandoli in tutto il percorso.
Perché va anche considerato che la segnalazione non è un semplice atto, ma è un processo, lungo e a volte doloroso, che riguarda non solo il segnalante, ma anche la sua famiglia e chiunque gli resti accanto. Per questo motivo il *whistleblowing* non dovrebbe essere considerato un fatto individuale, bensì un fenomeno collettivo, dato che all'azione del *whistleblower* corrisponde un vantaggio per tutta la collettività, qualora vengano effettivamente scoperti episodi di corruzione o *maladministration*. E per questo motivo, considerando la funzione sociale del *whistleblower*, il suo impatto sulla comunità e l'obiettivo finale di perseguimento dell'interesse pubblico, è fondamentale che la collettività mostri sostegno e solidarietà a chi si fa carico di queste istanze, appunto, collettive.

3. Il progetto Formare per trasformare

Alla luce di tutte queste considerazioni, si comprende come per vari motivi (resistenze culturali, poca conoscenza, timore di un uso distorto) l'istituto del *whistleblowing* sia ancora visto con una certa diffidenza sia all'interno delle amministrazioni, sia nell'opinione pubblica.

[15] Ad esempio, per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, che la direttiva amplia ulteriormente rispetto alla normativa italiana, o per quanto riguarda i canali di segnalazione, o la qualificazione delle misure ritorsive. Cfr. P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5, 2019, pp. 737-760; W. VANDEKERCKHOVE, *Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection*, in *Journal of Business Ethics*, 179, 2021, pp. 1-11; M. MAGRI, *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata. La legge 179/2017 sarà a breve da riscrivere?*, in *Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 18 , 2019, pp. 2-32. Per un confronto tra il contenuto della Direttiva 2019/1937 e la legge 179/2017, cfr. V.M. DONINI, *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative*, in *Penale. Diritto e procedura*, 4, 2021, pp. 759-777.

ISSN 2036-7821

In particolare, partendo da un punto di partenza esperienziale (rilevato dalle domande poste negli ultimi anni nei diversi corsi di prevenzione e contrasto alla corruzione erogati alla SNA), si è rilevato che nei corsi generali circa la metà dei partecipanti sente per la prima volta il termine *whistleblower* durante il corso, l'altra metà conosce l'istituto ma non nei dettagli, e di questa metà, la maggior parte lo considera negativamente come uno strumento che favorisce la delazione. Pochissimi ne colgono le potenzialità anche sul versante organizzativo: ben potendo la segnalazione di *maladministratio*n sfociare nell'introduzione di misure gestionali e operative in grado di evitare le distorsioni oggetto della segnalazione.
Questa difficoltà applicativa dell'istituto è stata riscontrata anche nell'ambito delle iniziative di Open Government Partnership, cui la SNA partecipa dal 2021. In particolare, il Quinto Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto (che la SNA ha contribuito a co-creare) prevede espressamente la necessità di realizzare delle reti a sostegno del *whistleblower*[16], anche in considerazione degli investimenti e degli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).
Da una parte, quindi, è necessario rafforzare le competenze dei soggetti che gestiscono le segnalazioni: in questo ambito un ruolo importante spetta alla Comunità di pratica dei RPCT (promossa dalla SNA proprio in attuazione degli impegni previsti dal Quinto Piano d'azione, oltre che dal PNRR), all'interno della quale sono già in atto percorsi formativi volti ad aumentare le conoscenze e rafforzare le competenze dei RPCT che gestiscono le segnalazioni[17].
Dall'altra, è necessario aumentare la consapevolezza dell'istituto del *whistleblowing* tra i dipendenti pubblici, promuovendo modelli innovativi di formazione, ma anche fornendo un concreto supporto alla gestione del dilemma etico[18].
Ed è in questo contesto, che si inserisce la ricerca *Formare per trasformare - Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del whistleblowing*, promossa dalla SNA nell'ambito delle attività di ricerca 2021-2022 della Scuola e in attuazione del Quinto Piano d'Azione, in particolare l'impegno 2.02 "reti a supporto del whistleblower".

[16] Quinto piano d'azione nazionale per il governo aperto, 2022-2023 (5°NAP), pp. 20-22: impegno 2.02, Reti a supporto dei *whistleblower* nell'ambito dell'azione dedicata alla prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità. Come specificato nel 5°NAP (p. 20), infatti, "l'efficace gestione delle segnalazioni di condotte illecite (*whistleblowing*) ed il supporto ai potenziali segnalanti (*whistleblower*) rappresentano, nella fase di attuazione del PNRR, attività cruciali per la sorveglianza sulla qualità delle opere e dei servizi, sull'economicità della spesa, sull'integrità delle procedure, in generale sulla presenza di anomalie, conflitti di interessi, eventi corruttivi. A tal fine, vanno rafforzate le competenze dei soggetti che gestiscono le segnalazioni (RPCT), così come la conoscenza dei servizi civici di supporto alle persone che vivono il dilemma della segnalazione"

[17] Per informazioni sulla Comunità di Pratica dei RPCT: https://paf.sna.gov.it/scheda_corso.html?cid=2807.

[18] A questo proposito, il 5°NAP prevede espressamente la costituzione di un elenco delle associazioni che svolgono servizi di accompagnamento ai potenziali whistleblower, affinché garantiscano privacy, terzietà e specchiata integrità, e la Diffusione della conoscenza dei servizi di accompagnamento affinché siano conoscibili ai potenziali *whistleblower*.

