



OSSERVATORIO TRASPARENZA
10 LUGLIO 2024

La simbiosi tra *accountability* e
whistleblowing nel quadro del governo
aperto: un'analisi delle dinamiche e
delle interazioni

di Valentina M. Donini
Professoressa aggregata
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



La simbiosi tra *accountability* e *whistleblowing* nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*

di **Valentina M. Donini**

Professoressa aggregata
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Abstract [It]: L'*accountability*, principio fondamentale per una buona amministrazione che impone a chi detiene il potere il dovere di rispondere del proprio operato e di rispondere alle domande della società civile, è anche un pilastro del governo aperto. Questo breve saggio si propone di analizzare la connessione intrinseca tra l'*accountability* e gli altri principi del governo aperto, cioè la trasparenza, la partecipazione e l'integrità, mettendo altresì in evidenza il ruolo dell'istituto del *whistleblowing* come strumento per promuovere e favorire l'*accountability* all'interno delle amministrazioni.

Title: The symbiosis between accountability and whistleblowing within the framework of open government: an analysis of dynamics and interactions

Abstract [En]: Accountability, a fundamental principle of good governance that obliges those in power to justify their actions and respond to civil society's inquiries, is also a cornerstone of open government. This brief essay aims to analyse the intrinsic connection between accountability and the other principles of open government - transparency, participation, and integrity - while highlighting the role of whistleblowing as a crucial tool to promote and enhance accountability within administrations.

Parole chiave: governo aperto; accountability; trasparenza; integrità; *whistleblowing*

Keywords: open government; accountability; transparency; integrity; whistleblowing

Sommario: 1. Introduzione. 2. Evoluzione del concetto di *accountability*. 3. Il principio di *accountability* nell'ordinamento italiano: il rapporto con la trasparenza 4. Il rapporto tra *accountability* e partecipazione. 5. Il rapporto tra *accountability* e integrità. 6. Il *whistleblowing* come strumento per promuovere l'*accountability* nelle amministrazioni 6.1. Il *whistleblowing* come manifestazione della libertà di espressione 6.2. Il *whistleblowing* come misura di prevenzione della corruzione. 7. Riflessioni conclusive

1. Introduzione

Per una singolare coincidenza, due termini che utilizziamo frequentemente quando parliamo di cultura dell'integrità e lotta alla corruzione, sono parole inglesi che non trovano un'immediata traduzione in italiano: *accountability* e *whistleblowing*.

Nel caso del *whistleblowing*, persino l'Accademia della Crusca ha dovuto ammettere che non esiste nella nostra lingua un traduttore adeguato, semanticamente e ontologicamente corrispondente al termine inglese, perché è il concetto a mancare nella nostra esperienza giuridica, sociale e culturale¹. I testi

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Nel suo intervento, l'[Accademia della Crusca](#) indirettamente cita Heidegger: "Nessuna cosa esiste dove la parola manca", che a sua volta citava la poesia di Stefan Georg, *Das Wort*, del 1919.

normativi adottano quindi perifrasi² oppure il termine neutro *segnalante*, sicuramente corretto sotto il profilo tecnico (e più vicino alla terminologia della Convenzione ONU contro la corruzione del 2003, che utilizza l'espressione *reporting persons*), ma privo dell'accezione positiva della parola inglese: per queste ragioni, nel discorso accademico si continua a ricorrere a *whistleblowing*, termine che ormai sta diventando sempre più di uso comune.

Nel caso dell'*accountability*, è ancora più paradossale l'assenza di un traduttore adeguato, dal momento che il termine inglese deriva in realtà dal latino: l'espressione *ad computare* è entrata infatti nel lessico inglese tramite il verbo *aconter*, introdotto a sua volta dal cosiddetto *law french*, la lingua normanna utilizzata nelle corti inglesi, specifica per il diritto³. Quando *ad computare* è diventato *to account* e poi il sostantivo astratto *accountability*, all'accezione originaria di *contare* si è sovrapposta quella di *spiegare, rendere conto, assumersi la responsabilità* del proprio operato⁴.

Poiché il soggetto dell'*accountability*, cioè chi deve essere *accountable*, non è un cittadino comune, bensì un'istituzione o un'amministrazione, si intuisce come il termine *accountability* non sia un mero sinonimo di responsabilità, ma indichi piuttosto qualcosa di ulteriore, cioè assicurare trasparenza, tracciabilità, controllabilità e monitoraggio di tutti i segmenti dell'azione amministrativa. Si tratta quindi, anche in questo caso, di un termine intraducibile⁵, e quando l'Accademia della Crusca è stata chiamata a esprimersi sul tema, ha concluso che usare "il termine inglese sarà la cosa più naturale"⁶.

A seconda della natura del soggetto che detiene il potere e del soggetto che pone le domande, si deve distinguere tra *accountability* politica o verticale (che descrive la relazione governo-elettori), e *accountability* interistituzionale od orizzontale, cioè con riferimento al rapporto con altre istituzioni o attori collettivi

² Cfr. la legge 179/2017: persona che segnala nell'interesse dell'integrità dell'amministrazione. Il decreto legislativo 24/2023 invece parla di persona segnalante *tout court*.

³ Se il francese si era affermato come lingua della classe nobiliare e della corte regia, fino alla dinastia dei Tudor, il *law french* sopravvisse ancora a lungo come lingua professionale e fu formalmente abbandonato solo nel 1731, con il *Proceedings in Court of Justice Act*. Cfr. S. FERRERI, *Linguaggio giuridico inglese*, in M. TIMOTEO, B. POZZO (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2008, pp. 259 e ss.; S. FERRERI, *Law French*, Aggiornamento del Digesto delle discipline privatistiche, sez. civile, Utet, Torino, 2009; L. LÖFSTEDT, *Notes on The Beginnings of Law French*, in *Romance Philology*, vol. 68, n. 2, 2014, pp. 285-337.

⁴ E anche la parola responsabilità, che in italiano è passata dal francese, deriva da latino *respondere*.

⁵ Da qui il concetto di "incommensurabilità terminologica", cfr. M.J. DUBNICK, J.B. JUSTICE, *Accounting for Accountability*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, p. 7.

⁶ Cfr. [Accademia della Crusca](#). D'altronde, sappiamo bene che davanti a un termine giuridico straniero, il giurista autoctono (meglio se aiutato dal comparatista), può provare a tradurlo quando esiste una corrispondenza univoca sotto il profilo concettuale o semantico, ma anche in quel caso, dal momento che un'assoluta equivalenza è pressoché impossibile, arriverà comunque a dire solo "quasi la stessa cosa" (U. ECO, *Dire quasi la stessa cosa*, Bompiani, Milano, 2003). In alternativa si può scegliere di utilizzare una perifrasi, a volte lunga e meno efficace e immediata, necessaria però per spiegare il concetto. Oppure, come in questo caso, si dovrà rinunciare a tradurre, perché quel termine non ha un equivalente semantico e concettuale equivalente e fa riferimento a categorie giuridiche diverse. Cfr. R. SACCO, *Lingua e diritto*, in *Ars Interpretandi. Rivista di Ermeneutica Giuridica*, 2000, pp. 117-134.

(società civile) che hanno le competenze e il potere di valutare l'operato dei governanti⁷, e della pubblica amministrazione anche in termini di *performance*⁸. In pratica, l'*accountability* orizzontale individua i rapporti di controllo o sussidiarietà tra i diversi poteri dello Stato, ma anche tra le istituzioni e la società civile organizzata che partecipa sia alla definizione, sia al monitoraggio di politiche pubbliche⁹. Si tratta in questo caso di *accountability* sociale, principio fondamentale del governo aperto.

Partendo dal presupposto che in generale l'*accountability*, insieme alla trasparenza e alla partecipazione, rappresenta un pilastro fondamentale della democrazia¹⁰ e un cardine del governo aperto, questo breve saggio esplora la connessione intrinseca tra *accountability* e *whistleblowing*. In questa prospettiva, il *whistleblowing* viene considerato uno strumento cruciale per favorire e rafforzare l'*accountability* stessa.

2. Evoluzione del concetto di *accountability*

Come si è visto, il concetto di *accountability* nasce nella *common law*¹¹ con particolare riferimento all'obbligo imposto da Guglielmo I a tutti i feudatari di compilare un dettagliato elenco dei loro possedimenti a fini fiscali (e da qui il termine *count*, cioè conto o registro) e, soprattutto, ricognitivi, in modo che il sovrano potesse avere contezza del suo territorio e consolidare così il suo potere¹².

⁷ Si fa riferimento qui alla teoria dei *check and balances*, al rapporto tra i diversi poteri dello Stato che si controllano a vicenda. Cfr. M. LABELLA, *Cultura istituzionale e strumenti di accountability. Il contributo dell'Ombudsman alla qualità della democrazia*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 37.

⁸ Il rapporto tra *accountability* e *performance* è strettamente legato alla necessità di garantire che le istituzioni pubbliche siano responsabili non solo delle proprie azioni, ma anche dei risultati che producono. In altre parole, le istituzioni devono essere tenute responsabili non solo del rispetto delle regole e delle procedure, ma anche dei risultati concreti che producono nel servizio ai cittadini. Cfr. R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, 2022; R. MUSSARI, *Trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche*, in *Ianus. Diritto e finanza*, 25, 2022, pp. 62-89; G. D'AMORE, *Le performance delle aziende pubbliche tra misurazione, trasparenza, accountability*, Franco Angeli, Milano, 2019; E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Rirea, Roma, 2015.

⁹ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007.

¹⁰ Cfr. la Risoluzione A/RES/59/201 (2004) delle Nazioni Unite, *Enhancing the role of regional, subregional and other organizations and arrangements in promoting and consolidating democracy* che, sottolineando il rapporto reciproco tra democrazia e diritti umani, elenca una serie di elementi da considerare fondamentali per un buon governo, cioè partecipazione, trasparenza e, appunto, *accountability*.

¹¹ Sebbene per alcuni autori il concetto potrebbe risalire all'antica Grecia, come elemento di controllo per la spesa pubblica e per le autorità in generale. Ad esempio, Aristotele, nella sua *Politica*, ricorda come Solone, il legislatore ateniese, aveva "dato al popolo l'autorità assolutamente indispensabile di eleggere i magistrati e di *controllarne l'operato*" (*Politica*, II, 12, 1274). Cfr. J. ELSTER, *Accountability in Athenian Politics*, in A. PRZEWORSKI, C. STOKES, B. MANIN, *Democracy, Accountability and Representation*, 1999, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 253-278. Secondo altri studi, prime forme di *accountability* erano presenti già in Mesopotamia e nell'Antico Egitto, cfr. S. CARMONA, M. EZZAMEL, *Accounting and accountability in ancient civilizations: Mesopotamia and ancient Egypt*, in *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 20, n. 1, 2007, pp. 177-209; M. EZZAMEL, *Accounting, Control and Accountability: Preliminary Evidence from Ancient Egypt*, in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 8, 6, 1997, pp. 563-601.

¹² Si ritiene quindi che i *Domesday Books*, i registri compilati in seguito al censimento delle terre, e il Giuramento di Salsbury con il quale il sovrano ottenne la fedeltà dei propri vassalli, rappresentino i primi atti di *accountability* come strumento di funzionamento del potere. Cfr. M. DUBNICK, *Clarifying Accountability: an Ethical Theory Framework*, in C. SAMPFORD, N. PRESTON, *Public Sector Ethics*, Routledge, London, 1998, pp. 68-81. Per un completo excursus storico, cfr. G.I. SEIDMAN, *The Origins of Accountability: Everything I Know About the Sovereign's Immunity, I Learned from King Henry III*, in *Saint Louis University Law Journal*, vol. 49, n. 2, 2005, pp. 393-480. Per un approccio storico e comparatistico, I.

Nel corso del tempo, il termine *accountability* ha subito una significativa evoluzione: superata la dimensione fiscale, è diventato un simbolo quasi astratto (ma anche vago, dal momento che è ancora aperto il dibattito se l'*accountability* sia un meccanismo o una virtù¹³, uno strumento o un fine¹⁴) del buon governo e della buona amministrazione¹⁵. In questa declinazione, l'*accountability* è stata teorizzata fin dalla seconda metà del secolo scorso come strumento per monitorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, partendo dal presupposto che ci sia una relazione di delega di potere da parte del principale delegante (il cittadino) al soggetto delegato che assume la responsabilità e il dovere di rendere conto dei risultati raggiunti.

Se negli Stati Uniti del diciottesimo secolo si inizia ad applicare il termine in ambito politico, è dagli anni Ottanta del secolo scorso che il concetto si diffonde e diventa effettivamente un argomento centrale del dibattito pubblico¹⁶, tanto da essere assimilato a una vera e propria *parola magica*, iconica rappresentazione del buon governo¹⁷, oltre che una “parola chiave culturale¹⁸”, il cui senso preciso non deriva esclusivamente dal significato tecnico che si può ritrovare in un dizionario, o dal significato normativo che si può ritrovare nelle fonti del diritto, ma si ricava dalla complessa relazione con altri termini, altrettanto complessi¹⁹.

EPURESCU-PASCOVICI, *Accounts and Accountability in Late Medieval Europe Records, Procedures, and Socio-Political Impact*, Brepols, Turnhout, 2020.

¹³ Cfr. M. BOVENS, R. GOODIN, T. SCHILLEMANS, *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

¹⁴ Cfr. *Accountability*, in *Quarterly Roundtable*, Helen Suzman Foundation, 26, 2013.

¹⁵ Cfr. in senso critico, M.J. DUBNICK, *Accountability and the promise of performance: in search of the mechanism*, in *Public Performance & Management Review*, vol. 28, n. 3, 2005, pp. 376–417; F. MONTEDURO, *L'accountability come condizione di governance*, in L. HINNA, F. MONTEDURO, *Nuovi profili di accountability nelle P. A. - Teoria e strumenti*, Formez, Roma, 2005, p. 42.

¹⁶ Cfr. M.J. DUBNICK, *Accountability as Cultural Keyword*, in M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLEMANS, *The Oxford Handbook... cit.*, pp. 23-28, che presenta i dati di una rilevazione effettuata scansionando un milione di volumi pubblicati negli Stati Uniti e nel Regno Unito tra il 1800 e il 2010 allo scopo di verificare quante volte appare il termine *accountability*. Non sorprendentemente, si riscontra il vero, significativo incremento nell'utilizzo della parola intorno agli anni Ottanta.

¹⁷ C. POLLITT, P. HUPE, *Talking About Government*, in *Public Management Review*, n. 13, 2011, pp. 641-58.

¹⁸ Termine coniato da Raymond Williams per designare quelle parole che nel vocabolario comune indicano le priorità e i principi fondamentali di una società, e contribuiscono a creare l'ambiente culturale e valoriale. Anche se nelle due edizioni (1976 e 1983) del suo “vocabolario” la parola *accountability* non compare (ma ciò dipende dal fatto che fino agli anni Ottanta il termine non era così presente nel dibattito culturale, politico e giuridico), le si può comunque attribuire il valore di parola chiave culturale. Cfr. R. WILLIAMS, *Keywords: a vocabulary of culture and society*, Oxford University Press, New York, 1976.

¹⁹A. DURANT, *Raymond Williams's Keywords: investigating meanings 'offered, felt for, tested, confirmed, asserted, qualified, changed'*, in *Critical Quarterly*, vol. 48, n. 4, 2006, p. 6.

In concreto, il principio di *accountability* si riferisce a una relazione politica²⁰ (tra eletto ed elettore) e amministrativa (tra amministratore e amministrato), in cui le istituzioni hanno il dovere di rispondere *del* proprio operato in generale e di rispondere *a* chi esercita un ruolo di monitoraggio²¹.

In sintesi, mentre l'*accountability* politica si concentra sulla relazione tra governo e cittadini attraverso il processo politico²², l'*accountability* nella pubblica amministrazione prevede il dovere della PA di rendere conto a tutti i soggetti (esterni ma anche interni) del proprio operato e di tener conto dei giudizi ricevuti. Questo significa che la PA è tenuta a essere trasparente, responsabile e a rispondere delle proprie decisioni e attività, garantendo così un controllo democratico e una gestione efficace delle risorse pubbliche.

Come già anticipato, questo “rendere conto” non è assimilabile però a un mero principio di responsabilità, perché è qualcosa di più. L'*accountability* si compone, infatti, di tre fattori.

