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. 2/2023

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, Chiara Cudio, 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. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini 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, Stefania Terracciano.

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"

L'esposizione precoce alla cultura dell'integrità come strumento di prevenzione e contrasto alla corruzione

di Valentina Maria Donini

(Ricercatrice presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione)

Sommario

1. La formazione in materia di prevenzione della corruzione - 2. Il ruolo della scuola come soggetto centrale nella diffusione di una cultura dell'integrità - 2.1. Il ruolo della scuola nel Progetto ANAC sulla misurazione della corruzione – 3. Quali competenze per l'etica e l'integrità?

Abstract

Considering that unethical conduct underlies all types of corruption, and focusing on corruption mainly as a cultural issue, an effective strategy of fighting corruption cannot disregard the cultural dimension: education and training on ethics and integrity is in fact crucial for strengthening the culture of integrity.
Professional training on prevention of corruption is therefore key, both as an explicit anticorruption measure and an instrument to raise awareness on this issue. However, professional training of civil servants involves people who have already developed their ethical perception and may hence be affected by the cultural, social, economic context. For this reason, ethics, integrity and anti-corruption values should be imparted in schools, in order to empower skills enabling students (potential civil servants in the future) to respond in an ethical way when confronted with an ethical dilemma and to detect conflict of interest, discretion or other ethical blind spots.

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

ISSN 2036-7821

1. La formazione in materia di prevenzione della corruzione.

La corruzione, nel suo essere un fenomeno multidimensionale, è un problema anche di ordine culturale, dipendente da variabili metagiuridiche come l'educazione, il contesto sociale, l'istruzione[1].

Di conseguenza, non si può sperare di sconfiggere la corruzione senza un'efficace azione culturale che stimoli un cambiamento delle mentalità e degli atteggiamenti, soprattutto nelle nuove generazioni.

Considerare la corruzione non solo come fenomeno penalistico, ma come malattia culturale o sociale[2], fa comprendere, infatti, come sia possibile combatterla solo "con l'affermazione di un nuovo modello di cultura, in particolare di un'etica delle regole, del merito e della concorrenza[3]".

È evidente, come proprio la cultura e la competenza possano rappresentare i fondamentali anticorpi contro la corruzione, ma se è vero che chi è "innamorato" della cultura sarà più incline a evitare comportamenti confliggenti con l'etica e la morale, è anche vero che questa cultura dell'integrità deve essere diffusa soprattutto tra i più giovani[4].

Nelle pubbliche amministrazioni, la dimensione culturale è stata introdotta dalla legge 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) che considera la formazione e le azioni di sensibilizzazione come strumenti per contrastare in modo più efficace la corruzione. Corruzione che oggi viene definita in modo più ampio, trascendendo la dimensione esclusivamente penalistica, a favore di una concettualizzazione più estensiva. E a questo cambio di approccio nella descrizione del fenomeno corruttivo, corrisponde un cambio di passo anche nella strategia di contrasto, che non si

[1] Cfr. AA.VV. (2018), *Becoming Citizens in a Changing World*, IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report. Lo studio considera come la consapevolezza etica dei giovani dipenda anche dal genere e dal contesto familiare: nell'esaminare i ragazzi di 19 paesi, il rapporto ha dimostrato che le studentesse hanno una consapevolezza media statisticamente significativa più alta rispetto agli studenti maschi. Allo stesso tempo, un elevato status socio-economico, misurato dal lavoro dei genitori e dal numero di libri a casa, è un altro elemento che contraddistingue gli studenti con maggiore sensibilità sui temi etici. Particolarmente interessante perché, legato al contesto italiano, è lo studio di A. PROCACCINI, *La percezione della corruzione tra gli studenti di due Province campane*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, 1, pp. 157-174, 2021, che evidenzia come il dato territoriale abbia un suo peso nel determinare la soglia di tolleranza degli studenti rispetto al fenomeno corruttivo.

[2] Così ammonivano Falcone e Borsellino, ma anche Papa Francesco sul tema si è espresso molto chiaramente: F. BERGOGLIO, *Guarire dalla corruzione*, Roma, 2013. Si veda anche M. VITALE, M. GARZONIO, *Corruzione. Malattia sociale che distrugge competitività, civiltà, Costituzione e carità*, Bologna, 2010. Per un excursus sulla qualificazione della corruzione nella storia: Cfr. C.J. FRIEDRICH (1972), *The Pathology of Politics: violence, betrayal, corruption, and propaganda*, New York. Cfr. I. SALES, S. Melorio, *Storia dell'Italia corrotta*, Soveria Mannelli, 2019.

[3] R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spuzza*, Milano, p. 202, 2017.

[4] R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spiegata ai ragazzi che hanno a cuore il futuro del loro paese*, Milano, 2018, p. 5.

ISSN 2036-7821

concentra più solo sul momento repressivo, ma anche e soprattutto su quello preventivo.

Nel nostro ordinamento la prevenzione si realizza oggi sia attraverso un modello organizzativo il più possibile a prova di infiltrazioni di natura corruttiva, sia incidendo sul terzo pilastro del cosiddetto triangolo della frode[5], cioè quello della razionalizzazione e giustificazione, in modo da innalzare la soglia etica dei dipendenti pubblici con un'azione di tipo "culturale", attraverso l'erogazione di una formazione generale e specifica.

Ma quali sono i contenuti di questa formazione?

Come previsto dalla Convenzione dell'ONU contro la corruzione del 2003, all'art. 7, gli Stati devono favorire "l'offerta di programmi di educazione e di formazione che permettano ai pubblici dipendenti di adempiere le proprie funzioni in modo corretto, onorevole e adeguato e permettano loro di beneficiare di una formazione specializzata appropriata che li sensibilizzi maggiormente ai rischi di corruzione inerenti all'esercizio delle loro funzioni". Entrando più nel merito, l'art. 60 dispone che ogni "Stato Parte, nei limiti delle proprie esigenze, formulerà, svilupperà o perfezionerà programmi di formazione specifici per il proprio personale responsabile della prevenzione e della lotta contro la corruzione".

Nella stessa ottica la Raccomandazione OCSE sull'integrità nel settore pubblico[6] del 2017, che ha sollecitato i Paesi membri a fornire ai dipendenti pubblici informazioni sufficienti, formazione, orientamento e consulenza tempestiva affinché possano applicare gli standard di integrità pubblica sul luogo di lavoro. L'OCSE però, a differenza della Convenzione ONU, aggiunge un'informazione importante sul tipo di formazione richiesta. Secondo la Raccomandazione, infatti, scopo della formazione non è solo conoscere le regole, quanto invece sviluppare le competenze essenziali per

[5] Secondo la teoria del "triangolo della frode", il cosiddetto reato del colletto bianco si verifica solo quando sono presenti allo stesso tempo tre variabili cioè la motivazione, la razionalizzazione (o legittimazione, per cui il dipendente cerca di autoassolversi cercando una giustificazione al proprio comportamento scorretto) e il fattore abilitante, cioè l'opportunità che rende possibile il comportamento di natura corruttiva, ad esempio perché l'amministrazione è organizzata male e presenta punti deboli o falle nel sistema, o perché i controlli sono inadeguati o disfunzionali. Cfr. D.R. CRESSEY, *Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*, Glencoe, 1953. Se l'approccio dominante in passato (ad esempio con il D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) era prevalentemente repressivo, volto a intervenire solo sulle motivazioni, spaventando il dipendente con responsabilità e sanzioni nel caso di compimento di un atto illecito, la legge 190/2012 ha modificato la strategia di lotta alla corruzione, intervenendo sul secondo e terzo elemento del "triangolo della frode". Quindi, da una parte, sull'organizzazione, in modo da renderla più funzionale, efficace e il più possibile impermeabile a interferenze corruttive. Ma, dall'altra, sulla razionalizzazione e legittimazione sociale, diffondendo una maggiore consapevolezza etica e una cultura della legalità (in modo da impedire al dipendente di autoassolversi nel caso di comportamenti scorretti). Cfr. V.M. Donini, *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Roma, 2022, pp. 55 e ss.

[6] Adottata dal Consiglio dell'OCSE il 26 gennaio 2017, aggiorna e sostituisce la Raccomandazione del 1998 sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico, inclusi i Principi di gestione dell'etica nel servizio pubblico.

ISSN 2036-7821

l'analisi dei dilemmi etici e rendere gli standard di integrità pubblica applicabili e significativi nei loro contesti personali. Si tratta quindi del passaggio (fondamentale, ma anche critico) tra conoscere e comprendere le regole e interiorizzarle, elaborando delle qualità particolari che permettano di identificare e soprattutto decodificare il dilemma etico[7].

Ciò è fondamentale, perché una formazione incentrata solo sulla conoscenza delle norme, degli strumenti e delle strategie di lotta alla corruzione, per quanto utile a inquadrare il contesto normativo, non è sufficiente a superare la vecchia logica adempimentale[8].

La legge 190/2012 riproduce in parte lo schema proposto dalla Convenzione di Merida, che distingue tra formazione generale e specialistica. Al comma 11 infatti è prevista la regola generale per cui la Scuola superiore della pubblica amministrazione (oggi 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. Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione".

In realtà, la legge 190/2012 richiama l'importanza della formazione anche in altri contesti, ad esempio come propedeutica alla rotazione[9], e in merito alle funzioni del RPCT, specificando al comma 8, che il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza deve definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Importante ricordare, inoltre, che la formazione non passa solo attraverso gli espliciti interventi formativi, ma ci sono altri strumenti con una funzione "didattica" cioè i codici di comportamento (nazionale e di amministrazione), che incarnano le regole dell'etica pubblica. Grazie all'introiezione dei contenuti di questi codici, infatti, "si

[7] Anche al punto 9 della Raccomandazione torna in evidenza il ruolo del dilemma etico: per cui è auspicabile altresì incoraggiare una cultura aperta in cui dilemmi etici, preoccupazioni concernenti l'integrità pubblica ed errori possano essere discussi liberamente e, se del caso, con i rappresentanti dei dipendenti e in cui l'alta dirigenza sia reattiva e impegnata nel fornire consigli tempestivi e risolvere questioni rilevanti.

[8] Cfr. sul punto A. FERRARINI, M. DI RIENZO, *La grammatica dell'integrità pubblica. Le nuove competenze per la prevenzione della corruzione*, in *Azienditalia*, 2023.

[9] Art. 1 comma 5°, lett. B, che dispone che le pubbliche amministrazioni centrali devono definire «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».

ISSN 2036-7821

intende promuovere valori, non solo proporre doveri e divieti[10]". Per assicurare però il corretto funzionamento di questo sistema è indispensabile che i dipendenti siano resi edotti circa il contenuto dei codici, e per questo motivo la legge 190/2012 al comma 44, dispone che le pubbliche amministrazioni verifichino annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzino attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.

Va infine ricordato come, anche in ottemperanza agli impegni presi con il PNRR, la formazione abbia oggi un ruolo centrale per valorizzare il capitale umano della pubblica amministrazione e rafforzare le competenze, in un'ottica di maggiore sviluppo e promozione della capacità amministrativa.

A questo proposito, il decreto 36/2022 ha espressamente disposto un aggiornamento del codice di comportamento per inserire all'art. 7 l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di svolgere un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico[11].

Inoltre, la recente direttiva sulla formazione del Ministro per la Pubblica Amministrazione ha chiarito come per i dipendenti la formazione costituisca un "diritto soggettivo" e, al tempo stesso, anche un dovere. Per le amministrazioni, invece, la formazione deve costituire un investimento organizzativo necessario e una variabile strategica non assimilabile a mera voce di costo nell'ambito delle politiche relative al lavoro pubblico[12].

In tutti questi interventi, però, non è mai stato chiarito tipologia e contenuto della formazione richiesta in ambito anticorruzione, e ciò ha giustificato, in passato, un approccio ancora teorico, come riscontrato anche dall'ANAC nel PNA 2019 che rilevava come: "sulla base dell'esperienza maturata dall'Autorità nella vigilanza e nella funzione consultiva, si è spesso riscontrata un'impostazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia. Tale approccio non vuole essere assolutamente svalutato, ma si ritiene debba essere arricchito sia con un

[10] Cfr. E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, 2023, p. 196. Cfr. anche E. CARLONI, *I codici di comportamento 'oltre' la responsabilità disciplinare*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/6, 2017, pp. 158-186.

[11] Un primo schema di codice di comportamento è stato pubblicato nel gennaio 2023, ma il Consiglio di Stato — Sezione Consultiva per gli Atti Normativi con il parere n. 93/2023 (numero affare 01914/2022)— ha espresso delle forti perplessità sul fatto che con tale schema sono di fatto state introdotte regole di condotta, divieti e comandi — che incidono sulle situazioni giuridico-soggettive dei dipendenti pubblici — che non hanno fondamento nella disciplina primaria, necessaria all'attuazione del principio di legalità che deve governare l'azione e l'organizzazione amministrativa. Sul punto cfr. V.M. DONINI, M. RAGONE, *Dipendenti pubblici: da rivedere lo schema di regolamento del nuovo Codice di Comportamento*, in ForumPA.it, marzo 2023.

[12] https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Ministro%20PA/Zangrillo/2023_marzo/Direttiva_formazione.pdf

ISSN 2036-7821

ruolo più attivo dei discenti, valorizzando le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione[13]".
Di conseguenza, secondo l'ANAC, non basta lo studio dell'impianto normativo per una buona formazione, ma occorre invece "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[14]".
Proprio su questi due aspetti, problemi etici e individuazione dei conflitti di interessi, si deve insistere particolarmente, vista la mancanza di sensibilità "culturale" in questo ambito.
Di conseguenza, è indispensabile un cambiamento radicale nella programmazione e attuazione della formazione, "affinché sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto delle diverse amministrazioni e favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione[15]".
Viene quindi messa in evidenza l'importanza del caso concreto, anche per recepire l'indicazione OCSE sulla formazione basata sul "dilemma etico" che invece è centrale per la diffusione di una cultura dell'integrità.
Un pubblico dipendente, infatti, deve essere in grado di riconoscere e decodificare eventuali dilemmi etici per poi gestirli correttamente, in modo da evitare episodi di corruzione o *maladministration*. Occorre quindi sviluppare le conoscenze e soprattutto le competenze necessarie a svolgere in modo efficace ed efficiente tutte le funzioni che possano presentare un rischio di corruzione[16] e a interiorizzare quindi la cultura dell'integrità. Per chiarire il contenuto della nozione di integrità può essere utile ricorrere alla definizione OCSE di integrità, cioè: *l'allineamento coerente e adesione di valori, principi e norme etiche condivisi per sostenere e dare priorità all'interesse pubblico rispetto agli interessi privati nel settore pubblico*[17].
La priorità all'interesse pubblico rispetto a quello privato è al centro anche della definizione ANAC di integrità, contenuta nelle Linee Guida 2016, *Profilo "tipo", conoscenze e competenze specifiche dei soggetti che intervengono nel sistema di prevenzione della corruzione*: "L'integrità e la coerenza implicano assenza di interessi personali nella conduzione dei rapporti con i collaboratori e i soggetti esterni (autorità, contribuenti, utenti, fornitori di servizi ecc.). Ciò comporta capacità di resistenza a

[13] PNA 2019, p. 73.
[14] Ibid.
[15] Ibid.
[16] 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.
[17] OCSE, *Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità nel Settore Pubblico*, 2017.

ISSN 2036-7821

indebite sollecitazioni interne o esterne al proprio ambiente di lavoro e, specularmente, intima avversione ad ispirare tali sollecitazioni per tornaconto personale".

Integrità e coerenza rappresentano quindi una delle 14 *soft skills* o competenze trasversali che devono possedere "i soggetti che intervengono nel sistema di prevenzione della corruzione"[18]. Per ogni competenza vengono anche evidenziati gli indicatori per misurare il livello per ogni dipendente della singola competenza. Nel caso dell'integrità, gli indicatori vanno dal punteggio più basso (1, non è un modello di integrità e coerenza), al più alto (5, trasmette valori: il dipendente alla massima estremità della scala di integrità, non bada solo all'integrità della propria condotta, ma, sollecitato da una più alta tensione morale, si preoccupa che tutto il proprio ambiente di lavoro sia improntato ai principi e ai valori di riferimento della propria organizzazione). Nel mezzo ci sono le valutazioni intermedie (2: si adegua, pur con qualche incoerenza, alla normativa Anticorruzione, codice etico, codice di Comportamento; 3: evita accuratamente situazioni di conflitto di interessi). Ma è l'indicatore 4 a lasciare un po' perplessi dal momento che introduce l'elemento dello spirito di sacrificio: il dipendente integro "agisce secondo alti valori etici e professionali, di cui dà testimonianza nel duro impegno di lavoro, superiore ai normali standard, e nella meticolosità e precisione che mette in tutto ciò che fa, anteponendo le necessità dell'ufficio alle esigenze personali e familiari". Al di là della descrizione forse un po' stacanovista del dipendente che sacrifica la famiglia (e in contraddizione con il principio del *work-life balance*), colpisce il fatto che l'integrità sia ancora considerata un qualcosa che costa sacrifici e sofferenza, quando invece si dovrebbero normalizzare i comportamenti etici e virtuosi per farli diventare qualcosa non solo di "normale", ma di conveniente per tutti.

Un esempio in tal senso è la questione relativa alla tutela del whistleblower: finché prevale la narrazione del whistleblower eroe, una sorta di cavaliere solitario senza paura che compie un atto straordinario, sarà molto difficile normalizzare l'istituto. Al contrario, nel momento in cui si capirà che il whistleblower è una persona normale, che davanti a un comportamento illecito decide di non fare finta di non vedere perché è la sua coscienza a imporgli la scelta corretta, si potrà finalmente iniziare a togliere stigma e discredito nei suoi confronti. Per arrivare a tale risultato, però, è fondamentale codificare il whistleblowing come un dovere, ma anche il recente decreto legislativo 24/2023 (che recepisce la direttiva europea 2019/1937), non fa questo passo in avanti[19].

[18] Le altre sono: accuratezza e qualità, assertività, empowerment e sviluppo dei collaboratori, flessibilità, orientamento all'altro, pensiero ideativo, sviluppo e trasferimento del sapere, tensione al risultato, iniziativa, impegno verso l'organizzazione, persuasività, sicurezza di sé, team leadership.

[19] Vedi *infra*, p. 13.

ISSN 2036-7821

Si capisce quindi come nel nostro paese ci sia ancora una forte difficoltà di ordine culturale e di conseguenza è fondamentale un intervento formativo il più precoce possibile su questi temi.

2. Il ruolo della scuola come soggetto centrale nella diffusione di una cultura dell'integrità

Tuttavia, la formazione erogata in ambito professionale, si rivolge a dipendenti pubblici che hanno già un loro personale bagaglio etico e, di conseguenza, potrebbero essere più o meno sensibili a seconda della loro consapevolezza, e della loro individuale soglia etica che, come si è visto, dipende da diverse variabili. Ciò vuol dire che chi ha già una sua sensibilità etica, non avrà bisogno di una formazione specifica sul tema, se non per la componente più tecnica, di aggiornamento sulle normative e procedure, e per far luce sulla corruzione cosiddetta "grigia" [20]. Chi invece non ha tale sensibilità, difficilmente la acquisirà con un percorso formativo, perché sarà troppo saldo nelle sue convinzioni radicate nel tempo.

Infatti, spesso si riscontra[21] come l'interesse e il coinvolgimento del discente in questi programmi formativi sia parimenti proporzionale non solo al suo ruolo all'interno della PA (soprattutto se è chiamato o meno a lavorare su questi temi, sia in qualità di *risk manager* o di *risk owner*), ma anche alla sua personale soglia etica.

Per questo motivo, se in un'aula ci sono numerosi discenti estremamente motivati che, per ragioni professionali o di puro interesse personale, raccolgono volentieri gli spunti di riflessione proposti durante le lezioni, ci sono anche altri discenti che vivono questa formazione (ma poi anche l'applicazione della normativa nella vita lavorativa) come l'ennesimo adempimento burocratico, un ulteriore carico di lavoro che, probabilmente, nella loro personale *Weltanschauung*, non serve a nulla.

Viene quindi spontaneo domandarsi se queste stesse persone, esposte a un'educazione precoce (già dalla scuola dell'infanzia) su temi etici, non avrebbero invece, oggi, un atteggiamento diverso.

Il cambiamento, infatti, come previsto dall'OCSE[22], deve iniziare con l'educazione all'integrità già nelle scuole.

D'altronde, la Dichiarazione adottata alla sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite contro la corruzione nel giugno 2021 espressamente riconosce l'importanza dell'istruzione e della formazione anticorruzione al centro di un

[20] Secondo la nota tripartizione in corruzione nera, bianca e grigia teorizzata da A. HEIDENHEIMER, M. JOHNSTON, *Political Corruption. Concepts and Contexts*, New York, 2002. Sul punto si veda anche A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, p. 20, Torino, 2012.

[21] Dato ricavato dall'esperienza in aula in circa otto anni di insegnamento della materia Prevenzione e contrasto alla corruzione", presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

[22] "Building a culture of integrity in society necessarily begins with the education of young people". OECD, Education for Integrity, Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law, 2018, p. 10 https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf

ISSN 2036-7821

approccio il più possibile olistico e multidisciplinare per prevenire e contrastare la corruzione.

Dando quindi per assodato che l'istruzione ha un ruolo cruciale sui meccanismi di partecipazione pubblica e permette di diffondere intolleranza nei confronti dei comportamenti corruttivi, è fondamentale assicurare lo sviluppo e la diffusione di modelli formativi innovativi ed efficaci per inserire in modo sistemico la cultura dell'integrità nei programmi scolastici.

L'esposizione precoce a concetti quali legalità, etica, cittadinanza attiva, contrasto alle mafie, è fondamentale per la costruzione di una coscienza etica dello studente che presto diventerà il cittadino del futuro. Tuttavia, non possiamo trascurare il fatto che spesso la maggiore o minore attenzione ai temi etici dipenda quasi esclusivamente dal tipo di educazione ricevuta in famiglia, e parafrasando il celebre incipit di Anna Karenina, se tutte le famiglie con un'alta soglia etica si assomigliano fra loro, ogni famiglia meno propensa all'etica lo è a modo suo.

Di conseguenza, non potendo fare affidamento su un insieme così eterogeneo, dipendente da variabili esterne quali il contesto socio-culturale di riferimento, le inclinazioni personali e l'ambiente circostante, è fondamentale il ruolo delle istituzioni nel diffondere una cultura dell'integrità e livellare verso l'alto la soglia etica individuale. Questa formazione, però, non può essere rimandata a quando la persona ha già interiorizzato la sua personale dimensione etica, ma deve essere anticipata già dai primi anni di scuola dell'infanzia, dal momento che le competenze e le capacità sociali, così come la sensibilità etica, non sono materie che si possono insegnare con un semplice intervento formativo da adulti, ma sono competenze che vanno acquisite gradualmente, iniziando dai primi anni di scuola.

Secondo il *Compendium of Good Practices on Public Participation and Anti-Corruption Education*, realizzato dal Gruppo Anticorruzione del G20 e approvato al vertice di Bali nel novembre 2022, promuovere una cultura dell'integrità già alla scuola dell'infanzia è una pratica necessaria per diffondere comportamenti virtuosi e promuovere valori quali l'onestà, la responsabilità, la disciplina e il senso di giustizia. In questa direzione vanno gli sforzi di paesi, quali Giappone, Singapore, Corea del Sud[23], dove molta attenzione viene data anche ai materiali da utilizzare e le metodologie da seguire per affrontare questi argomenti con bambini molto piccoli, come ad esempio giochi di ruolo, simulazioni, ma anche spettacoli di burattini o altri tipi di animazioni artistiche che consentano un'immedesimazione nei dilemmi etici che vengono rappresentati sotto forma di fiaba o gioco.

[23] Tutti paesi che hanno una posizione migliore dell'Italia nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International. Ma va detto che programmi di diffusione della cultura dell'integrità nelle scuole materne sono presenti anche in Argentina, Brasile, Arabia Saudita, Indonesia, Cina, India e Turchia.

ISSN 2036-7821

Ovviamente questo tipo di formazione deve proseguire poi con modalità e strumenti adatti alle diverse età anche alla scuola primaria e secondaria, inserendo la cultura dell'integrità come materia curricolare e anche con attività extracurricolari.
A livello internazionale non si può non citare l'iniziativa GRACE (Global Resource for Anti-Corruption Education and Youth Empowerment) promossa dall'UNODC, diretta a rafforzare la capacità degli Stati di prevenire la corruzione e incoraggiare efficaci politiche educative per inserire nei corsi di studio materie come l'anticorruzione, integrità ed etica. Attraverso materiali audiovisivi[24] che stimolano il pensiero critico, l'empatia e il lavoro di squadra, il programma mira a diffondere tra i bambini della scuola primaria i valori di *accountability*, onestà, integrità, rispetto ed equità. Per i ragazzi della scuola secondaria GRACE fornisce invece materiali quali video, fumetti, libri, e giochi da tavola[25].
In Italia, la legge 92/2019 dispone espressamente all'art. 1 che la "condivisione e la promozione" del principio di legalità rientri tra gli obiettivi dell'insegnamento dell'educazione civica, oggi reintrodotto nel primo e secondo ciclo di istruzione. E all'art. 2 specifica come "iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile sono avviate già dalla scuola dell'infanzia".
Sicuramente reintrodurre lo studio dell'educazione civica a scuola è il primo passo nella giusta direzione, ed è condivisibile la scelta di una prospettiva trasversale dell'insegnamento[26] che ponga al centro la trasmissione e condivisione di valori e principi e non il mero trasferimento di conoscenza e nozioni. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come le 33 ore annue previste, che includono tematiche molto eterogenee, forse non siano abbastanza[27].
Inoltre, l'educazione alla legalità non dovrebbe rimanere confinata nello studio dell'educazione civica, ma dovrebbe avere una dimensione generale che vada oltre i singoli progetti. Questo perché, come raccomanda anche l'OCSE, è necessario un approccio il più sistemico possibile[28]. A questo proposito, l'OCSE, infatti, auspica non

[24] Purtroppo, i materiali audiovisivi, disponibili in inglese, arabo, francese, kazako, portoghese, russo, spagnolo, turco, uzbeko e anche in alcune lingue indigene dell'America Latina, quali quechua, aymara e guarani, e nella lingua dei segni colombiana, non sono ancora stati tradotti in italiano, mentre esiste una traduzione italiana solo del libro. (GRACE Initiative: Primary Level (unodc.org))

[25] Tutto scaricabile dal sito GRACE Initiative: Secondary Level - Games (unodc.org)

[26] Cfr. Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, p. 2: "L'educazione civica, pertanto, supera i canoni di una tradizionale disciplina, assumendo più propriamente la valenza di matrice valoriale trasversale che va coniugata con le discipline di studio, per evitare superficiali e improduttive aggregazioni di contenuti teorici e per sviluppare processi di interconnessione tra saperi disciplinari ed extradisciplinari".

[27] I nuclei tematici dell'insegnamento dell'educazione civica individuati dall'art. 1(2) della legge 92/2019 sono: 1. Conoscenza della Costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea, per sostanziare in particolare la condivisione e la promozione dei principi di legalità; 2. Cittadinanza attiva e digitale; 3. Sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona.

[28] A oggi possiamo citare diversi progetti molto interessanti e molto ben realizzati che hanno coinvolto però solo le scuole che hanno scelto di aderire. Si veda ad esempio l'esperienza lanciata nel 2013 del Piccolo atlante della corruzione, promossa dall'associazione Libertà e Giustizia, in collaborazione con ANAC, ANM, MIUR, Università

ISSN 2036-7821

solo l'inserimento di un corso specifico dedicato all'integrità e legalità, ma anche la riscrittura dei curricula preesistenti, in modo da integrare e incorporare l'educazione all'etica e alla legalità in ogni materia[29].

2.1. Il ruolo della scuola nel Progetto ANAC sulla misurazione della corruzione

Nell'annosa questione relativa alla misurazione della corruzione (o più correttamente del rischio di corruzione), in cui si evidenziano limiti e criticità dei vari indicatori[30],

---

di Pisa e il quotidiano La Repubblica. Nella stessa direzione anche la Carta d'intenti tra Miur, Associazione nazionale magistrati (ANM), Direzione nazionale antimafia (DNA), Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), Consiglio superiore della magistratura (CSM), Ministero della Giustizia, finalizzata, tra l'altro, proprio a "sensibilizzare le studentesse e gli studenti sui temi della legalità e della conoscenza e osservanza delle regole di cittadinanza attiva". Si veda anche il progetto "Legalità e merito nelle scuole", promosso dall'Università Luiss Guido Carli, giunto alla quinta edizione, e diretto a trasformare gli studenti universitari in "ambasciatori della legalità" nelle scuole superiori. Un programma particolarmente interessante è "A Scuola di Opencoesione", un percorso didattico innovativo finalizzato a promuovere e sviluppare nelle scuole italiane principi di cittadinanza attiva e consapevole, attraverso attività di ricerca e monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici europei e nazionali. Il progetto permette di sviluppare competenze digitali, statistiche e di educazione civica, per aiutare gli studenti a conoscere e comunicare, con l'ausilio di tecniche giornalistiche, come le politiche pubbliche, e in particolare le politiche di coesione, intervengono nei luoghi dove vivono. Cfr. https://www.ascuoladiopencoesione.it/.

[29] In maniera molto pratica, si suggerisce ad esempio di inserire le tematiche della legalità e dell'etica nelle lezioni di lingua, letteratura, storia. OECD, Education for Integrity, Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law, 2018, p. 11, https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf.

[30] Le statistiche giudiziarie, ad esempio, sono sicuramente utili perché servono a indicare un dato oggettivo, ma non restituiscono la portata reale del fenomeno. Il numero esiguo di reati denunciati e il rapporto tra denunce e condanne fa capire, infatti, come questo dato sia insufficiente e inadeguato perché rimane esclusa la cosiddetta cifra oscura, e la corruzione non penalmente rilevante che si identifica con il concetto di *maladministration*. Allo stesso tempo, anche gli indicatori esperienziali presentano dei limiti: un esempio interessante è il *Global Corruption Barometer* (ma lo stesso discorso vale anche per il *World Business Environment Survey* della Banca Mondiale), che si basa su interviste a imprenditori, sondaggio pubblicato da Transparency International. Si tratta di una raccolta di interviste fatte ai cittadini dei paesi dell'UE, con domande molto esplicite per cui si può riscontrare una certa diffidenza e resistenza a fornire una risposta sempre onesta, quindi, il rischio di sottovalutazione del fenomeno è alto. Problema inverso presentano invece gli indicatori percettivi che si basano non su dati oggettivi bensì sulle mere percezioni degli intervistati. Ciò vuol dire che anche con questi autorevoli strumenti (si pensi ad esempio all'Indice di percezione della corruzione di *Transparency International*, elaborato la prima volta nel 1995, o al *Corruption Control Index* nell'ambito del progetto della Banca Mondiale dei *Worldwide Governance Indicators*), non si arriva a comprendere la reale portata del fenomeno corruttivo, ma appunto solo la sua "percezione". Questi strumenti, infatti, si basano sulla «rappresentazione individuale e collettiva, soggetta, come noto, a incontrollabili dinamiche di conformazione e condizionamento mediatico» (Romano et al., 2020, p. 169). In questi casi si rischia al contrario una sopravalutazione del fenomeno: più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno. Sull'importanza della misurazione della corruzione si veda G. TARTAGLIA POLCINI, *Perché una lotta efficace alla corruzione comincia dalla sua corretta misurazione*, Policy Brief, 2/2023, Luiss, School of Government; A.M. DURANTE MANGONI, *La misura della corruzione. Come andare oltre l'approccio della percezione, sostenendo la reputazione del Paese e la capacità di attrarre investimenti. Commento alla Risoluzione n. 8/10*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 1, 2020, pp. 13-9; R. RAZZANTE, G. TARTAGLIA POLCINI, *Prevenzione e repressione della corruzione a livello internazionale. La relativa fallacia degli indicatori di rating e le moderne strategie di contrasto*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 1, pp. 1-11, 2017; G. TARTAGLIA POLCINI, *Il paradosso di Trocadero*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 22 ottobre (www.dirittopenaleglobalizzazione.it); E. CARLONI, *Misurare la corruzione?*

ISSN 2036-7821

particolarmente interessante è il progetto dell'ANAC diretto a costruire un insieme di indicatori scientifici in grado di stabilire quanto sia alto il rischio corruzione[31]. Partendo dal presupposto che la corruzione non è esente da una certa incidenza statistica, per cui si riscontrano fattispecie ricorrenti in determinati contesti quando si verifica un atto di natura corruttiva, l'ANAC ha individuato numerosi indicatori suddivisi in tre aree diverse, o *dashboard*, cioè contesto, appalti e comuni. Questi indicatori, che sostanzialmente sono delle spie o *red flags* che si attivano quando si riscontrano eventuali anomalie, dovrebbero essere in grado di identificare concretamente la possibilità che si verifichi il fenomeno di natura corruttiva e, quindi, di prevenirlo.

L'area relativa al contesto è costituita da quattro domini tematici, criminalità, istruzione, capitale sociale, economia e territorio, che raccolgono in tutto 18 indicatori. Concentrandosi sui domini relativi a istruzione e capitale sociale, si possono evincere due considerazioni.

In primo luogo, risulta evidente la correlazione tra corruzione e istruzione: più è elevato il livello di istruzione, meno tolleranza c'è nei confronti della corruzione. Di conseguenza si ribadisce il ruolo imprescindibile della scuola nella formazione di una classe di futuri cittadini eticamente responsabili.

In secondo luogo, la coesione della comunità di appartenenza e l'affidabilità e lealtà degli attori pongono le basi per uno sviluppo sano, e relazioni corrette tra cittadini e istituzioni. Quello che colpisce però sono le variabili utilizzate per calcolare l'indicatore del capitale sociale, perché oltre a *partecipazione delle donne alla vita politica* e *tasso di donatori di sangue*, le altre tre variabili riguardano il mondo scolastico.

Segregazione grado V, indica infatti il grado elevato di concentrazione (superiore a una certa soglia critica) di studenti appartenenti allo stesso gruppo sociale[32]. L'indicatore fornisce quindi una misura della differenza tra lo status socio-economico-culturale medio delle famiglie degli studenti appartenenti ad una classe, rispetto ai valori medi della scuola. Maggiore è la segregazione, maggiori i rischi di corruzione, nel momento in cui si creano gruppi chiusi non esposti all'esterno e alla diversità, e di conseguenza viene meno l'azione equalizzatrice della scuola.

Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione, in *Politica del diritto*, 3, 2017, pp. 445-46.; M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi: obiettivi, metodo, esperienze*, Milano, 2018; J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione. Tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in *Amministrazione in cammino*, 26 agosto (www.amministrazioneincammino.luiss.it).

[31] Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza, nell'ambito del Programma operativo nazionale governance e capacità istituzionale 2014-20 (https://www.anticorruzione.it/il-progetto).

[32] È evidente, infatti, come ostacolare l'inclusione sociale e l'equità di trattamento tra studenti con diversi retroterra sociali rappresenta un vero fallimento della missione educativa della scuola (Cfr. C. RANCI, *Separati a scuola. La segregazione scolastica a Milano*, in *Quaderni della coesione sociale*, 2019, 1).

ISSN 2036-7821

Ma sono le altre due variabili a essere particolarmente interessanti: se *varianza grado V matematica* indica la percentuale di scuole in cui la varianza dei punteggi nei test di matematica INVALSI tra classi è superiore al dato nazionale (e ciò rappresenta quindi un'anomalia che potrebbe segnalare un rischio di corruzione) la variabile *cheating grado II* di matematica segnala esplicitamente la probabilità che la classe nella quale si trova lo studente abbia attuato comportamenti opportunistici/anomali in fase di compilazione dei test INVALSI..

Da ciò si desume che la tendenza su vasta scala a copiare in classe (quindi a trasgredire una norma etica, alla quale però non è sempre associato, a seconda dei contesti, una riprovazione morale o una sanzione disciplinare) è un indicatore di un potenziale rischio di corruzione. D'altronde, sovrapponendo la mappa che si ricava dalla lettura dell'indicatore sul dato italiano, ai dati sulla maggiore diffusione della corruzione nelle diverse regioni, non si resterà sorpresi dal notare una sostanziale coincidenza.

Tutto ciò non fa quindi che ulteriormente dimostrare l'importanza del ruolo della scuola come laboratorio etico, e l'urgenza di esporre il più precocemente possibile gli studenti alla cultura dell'integrità.

3. Quali competenze per l'etica e l'integrità?

L'allegato B alle Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, specifica in modo molto puntuale le competenze da raggiungere alla fine del primo ciclo di istruzione riferite all'insegnamento trasversale dell'educazione civica[33]. Nel lungo elenco non vengono però esplicitate le cosiddette competenze per l'integrità, cioè quelle competenze necessarie per riuscire a comprendere, decodificare e affrontare un dilemma etico.

Nella vita scolastica è possibile, infatti, che alunni e docenti si trovino di fronte a un dilemma etico, ma se l'alunno non ha ancora le competenze per affrontarlo correttamente, il docente formato su questi tempi può invece utilizzare il momento della "crisi", il dilemma appunto, come straordinario strumento di apprendimento e di crescita per tutto il gruppo classe.

[33]Competenze multidisciplinari che comprendono: il concetto di prendersi cura di sé, della comunità, dell'ambiente; i principi di solidarietà, uguaglianza e rispetto della diversità; il concetto di Stato, Regione, Città Metropolitana, Comune e Municipi; i principi di libertà sanciti dalla Costituzione Italiana e dalle Carte Internazionali; la necessità di uno sviluppo equo e sostenibile, rispettoso dell'ecosistema, nonché di un utilizzo consapevole delle risorse ambientali; il rispetto verso gli altri, l'ambiente e la natura; atteggiamento critico e razionale nell'utilizzo delle fonti energetiche; classificare i rifiuti, e riciclaggio; corretto utilizzo e riconoscimento dei diversi device; corretto comportamento in rete; concetto di dato; distinzione tra identità digitale e identità reale; privacy e rischi della rete.

ISSN 2036-7821

Ovviamente non è un percorso semplice da realizzare, dal momento che è difficile anche per l'adulto individuare i rischi corruttivi nella sua vita professionale[34]. Questo perché ci sono delle situazioni in cui è obiettivamente difficile interpretare il dilemma etico, e non basta sapere che un certo comportamento non è eticamente accettabile, se non si riesce a capirlo e spiegarne il perché.

Come quando S. Agostino a proposito del tempo scriveva: "Se nessuno me ne chiede, lo so bene, ma se volessi darne spiegazione a chi me ne chiede, non lo so", allo stesso modo, spiegare perché certe situazioni sono potenzialmente pericolose (perché espongono al rischio di corruzione), non è facile. Occorre, quindi, sviluppare le competenze per l'integrità. Competenze che dovrebbero far parte del bagaglio culturale non solo di ogni dipendente pubblico, ma di ogni cittadino, e per questo dovrebbero essere apprese già a scuola.

Ma come si apprendono queste competenze?

Non con il mero trasferimento di nozioni ma secondo i principi del cosiddetto *hidden curriculum*, cioè una implicita e indiretta trasmissione di atteggiamenti, valori, conoscenze e principi, attraverso i comportamenti quotidiani nella vita scolastica[35].

Si tratta in pratica di fornire quello che l'OCSE definisce "resource kits prepared by government institutions or civil society actors[36]", una sorta di "pacchetto divulgativo sulla prevenzione della corruzione".

Ad esempio, sviluppando simulazioni e scenari interattivi su tematiche quali il rispetto dei beni comuni, la corretta gestione dei primi conflitti di interessi che si possono presentare in ambiente scolastico, il superamento dell'omertà.

Spesso si accetta passivamente l'idea che il bene comune non appartenga a nessuno, e possa quindi essere danneggiato, imbrattato, logorato. Occorre quindi un cambiamento di prospettiva che porti a considerare il bene comune non più come un bene "di nessuno" ma "di tutti" , e di conseguenza, le vittime del danneggiamento del bene comune, oltre alla collettività, sono anche gli stessi autori del

[34] Si pensi ad esempio alla recente rilevazione effettuata da ANAC, *Analisi di esperienze e criticità rilevate dai Responsabili per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza - gennaio 2023*, in cui viene sottolineato come la "scarsa rilevazione di conflitti d'interessi e violazioni della disciplina sul pantouflage potrebbe sottendere una seria difficoltà nell'intercettazione dei fenomeni con conseguente inefficacia della strategia di prevenzione sul punto". https://www.anticorruzione.it/-/analisi-di-esperienze-e-criticit%C3%A0-rilevate-dai-responsabili-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-per-la-trasparenza-gennaio-2023. Ciò vuol dire che nonostante le procedure e le misure messe in atto, manca ancora una sensibilità, proprio da parte dei cosiddetti *risk manager*, per individuare il conflitto di interessi (situazione ad altissimo rischio corruttivo, se non gestita correttamente).

[35] Sul punto cfr. C.D. JERALD, *School Culture: the Hidden Curriculum*, Washington DC, The Center for Comprehensive School Reform and Improvement, 2006; S. PURNAMA, D. SUNDAWA, *The Development of Anti-Corruption Education Model to Support Students Integrity Character in Schools Through Civic Education*, in *The Asian Conference on Education & International Development- Conference Proceedings*, 2017; T. HANDAYANI, F. RAHMANDANI, *An Enculturation Model of Anti-Corruption Values Based on a Heutagogical Approach in High Schools*, in *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 662, 2021, pp. 1-6; C. MUNRO, M. KIRYA, *Values education for public integrity. What works and what doesn't*, in U4 Issue 2020, 8.

[36] OECD, 2018, p. 13.

ISSN 2036-7821

danneggiamento, che si condannano a interagire in uno spazio brutto, degradato, rovinato: corrotto. Ed è ben noto come la bellezza sia un antidoto alla corruzione[37], e ancor di più in tema ambientale, dove il legame tra corruzione e distruzione dell'ambiente è sotto gli occhi di tutti. Ma anche in questo ambito non basta il solo approccio repressivo[38], bensì è fondamentale una "prevenzione sociale, che richieda una cittadinanza pronta a reagire, con la denuncia e la mobilitazione, a ogni sfregio all'ambiente e al paesaggio, che è irrimediabilmente un furto commesso ai danni di ognuno di noi[39]".

Un altro grande tabù nel nostro paese è un malinteso senso di appartenenza che impone ai componenti di un gruppo (siano essi docenti, discenti o pubblici dipendenti in genere) il silenzio come espressione di senso solidarietà, quando invece questo silenzio altro non è che una vera e propria omertà. Per questo motivo, chi vorrebbe segnalare episodi di cattiva amministrazione, corruzione, spreco di risorse pubbliche, spesso non ci riesce, sia per paura di ritorsioni, sia per non "danneggiare" un collega o un amico. Questo perché nelle scuole materne (ma talvolta anche negli ordini successivi), risuona ancora imperterrito il mantra: "chi fa la spia non è figlio di Maria", inibendo in questo modo qualunque reazione etica in chi voglia staccarsi da una maggioranza non sempre rispettosa delle regole.

Non ci dobbiamo stupire. quindi, se nella nostra realtà socio-culturale risulti difficilissimo impiantare un istituto di tradizione anglosassone come la tutela del *whistleblower*, istituto che sebbene oggi sia riconosciuto a livello legislativo dalla l. 179/2017 e dal decreto 24 del 10 marzo 2023 che ha finalmente recepito la direttiva comunitaria 2019/1937, a livello operativo stenta ancora a decollare per i timori di un suo uso distorto, e per la generale mancanza di consapevolezza che ancora porta troppe persone a confondere il *whistleblowing* con la delazione[40].

---

[37] Basta citare la celebre frase di Peppino Impastato per ricordarci come la corruzione, il degrado, la mafia, si nutrano del "brutto": "Se si insegnasse la bellezza alla gente, la si fornirebbe di un'arma contro la rassegnazione, la paura e l'omertà. All'esistenza di orrendi palazzi sorti all'improvviso, con tutto il loro squallore, da operazioni speculative, ci si abitua con pronta facilità, si mettono le tendine alle finestre, le piante sul davanzale, e presto ci si dimentica di come erano quei luoghi prima, ed ogni cosa, per il solo fatto che è così, pare dover essere così da sempre e per sempre. È per questo che bisognerebbe educare la gente alla bellezza: perché in uomini e donne non si insinui più l'abitudine e la rassegnazione ma rimangano sempre vivi la curiosità e lo stupore".

[38] Per quanto sia fondamentale in questo ambito la l. 68/2015 che sanziona i cosiddetti "ecoreati".

[39] R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spuzza*, Milano, 2017, p. 37.

[40] Sul whistleblowing, in generale, si veda ad esempio: R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, p. 3; N. PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Diritto comunitario e scambi internazionali*, 2016, p. 191; D.U. GALETTA, P. PROVENZANO, *Il whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.*, in *Federalismi.it*, 2020, 18; M.G. PACILLI, G. SANT, I. GIOVANNELLI, S. PAGLIARO, S. SACCHI, M. BRAMBILLA, F. SPACCATINI, *La denuncia delle condotte illecite in ambito organizzativo: una rassegna sul fenomeno del whistleblowing*, in *Psicologia sociale*, 3, 2020, pp. 369-401; A. SITZIA, S. RIZZATO, *Il «lanceur d'alerte», alias «whistleblower», tra lotta alla corruzione, trasparenza e «parresia»*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, 2018, 3, pp. 399-430; F.M. PERRONE, *Il whistleblowing da adempimento*

Il fatto che non si colga la differenza tra segnalazione (di un illecito, fatta nell'interesse dell'integrità dell'amministrazione) e delazione (denuncia segreta motivata da ragioni riprovevoli, ad esempio per danneggiare una persona innocente) è il sintomo di una debolezza culturale che andrebbe sanata con azioni di sensibilizzazione, divulgazione, corsi di formazione, ma soprattutto con un cambio di mentalità in chi forma i pubblici dipendenti[41], ma anche le giovani generazioni.

Ma se è vero che non si può imporre dall'alto un termine (e un istituto) ancora troppo lontano dalla nostra cultura, è anche vero che solo "il progredire del dibattito intorno al tema e l'intensificarsi dell'interesse pubblico per la "cosa" designata consentirà di sviluppare e radicare una designazione linguistica condivisa"[42].

Per questo motivo, la scuola potrebbe e dovrebbe farsi carico di una nuova narrazione sul tema, che attraverso i racconti di esempi virtuosi, di chi ha avuto il coraggio con la segnalazione di reagire a corruzione, criminalità, *maladministration*, trasmetta nelle giovani generazioni una nuova cultura dell'etica e della responsabilità.

D'altronde lo diceva lo scrittore Gesualdo Bufalino: la mafia si sconfigge solo con un esercito di maestre elementari. E lo stesso vale anche per la corruzione.

---

burocratico ad opportunità di promozione di una cultura etica nella P.A., in un necessario passaggio da un sistema di regole ad un sistema di valori, in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, 2017, 1-2. Vedi anche V.M. DONINI, *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative*, in *Penale.Diritto e procedura*, 2021, n. 4, pp. 759-778.

[41] In questa direzione si inserisce la ricerca "Formare per trasformare: Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del whistleblowing", realizzata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione nell'ambito delle attività di ricerca 2021-2022 e delle iniziative di Open Government Partnership, in attuazione del Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto, in particolare, l'impegno 2.02 "reti a supporto del whistleblower", e che è stata inserita nel già citato Compendio promosso dal Gruppo Anticorruzione del G20, come "buona pratica". Cfr. V.M. DONINI, V. LOSTORTO, N. ZAMARO, *Formare per trasformare: l'impatto trasformativo della formazione sulla prevenzione della corruzione. Prime riflessioni*, in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, 2022, n. 4, 2022, pp. 244-268.

[42] Accademia della Crusca, https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/che-cosa-indica-e-come-si-traduce-la-parola-inglese-whistleblower/918.

ISSN 2036-7821