ISSN 2036-7821

Lo studio ha l'obiettivo di valutare l'impatto della formazione sui discenti dei corsi SNA in materia di prevenzione della corruzione, ai fini di valutare un eventuale cambiamento sulla percezione dell'istituto della tutela del *whistleblowe*r.
L'esperienza maturata dalla SNA nell'ambito della formazione sul tema della prevenzione della corruzione e il numero elevato di partecipanti ai corsi (quasi 17.000 nel quadriennio 2017-2020 e oltre 6.000 nel 2021, suddivisi tra le tipologie di formazione erogata: formazione generalista, per *risk manager*, per *risk owner*), rappresentano, infatti, un importante patrimonio da cui partire per una raccolta di dati sia sull'uso e la percezione dell'istituto del *whistleblowing*, sia sulla conoscenza di buone pratiche a tutela della trasparenza e dell'integrità.

4. La ricerca. Piano di lavoro e strumento di rilevazione

4.1.Disegno della ricerca.
La domanda da cui la ricerca ha preso le mosse è: in che misura la formazione erogata riesce a modificare durevolmente le opinioni e l'atteggiamento che i partecipanti rivelano nei confronti dell'istituto del *whistlebowing.*
In coerenza con la tipologia di attività di ricerca della SNA, connesse allo sviluppo delle attività di formazione della Scuola, l'attività di ricerca è in particolare finalizzata a innovare modelli formativi per promuovere la conoscenza dell'istituto del *whistleblowing* (all'interno, ma anche all'esterno della PA) e individuale modelli innovativi di formazione per la gestione delle segnalazioni.
Per rispondere alla domanda è stata disegnato un percorso di ricerca che segue l'offerta didattica proposta dalla SNA in materia di anticorruzione, sia recente (attuata precedentemente al 2022), sia corrente (in attuazione nel 2022).
In tale contesto, i partecipanti ai corsi sono intervistati in tre momenti distinti, prima, immediatamente a ridosso e a distanza di sei mesi dalla partecipazione a un corso tra quelli programmati in materia di *whistlebowing*. Inoltre, i corsisti del passato saranno intervistati allo scopo di verificare la tenuta di lungo periodo dei contenuti appresi, ponendoli anche in questo caso in relazione al loro profilo e al contesto motivazionale e lavorativo in cui operano.
Inoltre, per verificare puntualmente in che misura i corsi contribuiscono alla comprensione consapevole dell'istituto del *whistleblowing*, i questionari sono somministrati in modo da far leva su uno o più panel di rispondenti (a seconda delle edizioni incluse nel piano di ricerca) e potere così verificare l'efficacia della didattica erogata sia nel breve periodo (con rilevazioni a ridosso del corso), sia dopo un periodo di tempo più lungo (a sei mesi di distanza).
Il programma di ricerca, nella sua fase di avvio, tenuto conto che non sono disponibili altre evidenze empiriche in materia, prevede che si proceda con una

ISSN 2036-7821

somministrazione più tradizionale, via email e dunque nel rispetto della volontarietà della partecipazione e confidenzialità nel trattamento dei dati, per poi passare a una somministrazione con tecnica CAWI (Computer Assisted Web Interviewing[19]), che consenta di garantire ai rispondenti il pieno anonimato.
I dati illustrati di seguito sono riconducibili alla prima ondata di somministrazioni (maggio 2022[20]). La rilevazione è stata indirizzata verso un gruppo di 207 partecipanti al corso programmato per l'inizio di maggio e 172 di essi hanno restituito il questionario somministrato completandolo in ogni sua sezione (la copertura è risultata pari all'83,1%).
Tuttavia, è opportuno ricordare che gli strumenti messi finora in campo sono destinati anche a verificare quanto essi risultino efficaci se usati per rappresentare in modo valido e affidabile il fenomeno in esame, ovvero se non sia necessario o calibrare meglio le tecniche da usare o addirittura integrare gli strumenti destinati all'analisi quantitativa, con altri strumenti di osservazione, orientati in senso qualitativo (ad esempio interviste individuali direttive o interviste di gruppo, focus, comunità di pratiche).

4.2. Il questionario

Per le ragioni su delineate il questionario usato in questa prima fase si concentra su un set limitato di aspetti. Lo scopo, infatti, era sì rilevare alcune informazioni di interesse, ma anche capire, tenendo conto delle reazioni emergenti, della copertura, della qualità delle risposte segnalate, quali problemi di metodo (validità, affidabilità, accuratezza delle risposte rilevate) emergevano in una rilevazione di questa natura, impostata con queste tecniche, incorniciata nel contesto istituzionale della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.
Il questionario è strutturato in due sezioni. La prima destinata a rilevare opinioni e atteggiamenti nei confronti dell'istituto del *whistleblowing* e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni (9 quesiti per un totale di 36 variabili), la seconda sezione propone una scheda anagrafica (7 quesiti).
In particolare, i quesiti inclusi nella prima sezione sono stati formulati così:

1. Conosce la normativa italiana a tutela del *whistleblower* (legge n. 179 del 2017)?
2. Ha una opinione positiva o negativa sull'istituto del whistleblowing? (Filtro: Se ha una opinione "Negativa") Per quale ragione?
3. Di seguito sono elencate alcune affermazioni che riguardano la segnalazione (*whistleblowing*) di attività illegali, irregolari e/o sprechi. Esprima, per ciascuna, il

[19] Si tratta sostanzialmente di fornire il questionario via web attraverso un link a una piattaforma dedicata (LimeSurvey).
[20] Altre rilevazioni si sono susseguite nei mesi successivi, per un totale di circa 700 questionari rilevati.

ISSN 2036-7821

suo grado di accordo: (si propongono 9 item e una scala tipo Likert a 6 opzioni o gradi).

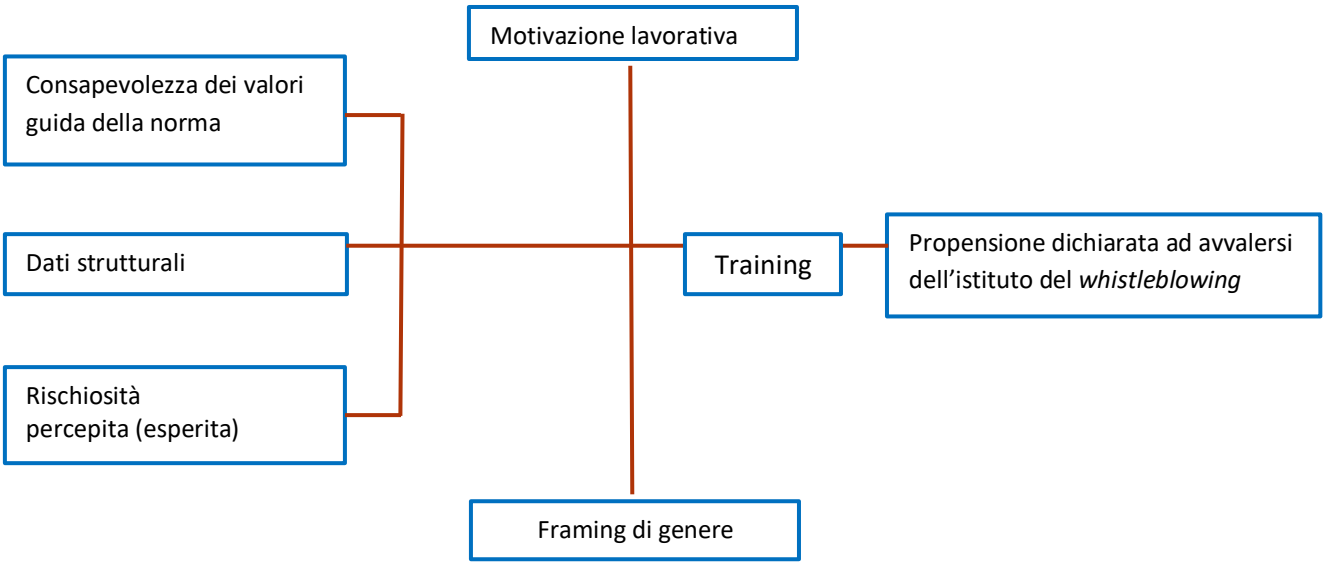
4. Qualora le capitasse di osservare o di avere prove su attività illegali, irregolari e/o sprechi, ritiene di essere sufficientemente informato/a su come procedere, seguendo i canali ufficiali, per segnalare tali attività?
5. Nel caso in cui le capitasse di osservare, o di avere prove su attività illegali, irregolari e/o sprechi, quali tra le seguenti opzioni la incoraggerebbe di più a segnalare l'accaduto? (si propongono 8 opzioni, richiedendo di sceglierne al massimo 3 in ordine di importanza).
6. Attualmente lavora in un ufficio che vigila sui rischi di corruzione (ad esempio: ispettorato, controllo di qualità, risk assesment, RPCT e così via)?
7. Di seguito sono elencate alcune affermazioni che riguardano la motivazione al lavoro in una pubblica amministrazione. Esprima per ciascuna il suo grado di accordo: (si propongono 5 item con una scala tipo Likert a 5 opzioni o gradi)
8. Di seguito sono elencate alcune affermazioni che riguardano la percezione della corruzione. Esprima per ciascuna il suo grado di accordo: (si propongono 6 item, con una scala tipo Likert a 5 opzioni o gradi).
9. Ha già seguito un programma di formazione sulla prevenzione della corruzione?

Nella seconda sezione si chiedono informazioni su età, sesso, titolo di studio, anzianità di servizio, dimensione dell'amministrazione e dell'ufficio in cui il rispondente lavora e qualifica. Le risposte sono strutturate in modo da limitare la riconoscibilità del compilatore.

Le domande della prima sezione mirano a rilevare informazioni che consentano di verificare, seppure in prima approssimazione, alcune osservazioni preliminari che consentono di cogliere il livello di consapevolezza e l'opinione generale segnalata dall'intervistato sull'istituto del *whistleblowing* e sulla sua propensione, come dire, "originaria" ad avvalersene se coinvolto in una situazione in cui si rendesse opportuno se non necessario, in base al dettato normativo, avvalersene. Inoltre, queste domande mirano anche a far emergere alcuni correlati situazionali, legati allo specifico contesto organizzativo, o motivazionale, se legati al proprio atteggiamento nei confronti del lavoro pubblico, o pre-organizzativi, se riconducibili a una mentalità selettiva a riferimento della quale è stata considerata la valutazione dell'applicazione dell'istituto del *whistleblowing* condizionata rispetto al genere del segnalante.

In termini schematici il modello operativo su cui il questionario è stato disegnato è il seguente:

ISSN 2036-7821



La formazione punta a modificare (in senso favorevole) la propensione all'uso del *whistleblowing*, ma non opera nel vuoto poiché altri fattori, accanto alla consapevolezza tecnica e/o ancor più profonda dei valori (ad esempio, integrità) che presidiano la "buona amministrazione" e di cui le norme, si assume, sono depositarie, possono incidere sulla sua applicabilità fattuale anche altri fattori

- contingenti (individuali e situazionali),
- ovvero di ordine motivazionale (eterogenei per quanto eterogeneo possa essere il profilo dei dipendenti pubblici), o
- genericamente culturali (tipicamente radicati all'esterno della sfera strettamente istituzionale dell'azione amministrativa).

Formazione a parte, l'incidenza di tali fattori potrà essere tale da accrescere o da contenere la propensione dichiarata, ma ovviamente tale osservazione è da considerarsi di carattere e richiede una misurazione empirica.
In questa sede proporremo una *prima analisi, esplorativa e parziale*, dei dati finora rilevati.

4.3. Profilo demografico e strutturale dei rispondenti

La metà circa degli intervistati (Tavola 1) dichiara un'età inferiore ai 43 anni, segnalando che la popolazione frequentante il corso di inizio maggio era, relativamente al mondo delle amministrazioni considerate nel loro complesso, relativamente più giovane.
La distribuzione tra uomini e donne non risulta polarizzata, seppure la differenza appaia significativa (maschi pari al 52,7 %, femmine al 47,3%).

ISSN 2036-7821

Una terza caratteristica saliente dei corsisti è che oltre tre quarti degli intervistati dichiara di essere in possesso di una laurea (secondo il vecchio ordinamento, 21,4%) o di un titolo superiore (una specializzazione per il 39,9% e addirittura un dottorato per il 14,3% dei rispondenti).
I quattro quinti dei partecipanti al corso ha una qualifica di funzionario mentre non si rileva la presenza di dirigenti. È interessante rilevare che il 76,4% degli intervistati è in servizio da meno di 10 anni, lavora in due casi su tre all'interno di una struttura prossima, servizio, area o unità operativa che comprende meno di 20 addetti, mentre la dimensione dell'amministrazione di appartenenza risulta polarizzata tra istituzioni sotto i 500 addetti o sopra i 1000 addetti in servizio.

Tavola 1. Profilo dei rispondenti (prima campagna 2022)

Classe di età	%
23-32	14,9
33-42	31,5
43-52	26,8
53-65	26,8
Sesso	%
Maschio	52,7
Femmina	47,3
Titolo di studio	%
Licenza media	2,4
Diploma di istruzione secondaria superiore	16,1
Diploma di istruzione secondaria non universitaria	,6
Laurea triennale	5,4
Laurea (vecchio ordinamento), laurea specialistica o magistrale (nuovo ordinamento)	21,4
Titolo post-laurea (specializzazione e/o master universitari)	39,9
Dottorato di ricerca	14,3
Qualifica	%
Funzionario	80,4
Altro	19,6
Anzianità di servizio (anni)	
Fino a 9	76,4
10-19	7,3
20-29	9,1

ISSN 2036-7821

30 e oltre	7,3
Dimensione ufficio (personale in servizio)	%
Fino a 9	34,1
10-19	32,9
20-29	11,4
15-19	2,4
20-24	2,4
25 e oltre	16,8
Dimensione amministrazione (personale in servizio)	%
Fino a 500	34,8
501-1.000	9,3
1001-5000	47,8
Oltre 5.000	8,1
	(N = 172)

In sintesi, si tratta dunque di un gruppo composto da una popolazione relativamente giovane, declinata più al maschile che al femminile, comunque caratterizzata da un elevato o molto elevato livello di istruzione, nella fase iniziale della carriera nell'amministrazione (meno di 10 anni), attivo in reparti spesso non affollati di personale e comunque in organizzazioni di dimensione o medio piccola o grande (oltre i 1.000 dipendenti).

5. Un quadro dei primi risultati

Innanzitutto, si osserva che *prima della partecipazione al corso* solo la metà dei partecipanti dichiara di conoscere i tre dispositivi previsti dalla norma a tutela del *whistleblower* (Tavola 2).

Tavola 2. Conoscenza delle norme a tutela del *whistleblower*

Conosce la normativa italiana a tutela del *whistleblower* (legge n. 179 del 2017)?	
	%
Conosco i canali per inoltrare la segnalazione	47,1
Conosco come è tutelata la riservatezza di chi segnala	54,8
Conosco come è tutelato/a contro possibili ritorsioni chi segnala	47,0
	(N=172)

ISSN 2036-7821

A questo proposito, considerando l'età dei rispondenti si segnala un chiaro spartiacque tra coloro che hanno meno o più di 50 anni. Più bassa è la classe d'età più frequentemente si dichiara di conoscere la norma di riferimento, secondo le tre modalità indicate. Peraltro, si osserva anche che le differenze di genere, di titolo di studio posseduto, di anzianità servizio del rispondente non risultano associate in modo significativo alla conoscenza o meno dei tre tipi di dispositivo.

Più in generale, gli intervistati mettono in luce opinioni piuttosto articolate e spesso incerte sui comportamenti, osservati o attesi, auspicati o meno, da parte delle amministrazioni in cui lavorano nei confronti del *whistleblowing*.

Peraltro, le opzioni ritenute più incoraggianti per decidere se segnalare o meno condotte ritenute illegali, irregolari e foriere di sprechi, risultano essere *prioritariamente e nell'ordine* la garanzia della riservatezza (segnalata dal 57,7% degli intervistati), sapere che la segnalazione è corretta (38,9%), che si sarà protetti da qualsiasi forma di ritorsione (36,6%), che il problema sollevato è ritenuto importante dall'amministrazione di appartenenza (31,8%) degli interpellati.

Due item tra quelli proposti ricevono un sostegno generalizzato (Tavola 3). Il primo recita: "È nell'interesse dell'Amministrazione che i dipendenti segnalino attività illegali, irregolari e/o sprechi" ed è condiviso dal 93,9% dei rispondenti. Il secondo afferma: "Segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi è innanzitutto un dovere morale", e trova l'accordo del 92,9% dei rispondenti.

Si osserva, peraltro, che gli intervistati dichiarano la loro incertezza o l'assenza di informazioni sulle politiche anticorruzione applicate nelle amministrazioni di appartenenza in varie occasioni. Infatti, si dichiara indeciso o dichiara di non sapere se l'amministrazione incoraggia i dipendenti a segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi rilevati all'interno dell'amministrazione (il 68,3% dei rispondenti), tutela della riservatezza dei dipendenti che segnalano (il 63,3%), li protegge in modo efficace (il 57,9% degli intervistati) o adeguato (66,1%) da potenziali ritorsioni. Per cui non sorprende che, per l'item che afferma: "Se pensassi di segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi rilevati all'interno dell'Amministrazione in cui lavoro, l'uso dei canali ufficiali, mi farebbe sentire al sicuro da ritorsioni" solo il 44,3% degli intervistati si dichiari d'accordo (più in dettaglio: il 25,1% completamente d'accordo, il 19,2% abbastanza d'accordo), mentre la maggioranza è indecisa, o in disaccordo o poco ne sa.

ISSN 2036-7821

Tavola 3. Opinioni sul comportamento, osservato o atteso, dell'amministrazione nei confronti del whistleblowing

	D'accordo	Indecisa/o	In disaccordo	Non sa
	Valori percentuali (di riga)			
L'Amministrazione in cui lavoro protegge efficacemente dalle ritorsioni il dipendente che segnala attività illegali, irregolari e/o sprechi	42,1	12,3		45,6
È nell'interesse dell'Amministrazione che i dipendenti segnalino attività illegali, irregolari e/o sprechi	93,9	2,4	,6	3,0
Il dipendente pubblico dovrebbe essere incoraggiato dal dirigente a segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi (ad esempio, qualificando pubblicamente tale comportamento come esemplare)	67,8	18,1	8,8	5,3
Il dipendente pubblico dovrebbe essere incentivato (ad esempio, con un premio in denaro, con opportunità di promozione) a segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi	22,8	13,2	59,3	4,8
Segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi è innanzitutto un dovere morale	92,9	2,4	1,2	3,6
L'Amministrazione in cui lavoro offre ai dipendenti che segnalano attività illegali, irregolari e/o sprechi adeguate tutele sulla riservatezza	36,1	14,2	0,6	49,1
L'Amministrazione in cui lavoro incoraggia i dipendenti a segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi rilevati all'interno dell'amministrazione	31,2	15,9	0,6	52,4
L'Amministrazione in cui lavoro offre ai dipendenti che segnalano attività illegali, irregolari e/o sprechi adeguate tutele sulle potenziali ritorsioni	33,3	14,3	0,6	51,8
Se pensassi di segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi rilevati all'interno dell'Amministrazione in cui lavoro, l'uso dei i canali ufficiali, mi farebbe sentire al sicuro da ritorsioni.	44,3	20,4	8,4	26,9

(N=172)

ISSN 2036-7821

Analogamente, i dati della tavola 4 mettono in luce che meno di un terzo dei dipendenti intervistati (29,9%) "qualora capitasse di osservare o di avere prove su attività illegali, irregolari e/o sprechi" disporrebbe delle informazioni necessarie per segnalare ciò che ha osservato.

Tavola 4. Disponibilità delle informazioni necessarie a segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi osservate

Qualora le capitasse di osservare o di avere prove su attività illegali, irregolari e/o sprechi, ritiene di essere sufficientemente informato/a su come procedere, seguendo i canali ufficiali, per segnalare tali attività?	
	%
Sì, dispongo di tutte le informazioni necessarie	9,4
Sì, dispongo di gran parte delle informazioni necessarie	20,5
Dispongo solo di una parte limitata delle informazioni	38,0
Non dispongo di alcuna informazione	14,6
Non so bene di quali informazioni avrei bisogno	17,5

(N=172)

Un'ulteriore dimensione inclusa nell'analisi considera il fattore motivazionale. Nella rilevazione è stata utilizzato un set di item semplificato, riconducibile alle esperienze di ricerca scaturite, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, in una varietà di contesti amministrativi e non solo in molteplici paesi, sulla base del modello euristico originariamente proposto da J.L. Perry e L.R. Wise[21] e successivamente, dopo una lunga serie di applicazioni opportunamente analizzate anche in chiave comparata, integrato e adattato ai fini di ricerca[22].
Come si può osservare (Tavola 5) il livello di motivazione emergente risulta piuttosto marcato, segnalando (in coerenza con altri risultati sottolineati in precedenza) lo

[21] J. L. PERRY, L. R. WISE, *The motivational bases of public service*, in *Public administration review*, 1990, pp. 367-373 e J.L. PERRY, *Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity* in *Journal of public administration research and theory*, 6(1), 1996, pp. 5-22. A. RITZ, G.A. BREWER, O. NEUMANN, *Public service motivation: A systematic literature review and outlook* in *Public Administration Review*, 76(3), 2016, pp. 414-426.

[22] D.H. COURSEY, S.K. PANDEY, *Public service motivation measurement: Testing an abridged version of Perry's proposed scale*, in *Administration & Society*, 39(5), 2007, pp. 547-568; S. KIM, *Revising Perry's measurement scale of public service motivation*, in *The American Review of Public Administration*, 39(2), 2009, pp. 149-163; J.L. PERRY, W. VANDENABEELE, *Public service motivation research: Achievements, challenges, and future directions*, in *Public Administration Review*, 75(5), 2015, pp. 692-699. Oltre la ricostruzione del lavoro empirico svolto, in questi contributi si segnalano anche alcune difficoltà di misurazione connesse con l'applicazione di questo modello di rappresentazione della motivazione al lavoro pubblico (su cui non ci dilunghiamo oltre in questa sede). Applicazioni in Italia in: F. P. CERASE, D. FARINELLA, *La teoria della "motivazione per il lavoro pubblico": un caso italiano*, in *Amministrare*, 37 (3), 2007, pp. 423-470 e in N. ZAMARO, G. FAZZI, *Exploring the interplay between leadership styles and PSM in two organizational settings*, in *International Journal of Manpower*, 37(5), 2015.

ISSN 2036-7821

spiccato orientamento dei singoli partecipanti al valore pubblico, all'interesse generale, alla consapevolezza delle interdipendenze di sistema in cui le amministrazioni sono calate. Tutti fattori basilari e potenti di motivazione intrinseca (e non opportunistica).

Tavola 5. Motivazione al lavoro

Tipo di motivazione al lavoro pubblico	D'accordo	Indeciso	In disaccordo
	Valori percentuali (di riga)		
Svolgere un lavoro che contribuisce al benessere dei cittadini per me è importante	97,6	2,4	0,0
Anche se posso essere ridicolizzato/a, non mi spaventa affrontare una battaglia per i diritti degli altri	83,4	11,8	4,7
Per me il servizio pubblico è più importante dei miei interessi personali	77,1	21,2	1,8
Sono pronto /a a fare tutti i sacrifici che servono per il bene della società	75,6	22,0	2,4
Ogni giorno le cose che succedono mi ricordano quanto siamo dipendenti l'uno/a dall'altro/a	73,7	25,1	1,2

(N=172)

L'applicazione della componente di genere (Tavola 6) all'analisi della propensione a segnalare attività illegali, irregolari e/o sprechi è uno dei punti emergenti nelle trattazioni scientifiche in materia, seppure allo stato attuale gli elementi descrittivi delle correlazioni osservate non siano stati rafforzati da un supporto teorico ed esplicativo sempre all'altezza della sfida[23].

[23] Dall'inizio degli anni duemila in dottrina si è affermato un filone di studi diretto a cercare un legame tra parità di genere e prevenzione della corruzione, o meglio, tra discriminazione di genere e corruzione. Si vedano a questo proposito A. SWAMY, S. KNACK, Y. LEE, O. AZFAR, *Gender and corruption*, in *Journal of Development Economics*, 64, 2001, pp. 25–55, e D. DOLLAR, R. FISMAN, R. GATTI, *Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, 2001, pp. 423–429 che teorizzano la minore propensione alla corruzione del genere femminile. Questa teoria è stata però confutata da H.E. SUNG, *Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited*, in ***Social Forces***, 82, 2, 2003, pp. 703–723 secondo la quale a giustificare il dato empirico per cui nei paesi con maggiore rappresentanza femminile al governo e nei posti di lavoro la corruzione è minore, non è il genere a fare la differenza ma il sistema: un sistema politico che incoraggia una maggiore partecipazione femminile tende a essere più trasparente e democratico e conseguentemente meno corrotto. Su corruzione e parità di genere vedi anche TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Defying Exclusion: Stories and insights on the links between discrimination and corruption*, 2021; M. G. PACILLI, F. SPACCATINI, I. GIOVANNELLI, *Quale relazione tra mascolinità tradizionale e corruzione? Una prospettiva psicosociale*, in *Etica Pubblica*, 1, 2022, pp. 53-67. Più specificamente sulla relazione tra *whistleblowing* e genere, cfr. K. KENNY, M. FOTAKI, W. VANDEKERCKHOVE, *Whistleblower subjectivities: Organization and*

ISSN 2036-7821

Anche il questionario qui discusso comprende un quesito destinato a chiarire in che misura i dipendenti pubblici in esame dimostrino di condizionare la propria percezione della figura del *whistleblower* a una componente di genere.

Tavola 6. La percezione della corruzione rispetto alla componente di genere

	D'accordo	Indeciso	In disaccordo
Tra i dipendenti pubblici le donne sono meno disposte dei colleghi uomini a segnalare illeciti	3,2	33,5	63,3
Tra i dipendenti pubblici che segnalano attività illegali, irregolari e/o sprechi, le donne subiscono ritorsioni dai dirigenti in misura significativamente maggiore degli uomini	16,6	54,8	28,7
Tra i dipendenti pubblici, nel caso la segnalazione di attività illegali, irregolari e/o sprechi sia fatta da una donna capita più spesso che per gli uomini che lei perda completamente la stima dei colleghi	12,0	55,7	32,3
Le donne che lavorano nelle pubbliche amministrazioni segnalano attività illegali, irregolari e/o sprechi più frequentemente dei colleghi uomini	8,3	72,4	19,2
Tra i dipendenti pubblici che hanno segnalato attività illegali, irregolari e/o sprechi, le donne subiscono ritorsioni dai colleghi e dalle colleghe in misura significativamente superiore agli uomini	19,0	55,7	25,3
Tra i colleghi e/o le colleghe con cui lavoro, la donna che segnala attività illegali, irregolari e/o sprechi subisce più frequentemente degli uomini un forte stress personale	22,3	51,6	26,1

(N=172)

passionate attachment, in *Organization Studies*, 41, 3, 2020, pp. 323-343; L. WILLIAM, W. VANDEKERCKHOVE, *Fairly and Justly? Are Employment Tribunals Able to Even Out Whistleblowing Power Imbalances?*, in *Journal of Business Ethics*, 2021, pp. 1-12; M. T. REHG, M.P. MICELI, J.P. NEAR, J.R. VAN SCOTTER, *Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationship*, in *Organization Science*, 19, 2, 2008, 221-240. Vedi anche V.M. DONINI, *Whistleblowing e parità di genere: la (inevitabile?) sofferenza di chi segnala*, in corso di pubblicazione.

ISSN 2036-7821

I dati per ora analizzati mettono in luce che una parte non trascurabile, seppure non maggioritaria dei nostri interlocutori assegna alla figura della dipendente donna condotte (propensione a segnalare) o tipi di conseguenze (perdita della stima, ritorsioni dai colleghi e dai dirigenti, stress) legate alle condotte che sono distintivi rispetto a quelle percepite per gli uomini. Colpisce peraltro l'addensamento, pronunciato o molto pronunciato, di indecisi in tutti gli item considerati.

6. Alcuni spunti iniziali

6.1. Sui dati rilevati

Sotto il profilo della ricerca si osserva che i dati, seppure considerati in questa fase in modo descrittivo ed esplorativo, presentano un quadro coerente, per tutte le dimensioni in analisi. Anche con qualche elemento inatteso. E gli approfondimenti successivi potrebbero consentire di validare il modello generale cui si fa riferimento. Naturalmente, i dati qui illustrati rappresentano solo *un primo passo in questa direzione* e, soprattutto, un primissimo passo se consideriamo l'esigenza di verificare l'efficacia dello strumento formativo nel cambiare (rassicurando, rafforzando, incoraggiando) l'orientamento all'uso dell'istituto del *whistleblowing* tra i dipendenti pubblici. Il contributo della ricerca, peraltro, potrà essere anche molto puntuale, in particolare per quel che riguarda l'individuazione di alcuni correlati importanti delle condotte in esame, come anche osservato in altri studi, realizzati in altri contesti istituzionali e sociali.

Nei risultati della prima esplorazione è possibile anche formulare alcune proposte di tenore pratico:

- il personale intervistato rivela una robusta base motivazionale (intrinseca) su cui contare per sviluppare iniziative volte al rafforzamento della cultura della integrità amministrativa. La motivazione espressa è radicata eticamente[24]. Tuttavia, emerge anche che il personale è attento a come l'amministrazione gioca (e se in modo coerente o meno) la sua parte;

[24] Il rilievo dell'orientamento etico e dei tratti culturali più generali dei dipendenti pubblici nello spiegare la variabilità nella propensione a segnalare condotte illegali, illeciti e/o sprechi è stato ampiamente discusso in sede teorica (a partire da: J. NEAR e M.P. MICELI, *op. cit.*, e corroborato empiricamente in vari contesti istituzionali e sociali. Tra i molti si veda: M. P. MICELI, J. P. NEAR, M.T. REHG, J.R. VAN SCOTTER, *Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistle-blowing*, in *Human relations*, 65(8), 2012, pp. 923-954; J.A. DUNGAN, L. YOUNG, A. WAYTZ, *The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions*, in *Journal of Experimental Social Psychology*, 85, 2019, pp. 1-12; più in generale: B. CULIBERG, K.K. MIHELIČ, *The evolution of whistleblowing studies: A critical review and research agenda*, in *Journal of Business Ethics*, 146(4), 2017, pp. 787-803.

ISSN 2036-7821

- le amministrazioni, d'altra parte, devono essere più incisive e trasparenti nel sostenere l'applicazione dell'istituto[25].
- la formazione, in proposito, può contribuire a far conoscere in modo approfondito e condiviso l'istituto del *whistleblowing*, risultando ai funzionari pubblici ancora sconosciuto, quasi sconosciuto o fonte di incertezze piuttosto ricorrenti e su vari aspetti.

6.2. Sulla tecnica usata

Abbiamo già accennato alla copertura della rilevazione (172 rispondenti su 207 contatti). Il risultato è soddisfacente poiché il volume di mancate risposte totali non è tale da impedire un'analisi affidabile dei dati rilevati, tenuto conto, peraltro, che altre campagne di rilevazione sono state effettuate nei mesi scorsi e altre ancora saranno effettuate nei prossimi e dunque sarà possibile integrare, considerato il respiro almeno annuale delle campagne di rilevazioni in corso, la base di dati attualmente disponibile. Ma ovviamente margini di miglioramento sono ancora possibili. Sarà importante verificare in che misura l'alta copertura ottenuta si replichi nelle fasi successive e, in particolare, ai fini della tenuta dei panel che potranno essere costruiti dopo la frequenza al corso, la seconda rilevazione (a ridosso) e nella terza (a sei mesi). I panel di questo tipo, di solito, registrano cadute di partecipazione anche importanti. Si dovrà verificare se e quanto nel caso esse potranno influenzare la qualità delle analisi successive.

Le mancate risposte parziali dove si concentrano? E come le possiamo interpretare? E come potremmo ridurle in futuro? Rispondere a domande come queste, soprattutto in questa fase, è molto importante perché grazie a questa analisi potremo poi impostare sia la rilevazione (dal contatto col rispondente alla gestione completa del processo di rilevazione), sia lo strumento usato nelle CAWI, adottando la piattaforma più affidabile nel garantire l'anonimato. Inoltre, l'analisi delle mancate risposte parziali potrebbe consentire di individuare temi particolarmente sensibili per i rispondenti sui quali le informazioni di interesse potranno essere rilevate ricorrendo ad altri strumenti o forme di osservazione diretta e mirata, anche se di natura qualitativa, potendo poi procedere con opportuni strumenti di metodo a integrare informazioni quantitative e qualitative[26].

Le mancate risposte parziali sono rare e ammontano in media all'1,8% delle risposte, variando da un minimo pari allo 0,6% ad un massimo pari al 6,4% (nella domanda relativa al sesso del rispondente). Dati questi risultati il questionario si è dimostrato,

[25] Una rassegna utile della letteratura sul tema è stata recentemente pubblicata in: N. BELLÉ, P. CANTARELLI, *What causes unethical behavior? A meta-analysis to set an agenda for public administration research*, in Public *Administration Review*, 77(3), 2017, pp. 327-339.

[26] J. W. CRESWELL, J. DAVID CRESWELL, *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, London. 2018.

ISSN 2036-7821

sotto questo profilo, efficace. Tuttavia, il quesito (3) che richiedeva la scelta di 3 item in un elenco di 8 item e la loro graduazione (da più preoccupante a meno preoccupante tra tre prescelti), nel formato cartaceo in auto-somministrazione non sempre ha funzionato correttamente e dovrà esser modificato nella somministrazione CAWI, guidando in modo più efficace il rispondente, sia nella scelta limitata sia nella graduazione della scelta espressa.
Allo stesso modo, le scale Likert, in particolare quella applicata nei quesiti sulla motivazione lavorativa (7) e sul pregiudizio di genere (8) non sempre sono state usate in modo efficace, rivelandosi portatrici di distorsioni, la cui origine non è ancora stata compresa compiutamente, potendo essere provocate da *response set effects* o da altro fattore, operante in concomitanza o meno. Anche questo aspetto dovrà essere considerato con attenzione nella fase di rilevazione CAWI.

7. Riflessioni e sviluppi successivi

Visto l'orizzonte temporale della ricerca, i risultati qui presentati sono ovviamente parziali e dovranno essere integrati con altri dati, tutt'ora in corso di rilevazione.
Abbiamo qui descritto l'impianto metodologico e gli obiettivi del progetto, e presentato dei risultati preliminari di una rilevazione iniziale riguardante un primo gruppo di funzionari pubblici intervistati soprattutto allo scopo di verificare la tenuta del questionario, nel suo complesso e in merito alla coerenza delle domande poste (wording usato nei quesiti e affidabilità degli item usati). La campagna di rilevazioni programmate nel progetto, comunque, proseguirà ancora per alcuni mesi, in parallelo con l'erogazione dei corsi. Si valuterà, altresì, la possibilità di integrare il questionario con ulteriori domini o sezioni tematiche, ma esclusivamente nell'indagine che metterà a fuoco orientamenti e atteggiamenti dei partecipanti ai corsi nel 2021 (per i quali è prevista un'unica somministrazione).
L'obiettivo è la somministrazione del questionario a tutti i discenti dei corsi erogati nel biennio 2022-2023 dalla SNA in materia di prevenzione della corruzione, oltre ai discenti dei corsi del 2021 (circa 6.000 partecipanti). Si tratta di un progetto decisamente complesso, diretto a sondare la percezione dell'istituto del whistleblowing da parte dipendenti pubblici (quindi un campione estremamente qualificato e omogeneo) per valutare l'eventuale ruolo trasformativo della formazione. L'impatto trasformativo della formazione è, in questa fase, ancora un'ipotesi di studio. La tesi di fondo su cui si basa la ricerca, infatti, potrebbe anche essere attenuata nella sua forza o nella sua direzione, se non addirittura smentita dai dati finali, nel qual caso si rivelerà necessario un ripensamento e una rimodulazione dell'attività formativa su questo tema.
In conclusione, l'obiettivo finale della ricerca non è solo la pubblicazione dei risultati, ma soprattutto una valutazione il più possibile oggettiva dell'impatto della

ISSN 2036-7821

formazione sulla percezione del whistleblowing; analizzando le evidenze estrapolate grazie alla somministrazione dei questionari e i fabbisogni formativi rilevati, si potrà procedere ad una valutazione complessiva dell'efficacia della formazione, al fine di considerare un'eventuale riformulazione dell'offerta didattica, diretta a promuovere modelli formativi innovativi sul tema del whistleblowing.

ISSN 2036-7821