Il primo, è il dovere di un soggetto che detiene il potere di rispondere del proprio operato, spiegando e giustificando le proprie decisioni e comportamenti (la cosiddetta *answerability*²³). Questo dialogo può essere indotto su richiesta dell'altra parte (la società civile), o su iniziativa della stessa amministrazione, con modalità più o meno formali.

Speculare a questo dovere c'è il diritto della controparte di fare domande e di ottenere risposte (*responsiveness*), ma ciò presuppone che il potere sia strutturato in modo tale da consentire questo ruolo monitorante della società civile²⁴. L'effetto virtuoso della *responsiveness* è noto, dato che la disponibilità a rispondere di un'amministrazione incrementa la probabilità di una maggiore partecipazione dei cittadini²⁵ mentre, al contrario, la mancanza di risposte scoraggia tale partecipazione e genera un circolo vizioso di sfiducia e rassegnazione che, a sua volta, produce corruzione.

Infine, ci sono le conseguenze: governi e amministrazioni subiscono il giudizio da parte del cittadino e pertanto devono farsi carico di una valutazione che potrebbe essere positiva o negativa. È chiaro quindi che il terzo fattore è il potere di applicare eventuali sanzioni (*enforcement*), anche quando a esprimere il giudizio è il cittadino. In questo caso la società civile, tramite un'attività di monitoraggio civico²⁶,

²⁰ In questo ambito l'*accountability* si riferisce alla rendicontazione delle azioni dell'amministrazione ai rappresentanti eletti, ai partiti politici e agli elettori. Questo tipo di *accountability* consente ai cittadini di valutare e giudicare le politiche pubbliche implementate dai governi e di esprimere le proprie opinioni attraverso le elezioni e la partecipazione politica.

²¹ Applicando la teoria principale-agente (M. JENSEN, W.H. MECKLING, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4, 1976, pp. 305-360), dove il principale è la collettività, e l'agente è l'amministrazione che deve agire per perseguire l'interesse pubblico, l'agente deve essere *accountable* nei confronti del principale. Vedi anche A. LIPPI, *Valutazione delle politiche...*, *cit.*, p. 47.

²² Per cui i cittadini possono valutare e giudicare le politiche pubbliche attuate dai governi ed esprimere le proprie opinioni attraverso le elezioni e la partecipazione politica.

²³ Cfr. O. HUSS, O. KEUDEL, *Open Government in Education: Clarifying Concepts and Mapping Initiatives*, UNESCO, 2020.

²⁴ *International Standards on Transparency and Accountability*, Paper 47, Democracy Reporting International, Berlin, 2014.

²⁵ F.M. SJOBERG, J. MELLON, T. PEIXOTO, *The effect of government responsiveness on future political participation*, in *SSRN Electronic Journal*, 2015; R. RUMBUL, E. SHAW, *Civic Tech Cities*, *mySociety Research*, 2017.

²⁶ Si tratta di una forma sistematica di verifica e di controllo sociale diffuso (ma anche di raccolta di idee e proposte) da parte di soggetti esterni alla pubblica amministrazione nei confronti delle decisioni pubbliche, in particolare “della loro

espressione di una vera cittadinanza attiva, assume un ruolo di “autorità”, perché si trova investita del potere di sottoporre la PA o il governo a uno scrutinio pubblico.

Rimane, però, sul piano definitorio quella vaghezza cui si faceva riferimento prima, che dipende sia dall’assenza di una definizione precisa del termine a livello legislativo, sia dal riconoscimento esplicito dell’*accountability* come principio generale.

Eccezione virtuosa in tal senso è la Convenzione ONU contro la Corruzione che, all’art. 1(c), espressamente cita l’*accountability* come obiettivo da raggiungere, insieme alla promozione dell’integrità e alla corretta gestione degli affari pubblici²⁷. In quest’ottica appare evidente quindi l’imprescindibile collegamento tra *accountability* e integrità di cui si dirà *infra*²⁸.

In altri contesti, invece, l’*accountability* viene richiamata in quanto corollario del principio di trasparenza, come ad esempio nella Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l’accesso alla giustizia in materia ambientale del 2001 o nella Convenzione del Consiglio d’Europa sull’accesso ai documenti ufficiali, primo strumento giuridico internazionale, vincolante per le Parti aderenti, che riconosce un diritto generale di accesso ai documenti ufficiali detenuti dalle autorità pubbliche²⁹.

A livello nazionale, sono pochi i testi costituzionali che riconoscono l’*accountability* come principio fondamentale; sicuramente significative in tale senso sono la Costituzione sudafricana del 1996 e la Costituzione finlandese del 1999 che prevedono un esplicito riferimento all’*accountability*³⁰.

Si deve ricordare, inoltre, come l’*accountability* sia un principio fondamentale del governo aperto, quindi non solo uno strumento ma anche un fine (e viceversa), riconosciuto come tale dall’OCSE³¹ e da Open

realizzazione concreta e dell’efficacia dell’azione pubblica, misurata dal punto di vista dei beneficiari finali degli interventi e dei servizi pubblici”. Cfr. L. REGGI, *Cos’è l’accountability*, Formez, Roma, 2017, p. 4.

²⁷ Dello stesso tenore la norma contenuta nella Convenzione dell’Unione Africana sulla prevenzione e contrasto alla corruzione, che impone agli Stati membri di assicurare trasparenza e *accountability* negli affari pubblici.

²⁸ *Infra*, paragrafo 5. A livello internazionale, inoltre si può citare la Carta del Commonwealth, adottata nel 2012, che, al paragrafo 8, annovera l’*accountability* tra i suoi principi fondamentali, insieme a “*mutual respect, inclusiveness, transparency, legitimacy, and responsiveness*”; si veda anche il Trattato della Comunità Economica degli Stati dell’Africa Occidentale (ECOWAS) che prevede esplicitamente all’art. 4 un riferimento all’*accountability*.

²⁹ Si veda anche la Dichiarazione Congiunta del 2004 UN-OSCE, la Dichiarazione interamericana dei principi sulla libertà di espressione, la Dichiarazione dei Principi sulla libertà d’espressione in Africa.

³⁰ Cfr. S. ADELMAN, *Accountability and Administrative Law in South Africa’s Transition to Democracy*, in *Journal of Law and Society*, vol. 21, n. 3, 1994, pp. 317–28; F. KGOBE, J. MAMOKHERE, *Interrogating the Effectiveness of Public Accountability Mechanisms in South Africa: can Good Governance be realized?*, in *International Journal of Entrepreneurship*, n. 25, 2023, pp. 1-12; A. SALMINEN, *Accountability, values and the ethical principles of public service: the views of Finnish legislators*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, n. 2, 2006, pp. 171-185; United Nations, General Assembly, *Promoting and consolidating democracy*, A/RES/55/96 (28 February 2001).

³¹ Secondo l’OCSE, l’*open government* è “una cultura della *governance* che promuove i principi di trasparenza, integrità, *accountability* e partecipazione dei portatori di interesse a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva”. [Open Government: The Global Context and the Way Forward](#). Cfr. la Raccomandazione del Consiglio OCSE sul governo aperto, 2017, che ritiene l’*open government* un fattore chiave per il conseguimento di obiettivi politici in diversi ambiti, in particolare per l’integrità del settore pubblico e le strategie anti-corruzione, ma anche per la modernizzazione del settore pubblico, le libertà civili, il governo digitale, gli appalti pubblici, l’innovazione nel settore pubblico, la gestione finanziaria pubblica

Government Partnership³², insieme ai principi di trasparenza, integrità, partecipazione e digitalizzazione inclusiva.

D'altronde, promuovere politiche per il governo aperto, in un panorama politico-istituzionale caratterizzato dall'affievolimento del legame fiduciario tra istituzioni e cittadini a causa di corruzione, scandali, *maladministration*, è oggi sempre più necessario. Il governo aperto, infatti, è un vero e proprio catalizzatore del buon governo, che implica un ripensamento dei processi decisionali e un cambiamento della relazione tra cittadini e amministrazioni, allo scopo di renderla più dinamica e più vantaggiosa per entrambe le parti. I Piani d'Azione Nazionali per il governo aperto, promossi da Open Government Partnership Italia, ad esempio, sono lo strumento concreto per attuare i processi trasformativi attraverso la sinergia tra governi e società civile, dal momento che ogni Piano viene realizzato a valle di un processo aperto di co-creazione in cui governi e società civile definiscono un chiaro programma di impegni, azioni e risultati attesi³³.

Tuttavia, se i Piani d'Azione rappresentano un modo per dare forza e concretezza ai principi del governo aperto, sarebbe però riduttivo considerare l'*open government* solo come un insieme di principi: il governo aperto, infatti, non si riduce a una dichiarazione di intenti e a una serie di iniziative, ma deve essere inteso, piuttosto, come un metodo, una cultura e uno stile.

Tanto a livello centrale quanto locale, il governo aperto deve essere considerato come un metodo cui improntare tutta la loro attività istituzionale. Soprattutto, in questo momento storico è fondamentale assicurare la metodologia dell'*open government* nell'attuazione del PNRR³⁴, per aumentare la capacità di spesa delle amministrazioni e raggiungere i risultati, ma soprattutto per garantire l'integrità dei processi, ed evitare interferenze corruttive.

e la gestione delle risorse umane, nonché i principali obiettivi socio-economici nel quadro dell'Agenda globale per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2030.

³² Iniziativa multilaterale istituita nel 2011, che unisce governi e società civile allo scopo di adottare politiche pubbliche improntate a trasparenza, partecipazione, lotta alla corruzione, *accountability* e innovazione della pubblica amministrazione. L'Italia, rappresentata dal Dipartimento della funzione pubblica che agisce a livello nazionale come soggetto facilitatore nei rapporti tra i diversi attori coinvolti, ha aderito alla *Partnership* nel 2011. Oggi i paesi che aderiscono alla *Open Government Declaration* sono ben 78, i governi locali 106, e le organizzazioni della società civile sono migliaia in tutto il mondo.

³³ Nell'ambito dell'azione del Quinto Piano d'Azione relativa alla promozione della cultura dell'integrità, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) ha assunto la responsabilità dell'impegno 2.02 che ha previsto la creazione di una Comunità di pratica dei RPCT interistituzionale e aperta ai contributi della società civile. All'interno della Comunità di pratica, sempre in attuazione del Piano, sono stati avviati percorsi di approfondimento per sensibilizzare e aumentare la consapevolezza dei RPCT sul tema del *whistleblowing*, ed è stato poi realizzato, come prodotto finale, il volume *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione. Percorso di approfondimento nella Comunità di pratica per RPCT 2022-2023*, SNA, 2023, liberamente accessibile sul sito della [Comunità di pratica della SNA](#). Per maggiori informazioni sulle diverse attività della Comunità di pratica sviluppate nei quasi due anni di attività, si veda il [sito SNA](#).

³⁴ Si veda a questo proposito l'interessante analisi di D. CEPIKU (a cura di), *PNRR e Open Government. Evidenze di Governo Aperto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2023, che ha esplorato il grado di diffusione di una cultura di governo aperto in quattro aree del PNRR e, più in generale, nelle amministrazioni coinvolte.

Inoltre il governo aperto è una cultura di *governance* che promuove la trasparenza, l'integrità, la partecipazione, la collaborazione e il dialogo tra decisori pubblici e cittadini a beneficio della democrazia e della crescita inclusiva. Davanti alla eterogenea diffusione della cultura di governo aperto nelle amministrazioni italiane, occorre un'attività di diffusione e sensibilizzazione per consentire l'acquisizione di quelle che sono delle vere e proprie competenze³⁵, che dovrebbero far parte del bagaglio culturale di ogni dipendente pubblico³⁶.

Ma soprattutto il governo aperto è uno stile relazionale, che riguarda in primo luogo la *leadership* delle organizzazioni, tuttavia dovrebbe essere praticato in realtà non solo ai livelli apicali, bensì da tutti i dipendenti pubblici, in qualunque amministrazione, per promuovere trasparenza, integrità, partecipazione e, appunto, *accountability*.

3. Il principio di *accountability* nell'ordinamento italiano: il rapporto con la trasparenza

In Italia, come è noto, manca un riferimento diretto ed esplicito al principio di *accountability* (talvolta tradotto dai testi internazionali come "responsabilità"³⁷), ma è interessante da un punto vista storico-politico ricordare che durante i lavori dell'Assemblea Costituente, La Rocca e Togliatti provarono a inserire un articolo sul "controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni" (che però non fu accettato perché considerato superfluo³⁸), anticipando di oltre mezzo secolo quanto è stato successivamente affermato nel d.lgs. 150/2009 e nel d.lgs. 33/2013.

In realtà il principio di *accountability* nel nostro ordinamento può essere ricavato da una lettura coordinata di diversi articoli della Costituzione, in particolare dai tre articoli che di fatto "costituzionalizzano" i principi della buona amministrazione, cioè gli artt. 54, 97 e 98.

Il secondo comma dell'art. 54, infatti, rivolgendosi a una particolare categoria di cittadini qualificati, coloro cioè cui sono affidate funzioni pubbliche, specifica che questi hanno il dovere di adempierle con

³⁵ A questo proposito è interessante sottolineare come la ricerca *PNRR & Open Government* abbia evidenziato le differenze tra strutture con alle spalle una consolidata esperienza in materia di governo aperto di cui ha beneficiato anche l'attuazione del PNRR (come, ad esempio, il Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica ed il Ministero delle Imprese e del Made in Italy) e altre con una minore propensione e sensibilità sul tema.

³⁶ Purtroppo, però non sono ancora state riconosciute formalmente, si vedano ad esempio le Linee Guida sull'accesso alla dirigenza pubblica, che non inseriscono questo tipo di competenze nel [Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana](#).

³⁷ Perdendo però la sfumatura tra *responsibility* e *responsiveness*, due elementi fondamentali, cfr. D. OLIVER, *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Open University Press, Milton Keynes, 1991.

³⁸ Cfr. S. FOÀ, *La credibilità dell'apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in [Federalismi.it](#), n. 1, 2018; U. ALLEGRETTI, *L'Amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2009, p. 334; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini Editore, Pisa, 1977; I.A. NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in I.A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino, 2017.

disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge³⁹. Gli artt. 97 e 98 consentono, invece, di ricavare il fondamentale principio di separazione tra politica e amministrazione⁴⁰ come diretta esplicazione del principio di imparzialità (art. 97), e del principio di esclusività a favore della Nazione del servizio reso dai pubblici impiegati (art. 98). L'indipendenza dalla politica sottolinea quindi il “carattere servente dell'apparato amministrativo per la realizzazione del fine pubblico in modo imparziale e senza interferenze di interessi personali o esterni⁴¹” e anche il bisogno di realizzare “un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione di partiti”⁴². Inoltre, affermare il principio che il dipendente pubblico è al servizio esclusivo della Nazione, sottolinea non solo la dedizione del dipendente verso l'interesse pubblico, ma è strumentale altresì per evitare ogni tipo di interferenze: non solo dalla politica, quindi, ma anche da possibili interessi secondari che possano porre il dipendente in una situazione di conflitto di interesse.

In questo contesto ovviamente non va ignorato l'art. 28 sulla responsabilità della pubblica amministrazione e dei dipendenti dello Stato⁴³, ma soprattutto vanno citati, come fonti implicite del principio di *accountability* anche gli artt. 1 e 21 della Costituzione.

L'art. 1, infatti, affermando il carattere democratico del sistema italiano, per cui “la sovranità appartiene al popolo”, trasforma i sudditi in cittadini, “detentori della sovranità e, quindi, doverosamente informati e nei confronti dei quali non può applicarsi l'argomento della protezione dell'incapace da se stesso, quale giustificazione per segreti generalizzati se non addirittura menzogne “a fin di bene”⁴⁴. Di conseguenza, i rapporti tra potere (amministrativo e politico) e cittadino non possono essere improntati ad alcun tipo di segreto, autoritario o paternalista che sia, ma al contrario, devono essere caratterizzati da apertura e trasparenza.

Altrettanto fondamentale è l'art. 21, fondamento costituzionale della libertà di espressione, che però viene disciplinato espressamente solo sotto il profilo attivo, cioè il diritto di esprimersi liberamente (il diritto di informare), mentre non viene normato sotto il profilo passivo, cioè il diritto di essere informato. Tale

³⁹ Ciò vuol dire che chi accede a funzioni pubbliche deve assumersi doveri più gravosi di quelli richiesti ai “semplici” cittadini: se la disciplina può essere identificata con la *fedeltà all'apparato*, nell'onore si riflette la fedeltà all'ordinamento. G. SIRIANNI, *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1/2012, pp. 169-211; A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, Istit. Enc. Ital., 1989, p. 4.

⁴⁰ Cfr. S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 12, n. 1, 2012, pp. 39-79.

⁴¹ V. TENORE, *Commento all'art. 98, comma 1, della Costituzione*, in *La magistratura*, 14 gennaio 2022.

⁴² Intervento di Costantino Mortati (seduta del 14 gennaio 1947), in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. II, Roma, 1970, 1864.

⁴³ Ma forse sarebbe opportuno includere anche l'art. 4 il cui secondo comma specifica che “ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

⁴⁴ E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti e limiti dell'open government*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 50.

diritto però è stato considerato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale ormai implicito⁴⁵, anche nella sua declinazione “riflessiva”, cioè il diritto di informarsi⁴⁶. Inoltre, è stato poi riconosciuto espressamente a livello legislativo dalla legge 241/1990 seppur limitatamente ai soli soggetti legittimati, “titolari di un diritto all’informazione, inteso come diritto di conoscere, d’informarsi, di essere informati⁴⁷”.

L’importanza della legge 241/1990, che all’epoca rappresentò una vera e propria rivoluzione copernicana, non deve essere sottovalutata, sebbene con le lenti di oggi appare evidente come tale normativa, che ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento l’accesso documentale, vada considerato un punto di partenza e non certo di arrivo. Effettivamente, l’accesso previsto dalla legge 241/1990 è soggettivamente limitato, parziale, episodico e sostanzialmente *egoistico* e strumentale a far valere un proprio diritto in giudizio. Ma nonostante i limiti derivanti dall’esplicito divieto di operare un controllo diffuso da parte dei cittadini⁴⁸, la legge 241/1990 ha comunque spianato la strada a una serie di interventi⁴⁹, culminati nelle riforme del 2012 e testi successivi⁵⁰ che, introducendo nel nostro sistema l’accesso civico semplice e l’accesso civico generalizzato, hanno di fatto implicitamente dato concretezza al principio di *accountability*⁵¹.

È noto, infatti, che l’accesso civico semplice mira a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche, oltre a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Si tratta quindi di un fondamentale strumento di partecipazione del cittadino che, in passato, era invece espressamente escluso: il cittadino ha quindi un diritto generale e astratto a un’amministrazione aperta e trasparente, in un’ottica di crescente democratizzazione e partecipazione. E

⁴⁵ Cfr. ad esempio la sentenza della Corte Costituzionale 1990/348: “L’informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto di essere informati esprime, infatti - al di là delle singole sfere di attribuzioni rispettivamente assegnate allo Stato ed alle Regioni, una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l’attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico”.

⁴⁶ E. CARLONI, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁷ A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, I, Giuffrè, Milano, 2003, p. 1082.

⁴⁸ Art. 24, comma 3.

⁴⁹ D.lgs 29/93 “Razionalizzazione dell’organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina di pubblico impiego”; d.lgs 59/97 e d.lgs. 127/97 sulla “semplificazione amministrativa, la delegificazione, il trasferimento di funzioni dalle Regioni agli enti locali e sull’efficienza della pubblica amministrazione”; legge 150/2000 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazione”; legge 267/2000, Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali TUEL; legge 15/2005; e soprattutto il d.lgs 150/2009 che identifica la trasparenza con l’accessibilità totale, finalizzata al controllo sull’operato delle pubbliche amministrazioni per “favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”.

⁵⁰ Legge 190/2012 e i successivi interventi: d.lgs. 33/2013, d. lgs. 39/2013, d.P.R. 62/2013, d.lgs. 97/2016.

⁵¹ Cfr. anche la Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle Pubbliche Amministrazioni del 2006.

l'accesso consente sia di esercitare un controllo delle decisioni pubbliche, sia di responsabilizzare maggiormente le amministrazioni⁵².

La vera rivoluzione nell'ambito della trasparenza, però, è rappresentata dal d.lgs. 97/2016, che modifica il d.lgs. 33/2013 (artt. 1-40) e la legge 190/2012 (art. 1, comma 41), introducendo una nuova forma di accesso civico più ampia, l'accesso civico generalizzato, che finalmente colma il divario che, fino a quel momento, separava l'Italia dalla maggioranza dei paesi occidentali. La nuova normativa introduce, infatti, l'accesso civico generalizzato, ampliando l'ambito di applicazione oggettivo previsto dal d.lgs. 33/2013. Il nuovo assetto normativo prevede che, per tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa, deve essere garantita l'accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle PA, salvo il limite degli interessi pubblici o privati. Tale forma di accesso introduce quindi "il diritto della persona a ricercare informazioni, quale diritto che consente la partecipazione al dibattito pubblico e di conoscere i dati pubblici e le decisioni delle amministrazioni al fine di rendere possibile quel controllo "democratico" che l'istituto intende perseguire⁵³".

Alla luce di queste sintetiche riflessioni, appare evidente il legame tra *accountability* e trasparenza: nel passaggio dalla propensione al segreto all'amministrazione aperta⁵⁴, si è affermato definitivamente il diritto del cittadino non solo alla conoscibilità delle informazioni, ma anche all'esercizio di forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

La trasparenza è di conseguenza una condizione necessaria, ma non sufficiente, per promuovere e sostenere l'*accountability*⁵⁵.

⁵² Si tratta in questo caso di una trasparenza attiva: sono le amministrazioni, infatti, ad anticipare le istanze dei cittadini, pubblicando tutta una serie di dati senza aspettare una richiesta in tal senso. Solo qualora questo obbligo non sia ottemperato, il cittadino ha il diritto di accedere a quei dati a pubblicazione obbligatoria. Si tratta di un accesso, quindi, non collegato ad alcuna posizione giuridica soggettiva, azionabile senza particolari formalità e senza obbligo di motivazione. Un accesso che potremmo quindi definire correttivo di un inadempimento della PA, ma anche altruistico in contrapposizione alla dimensione strumentale o difensiva dell'accesso documentale. Al tempo stesso, però, è un accesso meno "profondo" e soprattutto con un ambito oggettivo ridotto rispetto a quanto previsto dalla legge 241/1990, visto che riguarda solo quei dati che sono obbligatoriamente soggetti a pubblicazione.

⁵³ A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018, p. 155. Ma si veda anche A. CORRADO, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come 'accesso egoistico'*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 21 aprile 2021.

⁵⁴ Non a caso si riscontra una sostanziale coincidenza tra i concetti di *freedom of information* e di *open government*, dal momento che il secondo si realizza essenzialmente attraverso la prima, E. CARLONI, *L'amministrazione aperta*, cit., p. 43. Ma si veda anche, per una prospettiva diversa su un "nuovo" diritto di accesso, L. CUOCOLO, *L'utilizzo dei dati della P.A.: dall'accesso «civico» all'accesso «commerciale»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo speciale, 2019, pp. 163-190.

⁵⁵ Cfr. D. LINDER, S.C. WILSON, *What is Open Government? One Year after the Directive*, in *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference on Digital Government Innovation in Challenging Times*, New York, 2011, p. 267, che considerano la trasparenza come un indicatore positivo per l'*accountability*, mentre M. BAUHR, M. GRIMES, *Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability*, in *Governance*, vol. 27, n. 2, 2014, pp. 291-320 e M. BAUHR, M. GRIMES, *Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit*, in *Crime, Law and Social Change*, vol. 68, n. 4, 2017, p. 434 specificano che la trasparenza si riferisce solo a due componenti dell'*accountability*, cioè la risposta, spontanea o dietro richiesta di informazioni da parte del principale, dell'agente sul proprio operato, e la giustificazione o spiegazione delle decisioni assunte. Nella terza componente, cioè la possibilità del principale di sanzionare l'agente, la trasparenza, chiaramente, non rileva.

È necessaria perché per esercitare qualunque tipo di valutazione o monitoraggio occorre avere accesso alle informazioni. D'altronde, già nel lontano 1822, il presidente statunitense James Madison sosteneva che “un governo fondato sul consenso popolare senza un’informazione a disposizione del popolo, o dei mezzi per acquisirla, è solo il prologo alla farsa o alla tragedia; o forse a entrambe⁵⁶”. Gli Stati moderni devono quindi comportarsi in modo aperto, devono essere trasparenti sul loro operato, e devono garantire sia la trasparenza delle regole che governano le loro decisioni, sia le singole attività e spese pubbliche.

Alla luce di quanto descritto finora, ben si comprende, quindi, come l'*accountability* presupponga la trasparenza, poiché senza le adeguate informazioni, il cittadino non è in grado di esercitare alcun tipo di controllo.

Il fatto di considerare la trasparenza strumentale per assicurare l'*accountability* (e abilitare la partecipazione⁵⁷), non deve però far perdere di vista la centralità del principio, come fondamentale diritto umano, misura anticorruzione⁵⁸ e pilastro dell'*open government*⁵⁹.

Solo con l'accesso alle informazioni, abilitato dalla digitalizzazione inclusiva, il cittadino riesce a essere vero detentore di quella sovranità che i funzionari pubblici esercitano in suo nome⁶⁰; al tempo stesso, la diffusa conoscenza delle regole e delle procedure da parte del cittadino rende possibile un controllo diffuso dal basso e una pressione dell'opinione pubblica tanto sul funzionario, quanto sul politico.

⁵⁶ Lettera di James Madison a W.T. Barry del 4 agosto 1822, pubblicata nel sito della US [Library of Congress](#).

⁵⁷ Cfr. il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 15, che esplicita il ruolo funzionale della trasparenza come strumento per il buon governo e la partecipazione civica: “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile”. Cfr. P. FOÀ, *op. cit.*, p. 10, che ribadisce come “la trasparenza diventa [...] strumento di partecipazione, ex ante, e di controllo, in itinere e ex post sull'esercizio del potere amministrativo”. Vedi anche M. MENDILLO, *La 'funzionalizzazione' del principio di trasparenza. Il diritto di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi come derivazione funzionale del concetto di partecipazione: linee evolutive e profili applicativi nella disciplina interna e sovranazionale*, in *Ius in Itinere*, 2020, n. 1, pp. 3-16.

⁵⁸ Non a caso la Corte Costituzionale (sentenza 20/2019) considera la trasparenza proprio come principio “argine alla diffusione di fenomeni di corruzione”.

⁵⁹ Occorre ricordare che poi la trasparenza a sua volta presuppone l'innovazione digitale, altro principio su cui si basano le politiche di governo aperto, essenziale e trasversale a tutti gli altri. In questa ottica è quindi fondamentale massimizzare il potenziale delle tecnologie digitali per far avanzare ulteriormente le democrazie e promuovere tecnologie inclusive per colmare le lacune digitali e coinvolgere adeguatamente le comunità svantaggiate proseguendo nell'aprire dati pubblici ad alta domanda. Anche su questo tema il Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto è intervenuto, con due impegni specifici. Il primo, relativo alla innovazione digitale inclusiva, prevede, sulla base delle priorità individuate nella Strategia nazionale per le competenze digitali, di promuovere azioni di facilitazione e formazione per l'accesso ai servizi e all'inclusione digitale. Il secondo, invece, è diretto a rendere più fruibili le risorse informative da parte delle amministrazioni che possiedono dati che possano fornire informazioni rilevanti a favorire la partecipazione e l'inclusione della società civile nei processi di monitoraggio. Tale impegno si concretizza ad esempio nella pubblicazione di dati in formato aperto, nel mettere a disposizione piattaforme per la loro visualizzazione e nell'adozione di formati standard condivisi e largamente diffusi. Cfr. Quinto Piano d'azione Nazionale per il governo aperto, pubblicato sul sito di [OGP Italia](#).

⁶⁰ R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018, p. 97.

Non a caso la presenza o meno di una normativa sull'accesso alle informazioni non solo è fondamentale per aumentare la fiducia⁶¹ dei governati nei confronti del potere, ma è considerata anche come indicatore del grado di civiltà giuridica di un ordinamento⁶². Questo perché la conoscibilità degli atti e dei documenti amministrativi è il fondamento della democrazia amministrativa degli Stati moderni, e come tale è codificata nella maggior parte degli ordinamenti democratici⁶³.

4. Il rapporto tra *accountability* e partecipazione

Tuttavia, la trasparenza non è sufficiente da sola per promuovere l'*accountability*, perché questa, pur presupponendo la trasparenza, va ben oltre, come d'altronde riconosceva già Bentham quando auspicava il passaggio da una trasparenza intesa come mera conoscenza delle informazioni a una vera e propria *accountability*, allo scopo di aumentare la fiducia nelle istituzioni e costringere chi detiene il potere a esercitarlo correttamente⁶⁴. L'*accountability*, quindi, implica un'attività di controllo da parte della società

⁶¹ Sul rapporto tra fiducia e trasparenza, cfr. M. CREPAZ, G. ARIKAN, *The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment*, in *Regulation & Governance*, 2023, pp. 1-18; S.G. GRIMMELIKHUIJSEN, A.J. MEIJER, *Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, n. 1, 2014, pp. 137-157.

⁶² Non solo: in circa sessanta paesi la trasparenza riceve una tutela costituzionale, diretta o indiretta. Cfr. la Costituzione sudafricana del 1996, che all'art. 32 esplicita chiaramente che "tutti hanno il diritto di accesso a: qualunque informazione detenute dallo Stato; qualunque informazione detenuta da terzi, che sia necessaria per l'esercizio o tutela di qualunque diritto". In Europa, la Costituzione finlandese del 1996 all'art. 12(2), corollario al principio di libertà di espressione, prevede che, salvo diversa e specifica disposizione di legge, tutti i dati e documenti detenuti dalle autorità sono pubblici, e tutti hanno il diritto di accedere a tali documenti. La Costituzione croata è stata modificata nel 2010 proprio per rafforzare la tutela costituzionale del diritto di accesso. Ma si veda anche, tra gli altri, la Costituzione di Montenegro (art. 51(1)), 1997, Estonia (art. 44), Albania (art. 23), Belgio (art. 32), Paesi Bassi (art. 110), Norvegia (art. 100(4)). Sulla "costituzionalizzazione" del principio di trasparenza in Italia cfr. S. CASSESE, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016; A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018; A. CORRADO, *Il principio di trasparenza*, in M.A. SANDULLI, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, pp. 123-152. E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022; V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, in *Federalismi.it*, 5, 2020. Inoltre, il principio di trasparenza è stato costituzionalizzato dal Trattato di Amsterdam come principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea e successivamente rafforzato dal Trattato di Lisbona. G. LOCCHI, *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di Governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione*, in *Amministrazione in cammino*, 2011; C. ALBERTI, *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam tra consacrazione e limitazione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1, 2003; D.U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2, 2006.

⁶³ Come precisa la legge 190/2012 all'art. 1(15), la trasparenza "costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, della Costituzione". Ma si veda anche il d.lgs. 33/2013, all'art. 1, comma 2: "La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino". Per un approccio comparatistico, cfr. B.G. MATTARELLA, M. SAVINO (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁶⁴ J. BENTHAM, *Political Tactics*, Clarendon Press, Oxford, 1999, p. 29.

civile per cui, una volta ottenute le risposte, queste possano essere utilizzate per sottoporre governi e amministrazioni a valutazione o scrutinio pubblico⁶⁵.

Diventa quindi imprescindibile la partecipazione attiva dei cittadini nella cura dell'interesse pubblico⁶⁶, anche in base a quanto affermato dall'art. 3 della Costituzione, che impone la rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. E in base anche, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, all'art. 118 per cui "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

La partecipazione, infatti, consentendo ai cittadini di prendere parte al processo decisionale rappresenta il principale meccanismo di "rigenerazione degli interessi primari"⁶⁷.

Va chiarito però che la partecipazione e l'*accountability* si riferiscono a due momenti diversi dell'azione pubblica. Se in una democrazia i cittadini hanno il diritto di essere coinvolti nella definizione, attuazione e valutazione delle politiche pubbliche, attraverso le varie forme di democrazia deliberativa⁶⁸, tutte queste modalità di coinvolgimento avvengono prima o durante il processo decisionale o di pianificazione.

⁶⁵ In questa sfumatura appare evidente quindi il collegamento tra *accountability* e responsabilità, pur sottolineando la dimensione anche morale della prima. Cfr. M.U. WALKER, *Historical Accountability and the Virtue of Civic Integrity*, in W. WERPEHOWSKI, K. GETEK SOLTIS, *Virtue and the Moral Life*, Lexington Books, London, 2014, pp. 39-55.

⁶⁶ "L'imparzialità, a ben vedere, richiede e presuppone, infatti, non solo conoscenza, ma anche partecipazione: solo attraverso il coinvolgimento degli interessati (che, partecipando, colmano il gap informativo di cui soffre l'amministrazione) la decisione sarà realmente imparziale in quanto adottata tenendo in debita considerazione tutte le posizioni coinvolte". E. CARLONI, *op. cit.*, p. 58.

⁶⁷ M. DI RIENZO, A. FERRARINI, *Il signore delle lobby. La gestione del conflitto di interessi endogeno e la rigenerazione degli interessi primari*, in *Azienditalia*, n. 7, 2021, pp. 1343-1352. Questi interessi, tuttavia, possono essere attaccati da interferenze occulte e opache che sfuggono a ogni forma di controllo quando il dialogo non riguarda istituzioni e società civile che si fa carico dell'interesse pubblico, ma istituzioni e portatori di interessi privati, e questi non agiscono con modalità trasparenti nel loro rapporto con i decisori pubblici. Fermo restando che l'attività di interlocuzione tra operatori privati e decisori pubblici è legittima e coerente con la democrazia che incoraggia ogni forma di pluralismo e che il *lobbying*, se trasparente ed etico, rappresenta comunque una parte importante di una democrazia sana, questa attività deve essere necessariamente fatta alla luce del sole. Per questo motivo, sulla base anche di valutazioni comparatistiche, una regolamentazione anche nel nostro paese del fenomeno del *lobbying*, diretta ad assicurare la trasparenza dei processi decisionali e la trasparente partecipazione di tutti gli interlocutori dei decisori pubblici, contribuirebbe a migliorare l'*accountability* istituzionale. Cfr. G. FORNARI, *Il lobbying in Italia: vantaggi e rischi della regolamentazione*, in E. CARLONI, M. MAZZONI (a cura di), *Etica Pubblica 1/2020 - Studi su legalità e partecipazione: Le lobbies in trasparenza*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2020, p. 110; P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del Lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2011; T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Cedam, Padova, 2012; J. BERG D. FREUND, *EU Legislative Footprint. What's the real influence of lobbying?*, Transparency International, 2015, p. 5.

⁶⁸ Ad esempio, bilanci partecipati, assemblee cittadine, consultazioni, audit sociali, tutti strumenti fondamentali per l'esercizio dei diritti dei cittadini. Opportuno ricordare che la piattaforma nazionale *open source* ParteciPa per la consultazione online e messa a disposizione delle amministrazioni interessate a realizzare processi partecipativi è stata creata nell'ambito del Quarto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto. Dal momento che però i cittadini hanno ancora una conoscenza limitata degli strumenti e dei percorsi di partecipazione esistenti, nell'ambito del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto è stato realizzato un Hub nazionale a supporto delle politiche di partecipazione a tutti i livelli di governo, per potenziare e valorizzare le pratiche esistenti, e promuovere il *know how*. Si veda il testo integrale sul sito italiano di [OGP](https://www.ogp.it).

L'*accountability*, invece, interviene in una fase successiva, cioè dopo l'assunzione della decisione o l'attuazione della politica pubblica, quando l'amministrazione rendiconta il suo operato e si espone al giudizio della società civile⁶⁹. Il ruolo della società civile è quindi centrale nella nozione stessa di *accountability* perché rappresenta uno dei due fattori della "formula" presentata precedentemente, cioè la relazione tra soggetti diversi: amministrazioni e società civile⁷⁰.

In particolare, nell'ambito della lotta e contrasto alla corruzione, la partecipazione della società civile gioca un ruolo cruciale sotto il profilo della prevenzione, sia perché "rappresenta un modo per collocare i cittadini al centro della democrazia⁷¹", sia perché la funzione di controllo esercitata dai cittadini consente proprio di sviluppare l'*accountability* delle amministrazioni.

Più concretamente, il cittadino partecipa alla prevenzione della corruzione su due livelli: uno generale, uno più specifico.

A livello generale, come previsto anche dall'art. 5 della Convenzione ONU contro la corruzione⁷², la società civile è chiamata a partecipare all'adozione delle strategie nazionali di prevenzione⁷³ o a esprimersi successivamente in sede di consultazione (si pensi ad esempio all'apertura alla consultazione del PNA, a

⁶⁹ Cfr. A. SCIALDONE, N. PARISI, *Per un monitoraggio civico del PNRR. Una nota su trasparenza e spazi della società civile*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2022, pp. 331-348; P. CAPOROSSO, *Come rendere trasparenti ed efficienti le amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2017.

⁷⁰ Se la partecipazione è un elemento essenziale delle pratiche di governo aperto, questa presuppone un rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni. D'altronde, anche in questo contesto Bentham aveva anticipato i tempi, individuando nella trasparenza non solo lo strumento per esercitare un controllo diffuso, ma anche il fattore abilitante della partecipazione dei cittadini, introducendo il concetto di *superintendence of the public*. Secondo il filosofo inglese, infatti, solo se informati, i cittadini possono contribuire attivamente alla cosa pubblica, ma nella stessa misura in cui è auspicabile che i governati conoscano la condotta dei loro governanti, è altrettanto importante che questi siano consapevoli dei reali bisogni dei cittadini. Cfr. J. BENTHAM, *op. cit.*, p. 32.

⁷¹ 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*, vol. 59, n. 2, 2023, p. 7.

⁷² Cfr. art. 5: "Ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità". Ma soprattutto si veda l'art. 13: "Ciascuno Stato Parte, nei limiti dei propri mezzi conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure appropriate volte a favorire la partecipazione attiva, nella prevenzione della corruzione e nella lotta contro tale fenomeno, di persone e di gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, misure volte inoltre a sensibilizzare maggiormente il pubblico sull'esistenza, le cause e la gravità della corruzione e sulla minaccia che questa rappresenta". A questo proposito si veda anche l'art. 10(3) e 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁷³ Si pensi ad esempio alle iniziative promosse nell'ambito di Open Government Partnership, in cui la partecipazione dei cittadini è elemento caratterizzante e imprescindibile. Si pensi anche all'apertura alla società civile del Tavolo di coordinamento interistituzionale anticorruzione, istituito presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

livello nazionale⁷⁴, ma anche alle consultazioni relative ai singoli Piani di prevenzione e ai codici di comportamento delle amministrazioni⁷⁵).

A livello più specifico, il cittadino ha a disposizione due strumenti fondamentali per partecipare al processo di prevenzione della corruzione (oltre a quanto si è già detto in tema di accesso): il *whistleblowing*⁷⁶, qualora sia un dipendente (pubblico o privato), e il monitoraggio civico⁷⁷.

La partecipazione civica che si estrinseca in un'attività di monitoraggio e controllo produce e protegge l'*accountability* dell'amministrazione, ma allo stesso tempo, più un'amministrazione è *accountable*, più viene incentivata la partecipazione attiva dei cittadini che mettono a disposizione tempo, energie e competenze nell'interesse della collettività⁷⁸. In altre parole, se non può esserci *accountability* senza partecipazione, solo un sistema *accountable* può promuovere la partecipazione.

Si tratta quindi di sviluppare una sinergia fruttuosa tra società civile e amministrazioni, allo scopo di individuare problemi, cercare soluzioni, proporre buone pratiche e, nel complesso, migliorare l'azione pubblica, sia perché il timore delle sanzioni può spingere le amministrazioni a comportarsi in modo più virtuoso, sia perché il crescente accesso a informazioni, dati e metodi di monitoraggio produce un vero e proprio *empowerment* dei cittadini e tutto ciò contribuisce al cambiamento delle dinamiche di potere e abilita nuove forme di collaborazione⁷⁹.

Se dal punto di vista del cittadino i vantaggi delle azioni di monitoraggio civico appaiono immediatamente percepibili (miglioramento della qualità delle politiche pubbliche e dei servizi pubblici, rafforzamento della democrazia), è opportuno evidenziare che anche l'amministrazione trae vantaggio dalla partecipazione civica⁸⁰, acquisendo nuove competenze e prospettive, e riscontri sempre più precisi sulla qualità del proprio operato⁸¹.

⁷⁴ Cfr. PNA 2022, che al fine di favorire la creazione di valore pubblico, sottolinea come le amministrazioni dovrebbero individuare soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli stakeholder all'elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione.

⁷⁵ Su quest'ultimo punto cfr. ANAC, *Linee Guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, Delibera 177/2020, p. 24: "È importante, quindi, che nel processo di formazione del codice le amministrazioni promuovano, in primo luogo, la massima partecipazione dei dipendenti dell'amministrazione, favorendo l'adeguata comprensione del contesto e delle finalità dei codici, e degli altri stakeholder, interni ed esterni".

⁷⁶ Cfr. *infra*, par. 6.

⁷⁷ Va anche ricordata l'*accountability* prodotta dai media che, come *watchdog* della democrazia svolgono un ruolo importante nel monitorare e segnalare abusi di potere, corruzione e irregolarità, e mettono a disposizione del cittadino i dati necessari per poter giudicare l'operato del potere soprattutto in ambito politico. Cfr. S. CORONEL, *Corruption and the watchdog role of the news media*, in *Public sentinel: News media and governance reform*, 2010, pp. 111-136; K. VOLTMER, *The Media, Government Accountability and Citizen Engagement*, in *Public sentinel: News media and governance reform*, 2010, pp. 137-162.

⁷⁸ Cfr. G. ARENA, *Cittadini attivi (Un altro modo di pensare all'Italia)*, Laterza, Roma, Bari, 2006.

⁷⁹ L. REGGI, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁰ Cfr. A. LIPPI, *Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁸¹ Un esempio concreto in tal senso è l'esperienza di Monithon, iniziativa indipendente e non profit che dal 2013 sviluppa metodi e strumenti per il monitoraggio civico dei fondi pubblici in Italia e in Europa, che vengono messi a disposizione della collettività per valutare l'efficacia degli interventi e contribuire a migliorare le decisioni pubbliche. Ogni indagine

5. Il rapporto tra *accountability* e integrità

Un'amministrazione trasparente che incoraggia la partecipazione di *stakeholder* esterni e garantisce un adeguato livello di *accountability* è sicuramente un'amministrazione più integra.

L'*accountability*, di conseguenza, non deve essere considerata come l'obiettivo finale, ma come lo strumento per raggiungere altri traguardi, quali la realizzazione dei principi democratici, l'innalzamento della fiducia dei cittadini verso le istituzioni, il miglioramento dell'azione pubblica e, soprattutto, l'integrità.

È ben noto l'impatto devastante della corruzione sulla fiducia dei cittadini, sulla democrazia e sullo Stato di diritto: dal punto di vista politico, la corruzione crea un vero e proprio deficit di democrazia, dal momento che un sistema politico fortemente corrotto non solo intacca alla radice il vincolo di fiducia che lega i cittadini al potere, ma produce una violazione di valori democratici fondamentali⁸². Se dal punto di vista economico, nonostante le difficoltà nel misurare l'impatto del fenomeno corruttivo, il danno causato dalla corruzione può ritenersi enorme, è soprattutto dal punto di vista sociale che produce i suoi effetti peggiori: in un contesto permeato dall'illegalità, si osserva un notevole livello di assuefazione al malaffare. Una volta radicata l'idea che la corruzione sia onnipresente, anche l'autorità di coloro che cercano di far rispettare le leggi risulterà indebolita, e quando l'integrità viene soffocata dalla cultura diffusa dell'illegalità, svanisce anche la speranza per un futuro migliore⁸³.

Di fronte agli effetti devastanti della corruzione, che giustamente viene considerata una malattia sociale, l'unica possibile soluzione è un approccio olistico e "l'affermazione di un nuovo modello di cultura, in particolare di un'etica delle regole, del merito e della concorrenza⁸⁴".

produce un rapporto di monitoraggio civico e tutti i risultati vengono pubblicati in un rapporto annuale per stimolare e promuovere il dibattito con le amministrazioni. A oggi l'importo totale dei finanziamenti pubblici monitorati è di oltre 10 miliardi di euro ([Monithon](#)). La metodologia e gli strumenti di *Monithon* viene utilizzata anche nel progetto *A scuola di Open Coesione*, una vera e propria *best practice* italiana, frutto della collaborazione del Dipartimento per le politiche di Coesione che, nell'ottica di promuovere la cultura dell'integrità e sviluppare nelle scuole secondarie italiane i principi di cittadinanza attiva e consapevole, offre un percorso didattico innovativo attraverso attività di ricerca e monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici europei e nazionali ([A scuola di open coesione](#)). Anche l'iniziativa congiunta di Libera e Gruppo Abele, ComMon (Comunità Monitoranti) avviata nel 2016 si propone di stimolare l'attivismo civico dei cittadini allo scopo di contrastare malaffare e corruzione. Per questo motivo, oltre a fornire una formazione annuale sul tema, con la Scuola Common, oltre a scuole territoriali e settoriali, Common realizza, accompagna e supporta comunità monitoranti sui territori per realizzare specifici percorsi di [monitoraggio civico](#). Ma si vedano anche le iniziative sviluppate da Cittadinanza Attiva, Libenter, Action Aid, OnData, Fondazione Etica, Osservatorio Civico PNRR, tutte organizzazioni della società civile, che tra l'altro fanno parte della *community* di *Open Government Partnership* Italia. Particolarmente interessante, infine, *Rating Pubblico*, lo strumento realizzato da [Fondazione Etica](#), per valutare e misurare il grado di *accountability* delle amministrazioni. Cfr. anche P. CAPOROSSO, *Accountability della PA, ecco uno strumento per misurarla*, in [Agenda Digitale](#), 2016.

⁸² N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 10, n. 2, 1980, pp. 181-203.

⁸³ R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione spuzza*, Mondadori, Milano, 2017, p. 22, parlano espressamente di un furto di futuro.

⁸⁴ R. CANTONE, F. CARINGELLA, *op. cit.*, p. 202.

Diventa quindi prioritaria la diffusione di una cultura dell'integrità, intesa come "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"⁸⁵.

Questo significa che un dipendente pubblico non si deve limitare a conoscere le regole, ma deve interiorizzarle e assimilarle, per essere in grado di riconoscere e decodificare eventuali dilemmi etici, gestirli correttamente, in modo da ridurre il rischio di corruzione o *maladministration*⁸⁶.

Nonostante gli ovvi punti di contatto tra *accountability* e integrità, c'è però una differenza sostanziale da mettere in evidenza.

Per l'*accountability*, il fattore abilitante è esterno: è lo sguardo dell'altro, il controllo esercitato dal principale delegante, attraverso l'azione di monitoraggio civico che sottopone a valutazione l'operato delle amministrazioni. Riprendendo la teoria del *Panopticon*, per cui secondo Bentham, più un soggetto è sotto il controllo di un osservatore esterno, più sarà propenso a mantenere un comportamento corretto, si può affermare che un'organizzazione diventa *accountable* perché in un certo senso è costretta a esserlo. In caso contrario rischia di subire sanzioni di natura sociale, reputazionale, o anche elettorale nel caso dell'*accountability* politica.

Per l'integrità, invece, il fattore abilitante è interno: è la propensione etica del singolo. L'integrità implica, infatti, il contrario di quanto appena esposto, ovvero il compiere la cosa giusta, anche quando non si è sotto osservazione da un soggetto esterno. Questa dinamica si verifica quando la cultura dell'integrità è ormai interiorizzata⁸⁷ e, di conseguenza, non c'è bisogno di tradurre l'etica in norme o di minacciare

⁸⁵ OCSE, *Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità nel Settore Pubblico*, 2017. 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 indebite sollecitazioni interne o esterne al proprio ambiente di lavoro e, specularmente, intima avversione ad ispirare tali sollecitazioni per tornaconto personale". In questo contesto, per promuovere la diffusione della cultura dell'integrità in un'ottica globale, è importante un approccio olistico, multidimensionale, in cui anche la comparazione giuridica può avere un compito importante ai fini dell'individuazione dei modelli e delle tecniche migliori. