DOI: 10.1400/300411

# Il whistleblowing nelle trasformazioni dell'anticorruzione

Enrico Carloni

## 1. Premessa

«Chi lavora per un'organizzazione pubblica o privata o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di minacce o pregiudizi al pubblico interesse sorti in tale ambito»[1]: le regole volte a favorire le denunce «dall'interno», a proteggere chi segnala, a supportare la propensione alla denuncia, e così a «illuminare» ciò che avviene all'interno delle organizzazioni, contribuiscono dunque a meglio orientare le condotte di chi vi opera e di converso a proteggere da abusi che minacciano l'interesse pubblico. Nel segnalare le violazioni del diritto dell'Unione europea che ledono il pubblico interesse, i *whistleblowers*, dunque, «svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni e nella salvaguardia del benessere della società»[2].

Il valore del *whistleblowing* è d'altra parte da tempo avvertito a livello internazionale e nello scenario comparato, tanto che è crescente l'attenzione, non ultimo scientifica[3] e da prospettive diverse[4], a queste condotte, al loro valore ed alla loro utilità, e alle persone che le realizzano[5].

Da qui il risalto che al tema ha prestato l'ordinamento europeo, in particolare con una direttiva molto densa[6], del 2019. E da qui il senso di una riforma che ha profondamente riscritto l'impianto dell'istituto: il *whistleblowing*, in esito a questo percorso, si staglia in modo particolare nel quadro del sistema di prevenzione della corruzione del quale è stato, sin qui, per più ragioni, una componente[7], anche se «minore»[8]. La nuova disciplina, contenuta nel d.lgs. n. 24 del 2023[9] (di recepimento, sofferto e tardivo[10] della direttiva europea) merita di essere approfondita[11], ed in questa direzione vanno anzitutto i saggi di Magri e Parisi in questa rivista che collocano bene il discorso nella prospettiva europea e comparata. Il nostro obiettivo, più limitato, è quello di evidenziare alcune proble-

matiche relative al nuovo istituto, ed al suo «posto» (ora tutt'altro che secondario) nel disegno del sistema anticorruzione. Questo all'interno di una questione complessiva (sulla quale sarà però necessario riflettere criticamente), vale a dire il fatto che il whistleblowing si propone oggi, nelle trasformazioni dell'impianto italiano dell'anticorruzione, come un nuovo «pilastro» del sistema.

Un sistema che merita brevemente di essere inquadrato[12], sia solo per cogliere alcuni elementi portanti e per afferrarne il «movimento», in un momento di riforme apertamente (anche se non dichiaratamente) contraddittorie[13]. Un sistema che si sviluppa, a valle della legge «anti-corruzione», n. 190 del 2012[14], su due coordinate: alla tradizionale linea di contrasto penale, affidata alle procure e legata alle ipotesi di reato del codice penale, peraltro ampliate e irrobustite dalla stessa legge, si affianca una nuova strategia di prevenzione amministrativa, entro la quale trova subito posto una prima forma di tutela del segnalante, insieme a regole volte a rafforzare l'integrità e la trasparenza, a contenere situazioni di conflitto di interessi[15]. Entro il sistema di anticorruzione c'è dunque, grazie alla legge «Severino», un sotto-sistema, che ha una sua chiara autonomia tanto da emergere come nuova funzione pubblica[16], di prevenzione amministrativa della corruzione, che ha a sua volta i suoi snodi fondamentali nei piani di prevenzione della corruzione, nell'Autorità nazionale anticorruzione, nel responsabile anticorruzione (previsto in ogni amministrazione)[17].



Non è questa la sede per ritornare complessivamente su questo impianto «preventivo», però possiamo prendere le mosse da alcuni movimenti che l'hanno interessato nel periodo più recente. Proprio questi movimenti mostrano, da angolazioni diverse, i limiti del sistema di prevenzione della corruzione. Limiti legati alla portata degli strumenti che lo compongono, ed alla effettiva capacità di questi di definire robusti «argini» ai fenomeni corruttivi[18]. Limiti legati non ultimo all'evoluzione recente dell'ordinamento italiano, secondo traiettorie che rischiano di pregiudicarne la coerenza e la tenuta[19]. Limiti che proprio la nuova «forza» del meccanismo di segnalazione vorrebbe in parte compensare. Per più ragioni, il punto di osservazione costituito dalla disciplina del *whistleblowing*, e dalla connessa funzionalità di questo meccanismo, risulta dunque particolarmente interessante e consente in termini complessivi di riflettere sul sistema di anticorruzione italiano.

## 2. Il whistleblower «oltre» l'anticorruzione

Alcune considerazioni sulle trasformazioni che hanno interessato l'istituto sono necessarie.

La protezione, come è chiarito già dal primo articolo del decreto n. 24 del 2023, che ha riformato il meccanismo, si rivolge ora «alle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato»[20]. Tutti i comportamenti, atti od omissioni «che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato»[21] costituiscono potenziali violazioni rilevanti



Già ad un primo esame superficiale, risalta l'evidenza di un formidabile ampliamento anzitutto «quantitativo» della regolazione in sé: nel percorso che prende le mosse dalla legge n. 190 del 2012 (che per prima ha previsto l'istituto, introducendo l'art. 54 bis nel d.lgs. n. 165 del 2001[22]), passa per la legge n. 179 del 2017 (che ha cercato di definire regole di più ampia portata e maggiore efficacia, riuscendovi solo in parte)[23], e giunge al recente decreto del 2023, la disciplina della materia passa da scarne formulazioni contenute in un singolo articolo di legge ad un corpo normativo di ben 25, ampi, articoli, suddivisi in tre Capi, più un dettagliato allegato (e con rinvio espresso, oltre che interpretativo, alla direttiva ed al suo allegato). La legge del 2017 è una tappa (intermedia e presto superata) in questo percorso di dilatazione del tessuto normativo, ponendo la rinnovata disciplina della materia in tre articoli, di maggiore ampiezza. Per quanto rudimentale, un dato numerico può permettere di cogliere questa trasformazione, da «regola» (di protezione del whistleblower) a «sistema»: prima limitata ad una regolazione contenuta in circa quindici righe di testo (ed in quattro pagine dopo la riforma del 2017), la nuova disciplina si sviluppa ora attraverso una normativa che nella sola disciplina nazionale occupa circa settantacinque pagine di testo.

Il cuore della disciplina resta centrato, certo, sulle questioni delle misure di protezione del segnalante e della speciale riservatezza riconosciuta alla segnalazione ed al suo autore, ma intorno a questo nucleo si assiste ad una «esplosione» della normativa, che si lega però anche ad un importante ampliamento del campo di applicazione della materia: un ampliamento che è relativo al perimetro «oggettivo» (quali le violazioni rilevanti) e «soggettivo» (quali i potenziali segnalanti suscettibili di protezione). In questo ampliamento c'è anche uno «snaturamento».

L'operazione che ne risulta non è infatti solo di allargamento: il whistleblowing è a ben vedere oggetto, con la riforma del 2023, di un complessivo slittamento di senso, che lo pone ora come uno strumento trasversale, di controllo di una legalità europea che non si esaurisce nel discorso sulla corruzione e sui suoi fattori abilitanti. Basti pensare in questo senso al fatto che il whistleblowing si riferisce oramai naturalmente alle denunce effettuate da chi opera nel contesto lavorativo di imprese private, e si riferisce a violazioni del diritto dell'Unione e ad altre condotte illecite di natura non necessariamente corruttiva. Rinviando sul punto alle radici di questo mutamento, che si inscrivono in scelte europee (tanto che il whistleblowing è visto esattamente come un «esercizio di sovranità» dell'Unione[24]) ed in una dinamica più ampia del rafforzamento della cogenza delle regole unionali, si può riflettere sul «posto» che in esito a queste riforme può essere riconosciuto alla disciplina del whistleblowing nello scenario del sistema italiano di anticorruzione.



Un posto che, nonostante questo slittamento dell'istituto, è sempre più centrale in termini teorici ed in termini organizzativi.

Questi aspetti meritano di essere approfonditi e meglio esplicitati: si può affermare che, sia pure senza sottovalutare le contraddizioni della nuova disciplina[25], il whistleblowing diviene chiaramente una funzione strategica per il sistema di prevenzione amministrativa della corruzione e per la sua Autorità, l'ANAC; al contempo, e si può dire in coerenza con la prima dinamica, il whistleblowing acquista un rilievo sistemico e strategico nel quadro delle complessive trasformazioni che stanno interessando l'anticorruzione dopo la riforma Nordio. Non può però non riflettersi criticamente, se queste premesse sono vere, sul ruolo che in concreto ha sin qui giocato e sta giocando, e sarà chiamato a giocare, il whistleblowing, e quindi sulla effettività dello strumento, anche considerate, certo, le innovazioni dello strumento e quindi le sue nuove potenzialità.

## 3. Il whistleblowing nel sistema di prevenzione

L'istituto del whistleblowing risulta significativamente rafforzato dalla riforma del 2023, tanto che la stessa ANAC lo riconosce ora come «un'importante misura di prevenzione della corruzione»[26]. Dopo la riforma del 2023, il whistleblowing assume un rilievo centrale nel quadro delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione, pur comportando di converso un ri-orientamento dell'azione dell'ANAC.

Nel disegno della riforma, il ruolo dell'Autorità è particolarmente significativo nel dare consistenza al regime di protezione del segnalante e rendere efficace l'azione di denuncia: l'ANAC è coinvolta per la regolazione dell'istituto (spetta in particolare all'Autorità fornire indicazioni per la costruzione di adeguati canali di segnalazione da parte delle organizzazioni tenute ad applicare il meccanismo[27]); è essa stessa naturale terminale delle segnalazioni «esterne» che è tenuta a gestire; opera come autorità di controllo rispetto alle eventuali condotte «ritorsive» e dispone di poteri sanzionatori. Da queste nuove funzioni deriva anche un rafforzamento, consistente[28], del personale dell'ANAC, con un ampliamento di organico espressamente legato ai nuovi compiti discendenti dal decreto n. 24 del 2023.



Va detto che la riforma europea, e quindi la sua attuazione nazionale, colloca il whistleblowing nel quadro dei meccanismi volti a realizzare il diritto fondamentale all'informazione (è la cosiddetta scelta *human right oriented*, che si contrappone a quella, precedente, *government oriented*[29]): questa scelta è foriera di importanti ricadute di tipo teorico ed operativo. Ne discende, in particolare, il carattere trasversale dell'istituto, che non essendo più legato ai doveri di denuncia del funzionario (che in Italia si rinvengono sia nell'obbligo di denuncia di un reato di cui sia venuto a conoscenza, previsto dalla normativa penale, sia nel dovere di segnalare internamente situazioni illecite[30], previsto dal codice di comportamento dei dipendenti[31]), può ben svilupparsi a prescindere dallo stato giuridico del segnalante e dallo stesso carattere pubblico dell'ente presso cui presta la sua attività[32]. In termini sistematici, si può dire che, alla luce della riforma, il whistleblowing va ora inquadrato come una misura di trasparenza, piuttosto che come una misura di integrità (pur essendo evidentemente i due temi, ed i due principi, strettamente collegati). Il fatto che questa trasparenza sia rivolta a far emergere condotte illegali di vario tipo avvalora d'altra parte l'idea di un meccanismo di conoscibilità che, al pari di altri, non esaurisce la sua funzione nel rapporto con obiettivi di anticorruzione.

In sintesi, il whistleblowing si propone come uno strumento «anche» di anticorruzione, che consta in un regime di protezione molto articolato che mira a realizzare l'effettività del diritto all'informazione «dall'interno». Un anticorpo a largo spettro, la cui garanzia è in ogni caso (la qual cosa è comunque non priva di rilievo) affidata all'Autorità anticorruzione.

D'altra parte, non può tacersi il fatto che l'Autorità nel corso dell'ultimo quinquennio, oltre ad aver perso centralità nel discorso pubblico, ha visto indebolite le sue funzioni specifiche, di prevenzione della cor-

ruzione[33]. Questo è avvenuto anzitutto attraverso una riduzione della vitalità della strategia anticorruzione inscritta nei piani di prevenzione, attraverso il combinato di una riforma esterna (quella che ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione - PIAO[34]) e di una certa inerzia interna (che ha portato ad una scarsa incisività, rispetto alle sfide in corso, delle indicazioni rese attraverso il Piano nazionale anticorruzione). Ma è avvenuto anche attraverso una perdita del sincretismo (come capacità di combinare obiettivi e istituti tipicamente di regolazione degli appalti con altri di anticorruzione) che caratterizzava il sistema dei contratti pubblici prima della riforma operata dal nuovo codice dei contratti[35]: il ruolo dell'ANAC in materia di contratti pubblici è più circoscritto, ma soprattutto è meno chiaramente funzionale ad una complessiva garanzia di legalità e trasparenza, assumendo un carattere più «tecnico» e limitato alla funzionalità del sistema-appalti[36]. È avvenuto attraverso l'inazione di ANAC rispetto all'esercizio di alcuni poteri (che fine ha fatto, ad esempio, la funzione relativa al commissariamento delle imprese previsto dall'art. 32 del d.l. 90 del 2014?). È avvenuta attraverso una perdita di tensione complessiva, che attraversa il sistema amministrativo e porta a una maggiore «trascuratezza» nel rispetto degli obblighi di pubblicazione o nell'applicazione dei diversi istituti di anticorruzione.



In questo scenario, si avverte come l'innesto delle funzioni relative al «nuovo» whistleblowing determini un'ulteriore torsione[37]. Queste funzioni, rilevanti anche in termini organizzativi, dell'Autorità faticano ad essere incasellate nella *mission* di prevenzione della corruzione o del contrasto della cattiva amministrazione, posto che non solo la nozione di «violazione» assume una ampiezza che va ben al di un'idea, per quanto ampia, di «corruzione»[38], ma soprattutto il campo di applicazione di questa misura fuoriesce dal perimetro del sistema pubblico (pure allargato) o del privato in rapporto con soggetti pubblici. ANAC, nell'esercizio delle sue funzioni di garanzia del sistema di whistleblowing è dunque destinata a interessarsi non solo del contrasto di una corruzione pure intesa nella sua accezione più larga, ma dell'applicazione del diritto (specie europeo), con una funzione di garanzia di legalità che esula dal normale campo visuale dei sistemi di anticorruzione. D'altronde, anche quanto a soggetti con cui entra in relazione, Anac è chiamata a rapportarsi con imprese private non meno che con enti pubblici.

Sempre che si condivida questa valutazione critica, viene da chiedersi quale possa essere il disegno che emerge dall'innesto di una più forte funzione di trasparenza/whistleblowing nel contesto di un'organizzazione che ha progressivamente perso parte della sua messa a «fuoco», al

di là del *nomen*, come Autorità anticorruzione. A meno di un recupero del suo ruolo specifico, e quindi della centralità delle sue funzioni *core* (legate al sistema dei piani di prevenzione, alle misure di incompatibilità e inconferibilità, al contrasto delle situazioni di conflitto di interessi, alla trasparenza in funzione di anticorruzione, alle regole di comportamento dei funzionari), la prospettiva pare quella, a bene vedere però tutt'altro che riduttiva, di un'autorità *lato sensu* della «legalità e della trasparenza».

La trasparenza, che è il «capitolo» cui appartiene ora anche la figura del whistleblowing, è forse allora il nuovo baricentro intorno al quale ricostruire il senso dell'azione dell'Autorità. Un'Autorità al centro di una serie di dinamiche conoscitive, che è chiamata a valorizzare e governare: quelle che le derivano dalla comprensione profonda del funzionamento delle amministrazioni, attraverso il rapporto con i responsabili di prevenzione; quella che può realizzare attraverso la gestione e l'integrazione di banche dati, prima tra tutte quella, straordinariamente ricca, dei contratti pubblici; quelle che la individuano come terminale delle segnalazioni di illeciti. Quelle, non ultime, legate al sistema degli obblighi di pubblicazione, che pure sembrano progressivamente avere perso centralità e attenzione anche da parte della stessa autorità.



## 4. Il whistleblowing per compensare l'arretramento del controllo penale

Nel presentare la riforma che ha interessato alcuni reati contro la pubblica amministrazione (con l'abolizione della figura dell'abuso di ufficio[39] ed il sostanziale «svuotamento» di quella del traffico di influenze), il legislatore sembra aver avvertito l'esigenza di giustificarsi, e questo in particolare rispetto al rischio di una perdita di tutela dei cittadini nel rapporto con un potere pubblico non più frenato, nei suoi abusi, dallo «spauracchio» penale. Il discorso, che qui possiamo solo sinteticamente impostare, è che con il venir meno del reato di abuso di ufficio[40] si assiste ad un arretramento della protezione di una serie di valori costituzionali (si pensi ad esempio alla questione del rischio di favoritismi nei concorsi, o in generale nella gestione della cosa pubblica, con evidente vulnus a principi come quelli inscritti negli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione). In particolare, la possibilità che condotte di abuso in danno (di tipo prevaricatorio) non siano più passibili di controllo da parte del giudice penale, espone gli individui a situazioni di abuso di potere.

D'altra parte, l'abuso di ufficio è stato sin qui il reato che più di altri ha permesso di contestare situazioni di conflitto di interesse, cosicché la sua abolizione rischia di rendere il contrasto di queste situazioni rimesso a meccanismi spesso troppo formali, come è nel caso delle «dichiarazioni» richieste dalle amministrazioni. Dal che deriverebbe probabilmente anche la violazione di obblighi internazionali: se è vero, infatti, che la Convenzione delle Nazioni Unite di Merida[41] richiede di prevedere tra le condotte sanzionate dal sistema penale proprio quella di abuso di ufficio[42], la stessa Carta è chiara nel richiedere agli stati «di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse». In questo senso, svuotando e rendendo formalistica la protezione dai rischi di conflitto di interessi, la riforma dell'art. 323 del codice penale (che sanzionava l'abuso di potere in situazione di conflitto di interessi[43]), può essere valutata come incostituzionale[44], per violazione del parametro interposto dato dalla convenzione (e questo al di là di ogni valutazione sulla incostituzionalità in sé della riforma per il pregiudizio che reca direttamente ad una serie di principi costituzionali).



In ogni caso, la relazione di accompagnamento del disegno di legge[45] poi coronato nella riforma «Nordio» (l. 114 del 2024)[46], esplicita il ruolo che, per evitare di privare di tutela una serie di esigenze di rilievo costituzionale, va riconosciuto al sistema di prevenzione amministrativa e, al suo interno, all'istituto del whistleblowing.

Il passaggio è interessante: alle garanzie connesse alle figure di reato che rimangono nel codice penale, «si aggiunga l'ampia disciplina ormai da diversi anni introdotta in funzione di prevenzione delle malpractice nel settore pubblico». Tale normativa, arricchita, come ricorda la relazione, dalla normativa contenuta nel d.lgs. n. 24 del 2023, rivolta a protezione di chi segnali comportamenti, atti od omissioni che ledano l'interesse pubblico o l'integrità, va a comporre, per il legislatore della riforma, un «insieme organico di rimedi preventivi» che, nel suo insieme[47], «consente di assicurare una completa tutela degli interessi pubblici, senza arretramenti»[48].

Quale l'idea che sembra sottesa al nuovo disegno? Si avverte, certo, l'esigenza che vi sia un controllo sulle condotte (stando al tema dell'abuso di ufficio, dei funzionari e incaricati di pubblico servizio), ma questo controllo non necessariamente deve essere quello potenziale, incisivo ma ingombrante, delle procure e dell'investigazione per ipotesi di reato. Questa funzione di controllo può essere rimessa ad altri meccanismi, a partire da quelli di trasparenza: specie quella che opera dall'interno, come è nel caso del whistleblowing. E questa messa in trasparenza, dovuta al riflettore acceso in risposta alla segnalazione di whistleblowing, è già di

per sé un antidoto. La luce del sole è il miglior disinfettante, il lampione il miglior poliziotto, sosteneva Brandeis[49] in un passaggio spesso ripreso nella letteratura e nelle riforme di anticorruzione.

E d'altra parte, sempre seguendo il ragionamento del riformatore italiano, esistono altri meccanismi in grado di sanzionare le condotte in abuso di potere: questo perché l'abuso di potere legato a situazioni di conflitto di interessi è un'ipotesi espressamente oggetto di responsabilità disciplinare, che nei casi più gravi può giustificare persino il licenziamento del dipendente[50]. Questo perché l'abuso di potere, specie di nuovo quando legato a situazioni di conflitto di interesse, può emergere in trasparenza rispetto agli atti e portare al loro annullamento ed anche per questa via l'azione di denuncia del segnalante può quindi attivare altri meccanismi di reazione rispetto ad una condotta che è palese tradimento dello spirito della Costituzione.



L'idea è interessante, ma non del tutto convincente: già prima di riflettere sulla effettiva vitalità dell'istituto, possono farsi alcune obiezioni. La prima: la capacità di disvelamento è resa consistente dal cumularsi dell'attività di «allerta» (del whistleblowing) con quella di indagine e raccolta di prove, che discende in larga parte dall'azione investigativa in presenza di ipotesi di reato. Tale che il whistleblowing sembra avere bisogno di una figura di reato che permetta questa investigazione, piuttosto che essere in grado di supplirne l'assenza. D'altra parte, non persuade neppure l'idea che possa esservi un raccordo davvero efficace tra i diversi meccanismi amministrativi: la capacità conoscitiva del sistema di prevenzione amministrativa, così come quella degli uffici coinvolti nei procedimenti disciplinari (la cui azione è d'altra parte riferita solo al personale dipendente, quindi ad esempio non si rivolge ad amministratori e funzionari onorari), è limitata, il controllo spesso essenzialmente documentale o legata a dichiarazioni richieste all'interessato, salvo che non vi sia un dialogo con altri procedimenti e strutture maggiormente attrezzate dal punto di vista investigativo. La denuncia di whistleblowing relativa ad un abuso di ufficio rischia, in sostanza, di non poter produrre effetti proprio perché rivolto ad innescare una reazione che però diviene, venuto meno il reato, poco consistente.

Si tratta di una riflessione che può essere estesa, in termini più complessivi, all'immagine, che ricaviamo dalla relazione che accompagna la riforma, di una possibile «sostituzione» tra contenimento penale e contenimento amministrativo di ipotesi di abuso di potere[51]: questa sostituzione presenta numerose fragilità ed appare più una speranza (o un alibi) che non una possibile risposta in concreto, mentre quello su cui occorre lavorare è soprattutto la migliore integrazione tra i diversi mec-

canismi. Non sfugge, d'altra parte, l'impressione che tutto il discorso che accompagna la riforma sia, sul punto, strumentale e poco sincera: sin qui criticati perché formalistici ed inefficienti, il sistema di prevenzione della corruzione e la sua Autorità divengono di colpo un baluardo di legalità in grado di reggere all'arretramento del controllo penale.

## 5. In conclusione: il whistleblowing tra limiti e potenzialità



Nel momento in cui diviene baricentrico, il whistleblowing è chiamato ad uscire da una condizione di «minorità» che sin qui l'ha caratterizzato. D'altra parte, le condizioni normative sono ora mutate ed il whistleblower più agevolmente, con maggiore fiducia, può rivolgere la sua denuncia utilizzando i molteplici canali (anche nella forma della denuncia pubblica[52]) che la legge ora prevede. In questo, agevolato da un quadro legale che ne prevede la più ampia tutela (neppure più limitata alla figura del solo segnalante), che articola forme di supporto, che prevede solidi meccanismi di monitoraggio delle condotte successive alla denuncia nell'ambiente di lavoro. Basta scorrere in questo senso gli articoli della legge, per quanto il nucleo essenziale, come detto, rimanga il medesimo e sia riconducibile alla protezione della riservatezza della segnalazione ed al divieto di ritorsioni nei suoi confronti.

La sfida è quella, grazie alle modifiche normative e di *governance*, di rivitalizzare (o finalmente «vitalizzare») uno strumento che sin qui ha dato limitata prova di sé. Basti pensare ai dati disponibili: il rapporto di Transparency International, ad esempio, riprendendo i dati raccolti da ANAC attraverso la sua piattaforma di denuncia, mostra dati ante riforma limitatissimi (22 denunce nel 2023, 23 nel 2022)[53]. Con riferimento alle università, ad esempio, De Lisi parlava di «irriducibili silenzi»[54].

Il problema, diffusamente avvertito, di una cronica carenza di propensione alla denuncia, sicuramente non intaccata dalle prime riforme dell'istituto, sembra attenuarsi in seguito al d.lgs. n. 24 del 2023. Stando alla relazione annuale di ANAC, presentata nel maggio 2024, la riforma pare avere immediatamente prodotto una maggiore sollecitudine nella denuncia, sia pure con dati che evidentemente risentono dell'ampliamento del campo visuale dell'istituto (e che andrebbero filtrati per enucleare le ipotesi di whistleblowing in funzione di anticorruzione in senso proprio).

A seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa (15 luglio 2023), in particolare, con solo riferimento ai mesi residui del 2023, ANAC riporta di aver ricevuto ben 786 segnalazioni di illeciti, di cui 321 provenienti

dal settore privato e 465 dal settore pubblico[55]. Dei 197 procedimenti aperti, peraltro (sfrondate le numerose archiviazioni, oltre alle ricordate improcedibilità), solo 8 si sono conclusi con la segnalazione alle autorità competenti. Limitatissimo il ricorso di ANAC ai propri poteri sanzionatori per comportamenti ritorsivi (un solo caso nel 2023).

Dati nel complesso interessanti, che mostrano una certa vitalità del meccanismo, per quanto ne rivelano ancora una difficoltà nella sua messa a fuoco. Certo si tratta, per tutti gli attori variamente coinvolti (segnalatori, potenziali o reali, facilitatori, organizzazioni, Autorità), di una fase nella quale si sconta anche l'esigenza di comprendere meglio l'istituto e quindi prendere bene le misure con i diversi canali di segnalazione, le denunce ammissibili, e così via. Interessante è, ad esempio, il dato, consistente, delle denunce «non procedibili» per l'assenza delle condizioni previste per il ricorso a segnalazioni esterne[56]: un dato che evidenzia la difficoltà nel leggere correttamente l'istituto, forse anche un approccio rigoroso di ANAC nell'interpretare le condizioni di accesso alla segnalazione esterna, ma soprattutto tradisce una certa sfiducia per le segnalazioni interne (allo stesso ente).



Accogliendo la prospettiva, spesso presente nella letteratura, che propone ad esempio Donini, di un istituto la cui fragilità è sin qui dipesa da «resistenze culturali» e «criticità legislative»[57], e dando per buona la prova di sé che darà, confortati in questo dai primi dati, la nuova disciplina, viene da chiedersi se la più recente riforma sia di per sé in grado di rendere il sistema del whistleblowing capace di porsi come pilastro in grado di sorreggere il sistema di anticorruzione nel suo complesso. Se, come viene ravvisato, è evidente che, tra le misure obbligatorie introdotte dalla legge 190/2012 in tema di prevenzione della corruzione, sicuramente il whistleblowing ha, almeno sino alla riforma, presentato «criticità circa la sua concreta applicazione, per problemi sia organizzativi, sia culturali», possiamo interrogarci in termini problematici, perlomeno nel breve termine, su questa prospettiva.

Si tratta di un problema che non si esaurisce al discorso sul whistleblowing: se la trasparenza, la partecipazione civica[58], il coinvolgimento di attori diversi da quelli strettamente istituzionali nelle azioni di controllo e prevenzione, è una sfida decisiva, si avverte spesso una relativa debolezza del sistema italiano proprio dal lato del protagonismo dei cittadini e del loro attivismo civico. Si tratta di un serpente che si morde la coda, perché spesso le scarse iniziative davvero non egoistiche dei cittadini sono frustrate dalle resistenze di un'amministrazione opaca; ma, ferma l'esigenza di migliorare internamente la cultura dell'amministrazione,

è evidente che il modello di amministrazione aperta che sottintendono molte delle misure di prevenzione della corruzione richiede un maggiore protagonismo delle persone come soggetti interessati e attivi, promotori del migliore funzionamento delle istituzioni.

La nuova legge cerca di rispondere a questa criticità, ad esempio prevedendo l'intervento di soggetti del terzo settore (individuati da un apposito registro gestito da ANAC) che possono fornire misure di sostegno ai segnalanti. E cerca di ridurre il rischio di una solitudine del segnalante riconoscendo una sfera di protezione più ampia, che non si limita al whistleblower ma si estende al suo ambiente di lavoro ed a coloro che hanno un ruolo di facilitazione della denuncia. Interventi sicuramente utili, ma il discorso è più complesso e riguarda anzitutto la propensione alla denuncia, come problema che interessa una dimensione solo in parte aggredibile da regole di diritto.



La scelta europea, di leggere il whistleblowing come diritto fondamentale dell'individuo, non deve far trascurare la prospettiva del whistleblowing come manifestazione di un dovere che è anzitutto del funzionario pubblico e risponde ai valori costituzionali di etica pubblica. E proprio attraverso la formazione obbligatoria che la legge prevede ora in materia di etica pubblica e di comportamenti etici[59] occorre valorizzare questa prospettiva che è specifica di coloro cui sono affidare funzioni pubbliche, interpretando il whistleblowing come chiara manifestazione di una tensione che deve essere condivisa come parte dell'etica del funzionario pubblico. La denuncia, in questo scenario, va vista come uno specifico dovere legato alla funzione, che è interesse delle organizzazioni sostenere e promuovere, su un solco che per il dipendente pubblico va dall'art. 54 della Costituzione[60] ai doveri del codice di comportamento e ne qualifica la stessa ragione di essere. Aderire alla pratica di whistleblowing, a fronte di condotte illecite di cui si venga a conoscenza e che pregiudichino valori come l'imparzialità, il merito individuale (pensiamo a episodi corruttivi o di abuso che interessano un concorso pubblico), i diritti e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alle istituzioni, significa riconoscersi nel progetto costituzionale, prendersi cura dei diritti e delle *persone* che attraverso l'azione pubblica li vedono soddisfatti[61], e fare proprio il senso profondo di quell'affidamento (che significa assunzione di un impegno personale che corrisponda alla fiducia accordata) che è alla base dell'esercizio di funzioni nell'interesse collettivo[62].

Per questo, occorre rinforzare in modo diffuso l'adesione ai valori dell'amministrazione democratica e costituzionale, che sono contraddetti da pratiche che però molti non osano contestare: ed in questo scenario, è

possibile il riconoscimento come doverose le condotte di denuncia e ne diviene possibile l'accettazione collettiva come reazione naturale e funzionale di fronte a episodi di *maladministration*. È la prospettiva, in ultima istanza, che rivendica il whistleblowing «as a collective phenomenon, not just a personal choice«, come «a vital public service»[63].

## Note

[1] «Considerando» 1, Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.



[2] Sempre «Considerando» 1 della direttiva.

[3] Limitandoci ad una prospettiva giuridica, si v. già, in termini complessivi, il ricchissimo volume *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, a cura di A. DELLA BELLA E S. ZORZETTO, Giuffré Francis Lefebvre, Milano 2020.

[4] Cfr., in questo volume, le riflessioni di E. CEVA, M.G. PACILLI.

[5] Da un punto di vista non strettamente scientifico, si v. es. il risalto che hanno avuto le memorie di alcuni *whistleblower* (da E. SNOWDEN, *Permanent Record: A Memoir of a Reluctant Whistleblower*, London, Macmillan, 2019, ad A. FRANZOSO, *#disobbediente*, Rizzoli, Milano 2018, figure ricordate anche da E. CEVA, in questa rivista)

[6] La direttiva si compone di 28 articoli, preceduti da ben 110 considerando, ed un allegato: la disciplina europea è in parte sviluppata ed integrata, in parte richiamata, dalla legislazione di recepimento. Sulla direttiva, cfr. es. G. COSSU, L. VALLI, *Il «whistleblowing»: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*, in «Federalismi.it», n. 19, 2023, pp. 155 ss.

[7] Si v. ampiamente, es., *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, a cura di G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, BONANNO, ACIREALE 2011; D.-U. GALETTA, P. PROVENZANO, *La disciplina italiana del «whistleblowing» come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre*, in «Federalismi.it», n. 18, 2020, 112 ss.; in questo senso si v. lo stesso Piano nazionale anticorruzione - PNA, che inquadra la misura tra gli strumenti di prevenzione della corruzione (si v. es. il ANAC, *Piano nazionale anticorruzione*, 2013, diffusamente ma spec. 43-44).

[8] Si v., in modo esemplare, l'attenzione che al tema è dedicata nei principali manuali che si occupano del sistema di prevenzione della corruzione: cfr. es. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2019; E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna 2023; B. NERI, *Manuale di diritto dell'anticorruzione e della trasparenza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, spec. 83-87; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano 2018.

[9] D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante

disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.

[10] Come evidenzia Marco MAGRI, peraltro, «nessuno degli attuali ventisette Stati membri dell'Unione ha provveduto spontaneamente alla trasposizione entro il termine stabilito (17 dicembre 2021)» (*La direttiva europea sul whistleblowing* cit., 557). S

[11] Tra i primi commenti sistematici del decreto, si v. es. R. TORINO, E.M. TRIPODI, *Whistleblowing*, Pacini, Pisa 2023.

[12] Ci sia consentito rinviare in particolare a E. CARLONI, *L'anticorruzione*, cit.

[13] Diffusamente, sullo stato dell'anticorruzione a oltre dieci anni dalla legge n. 190, es. E. CARLONI, D*ove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3S, 2022, pp. 303 ss.; R. CANTONE, *L'anticorruzione: un bilancio tra prevenzione e repressione*, ivi, pp. 321 ss. (che evidenzia in particolare il succedersi di approcci normativi non omogenei, e questo già prima della riforma «Nordio»)



[14] Legge 6 novembre 2012, n. 190, «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione», nota anche come legge «Severino».

[15] Sulla legge anticorruzione ed il suo equilibrio tra prevenzione e repressione, cfr. B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO, *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino 2013; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano 2018.

[16] In questi termini v. E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici, Funzioni amministrative*, Giuffré, Milano 2022, pp. 319 ss.

[17] Si v. es. E. CARLONI, *L'anticorruzione*, cit.; F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in «Diritto penale e processo», n. 8s, 2013, pp. 4 ss.

[18] Sull'efficacia del sistema di prevenzione sembrava esprimere un giudizio critico anzitutto lo stesso Governo, attraverso il PNRR; in dottrina le critiche al sistema, per il suo formalismo, o al contrario per la «paura» che determinerebbe in capo agli amministratori, sono diffuse.

[19] Per una rilettura critica della portata dei diversi strumenti di prevenzione, cfr. il numero speciale di «Istituzioni del federalismo», n. 3s, 2022.

[20] D.lgs. n. 24 del 2023, art. 1 («Ambito di applicazione oggettivo»).

[21] Si v. l'art. 2 («Definizioni»), che nell'inquadrare le «violazioni» fa riferimento a numerose altre ipotesi, peraltro anche con rinvio ad una serie di disposizioni il cui mancato rispetto integra specifica violazione rilevante, contenute in allegato al decreto ed in allegato alla direttiva.

[22] La l. 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Sull'innesto di regole anticorruzione nella disciplina del «pubblico impiego», cfr. G. D'ALESSIO, *La legislazione anticorruzione: l'impatto sui rapporti di lavoro pubblico,* in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2017, pp. 99 ss.

[23] l. 30 novembre 2017, n. 179, Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. Sinteticamente su questa riforma

v. G. MASSARI, *Il «whistleblowing» all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017*, in «Studium iuris», n. 9, 2018, 981 ss.

[24] Così M. MAGRI, *La direttiva europea sul whistleblowing, La direttiva europea sul «whistleblowing» e la sua trasposizione nell'ordinamento italiano (d.lgs. n. 24/2023)*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3S, 2022, p. 558.

[25] Spunti in questo senso in E. CARLONI, *Cambiamenti di prospettiva. Riforma del «whistleblowing» e trasformazione dell'anticorruzione*, in «Munus», n. 2, 2023, pp. 319 ss.

[26] Si v. ANAC, *Relazione annuale - 2023*, presentata alla Camera dei Deputati il 14 maggio 2024, in www.anticorruzione.it, p. 20.

[27] Si v. le in particolare, dopo la riforma, le Linee Guida ANAC, relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne, approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023.



[28] Questo, in particolare, se consideriamo il personale di ANAC dedicato alle funzioni core di anticorruzione, e prescindiamo dal personale già dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici - AVCP dedicato alle funzioni in materia di contratti pubblici. Semplificando, si può dire che il nuovo nucleo di dipendenti dedicato al *whistleblowing* è sostanzialmente corrispondente a quello dedicato alle funzioni strettamente di anticorruzione.

[29] Sulla prospettiva *human rights oriented* vs *government oriented*, cfr. L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia. Una riflessione*, in «Rivista semestrale di diritto», n. 1, 2019, 49 ss.

[30] Dell'obbligo di denuncia del pubblico ufficiale si occupano gli artt. 331 del codice di procedura penale e gli articoli 361 e 362 del codice penale: ai sensi dei quali, da un lato, infatti, «i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia» (331 c.p.p.) e dall'altro è punito «il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria […] un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni» (361 c.p.).

[31] L'obbligo di denuncia è ripreso e confermato dallo stesso codice di comportamento, che anzi ne amplia la portata, sia pure in una prospettiva di responsabilità disciplinare e di doverosità delle condotte: infatti, «fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, [il dipendente] segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza»: art. 9, d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

[32] Come evidenzia bene ad esempio ANAC, la riforma prevede «la tutela per il whistleblower senza differenziazione tra settore pubblico e settore privato» (ANAC, *Relazione annuale – 2023*, cit., p. 21).

[33] Più ampiamente, e con ulteriori riferimenti, cfr. i contributi di E. CARLONI, *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, pp. 303 ss.; R. CANTONE, *L'anticorruzione: un bilancio tra prevenzione e repressione*, pp. 321 ss.; F. MERLONI, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, G. SIRIANNI, *La politica*

*anticorruzione e gli spazi stretti del riformismo*, pp. 436 ss.; B. PONTI, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, pp. 635 ss.; F. MONTEDURO, M. LIBURDI E S. MOI, *I piani di prevenzione della corruzione: un bilancio dell'esperienz*a, pp. 669 ss.; tutti in «Istituzioni del federalismo», n. 3s, 2022.

[34] In termini complessivi su questa riforma, cfr. C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 5, 2022, pp. 614 ss.; P. LOMBARDI, Piao *e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico*, in «Federalismi.it», n. 19, 2023, pp. 186 ss.

[35] Si rinvia, per una riflessione complessiva sul cambiamento di «filosofia» che ha caratterizzato il regime degli appalti pubblici, es. E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in «Diritto amministrativo», n. 3, 2022, pp. 631 ss.



[36] Si v. es. G. FONDERICO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici tra risultato e trasparenza*, Venezia, Ca' Foscari, 2024, pp. 27 ss.; M. COCCONI (a cura di), *Percorsi di legalità nella nuova contrattualistica pubblica*, FrancoAngeli, Milano 2024, pp. 29 ss.

[37] Cfr. E. CARLONI, *Cambiamento di prospettiva*, cit.

[38] Sulla nozione di corruzione accolta dal sistema di prevenzione, cfr. diffusamente R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione*, cit.

[39] L'art. 323 c.p., abrogato dalla legge «Nordio», prevedeva che: «Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni».

[40] Per un commento critico della riforma Nordio, si v. es. R. CANTONE, *Ancora in tema di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite (d.d.l. Nordio)*, in «Sistema Penale» (sistemapenale.it), 19 settembre 2023; Senato della Repubblica – Servizio Studi, Dossier n. 121, 1 agosto 2023.

[41] La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è stata ratificata in Italia dalla legge 116 del 2009.

[42] Si v. l'art. 19 della Convenzione: «ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale […] al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni […]».

[43] Dopo la riforma operata nel 2020, ad opera dell'art. 23 del d.l. n. 76, l'abuso di ufficio restava circoscritto a situazioni di abuso di potere relative ad attività vincolate o poste in essere in situazione di conflitto di interessi, dando così rilevanza anche penale (in presenza degli altri elementi, come la dolosità

della condotta) alle diverse situazioni di obbligo di astensione per conflitto di interessi previste dall'ordinamento (es. art. 6 bis l. 241 del 1990; art. 7 del codice di comportamento, ecc.)

[44] Questo a prescindere dalla possibilità che la Corte costituzionale possa cassare per incostituzionalità la riforma: da un lato, infatti, il contrasto con numerosi principi costituzionali appare evidente, dall'altro, però, la giurisprudenza della Corte ha sin qui mostrato il carattere eccezionale di sentenze di illegittimità incostituzionale che operino «*in malam partem*», ripristinando ipotesi di reato abrogate dal legislatore.

[45] Cfr. *Relazione* al disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia (Nordio) e dal Ministro della difesa (Crosetto), del 19 luglio 2023, «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare» (AS n. 808).



[46] Legge 9 agosto 2024, n. 114 Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare: si v. in particolare l'art. 1, che abroga l'art. 323 bis (abuso di ufficio) e riscrive l'art. 346 bis (traffico di influenze illecite).

[47] Questo, come precisa la *Relazione*, considerati i diversi meccanismi di controllo amministrativo, le funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, oltre alle altre diverse ipotesi di reato.

[48] Si v. la *Relazione*, cit., p. 3.

[49] L. BRANDEIS, *Use SearchLight on the City Hall: Brandeis Says It Is High Time to Delve Into Corruption in City Affairs*, in «Boston Herald», aprile 1903. Scritto questo spesso ripreso e citato nel discorso pubblico che porta all'adozione della legislazione statunitense in materia: cfr. M. SCHUDSON, *The Rise of the Right to Know: Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*, Belknap Press, Cambridge (MA) 2015.

[50] Si v. il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici* (cfr. spec. art. 6, art. 16).

[51] Sul punto, più ampiamente, E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», n. 2, 2024, pp. 633 ss.

[52] Le nuove regole ammettono forme di denuncia «pubblica», agli organi di stampa, sia pure in presenza di alcune specifiche circostanze.

[53] Si v. TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *Report Whistleblowing 2022*, in «transparencyinternational.it».

[54] G. DE LISI, *Il «whistleblowing» nelle Università pubbliche italiane: nuovi canali per irriducibili silenzi. «Wanna be, gonna be o let it be?»*, in «Federalismi.it», n. 5, 2024, pp. 1 ss.

[55] ANAC, *Relazione annuale – 2023*, cit., p. 132.

[56] Delle ricordate 786 segnalazioni, ben 435 sono state «archiviate per improcedibilità, in quanto non sono state rilevate le condizioni per l'effettuazione delle segnalazioni esterne ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 24/2023» (ANAC, Relazione annuale – 2023, cit., p. 132).

[57] V. DONINI, *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative*, in «Penale. Diritto e procedura», 24 Gennaio 2022.

[58] Si v. f. merenda, *La partecipazione della cittadinanza quale elemento essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nel settore pubblico*, in «DPCE online», n. 2, 2023, pp. 1895 ss.

[59] In questo senso si v. la modifica al c. 7 dell'art. 54, d.lgs. n. 165/2001 ad opera dell'art. 4, c. 1, lett. b), l. n. 79/2022, in esito alla quale 7 si richiede che le pubbliche prevedano «lo svolgimento di 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, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico». In questo senso v. ora l'art. 15, c. 5-bis, del codice di comportamento (d.P.R. n. 62/2013, come modificato dal d.P.R. 13 giugno 2023, n. 81).



[60] Ai sensi del quale, in particolare, «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore»; diffusamente cfr. f. merloni, a. pirni, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma 2021.

[61] Sull'importanza di una postura di cura nella dimensione amministrativa, v. ora ampiamente a. pioggia, *Cura e pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna 2024.

[62] Si cfr. in questo senso l'approccio di e. ceva, m. bocchiola, *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Pr., Cambridge 2018; in senso analogo v. ora e. ceva, in questa rivista.

[63] Così k. kenny, *Whistleblowing: Toward a New Theory*, Harvard University Press, Cambridge 2019.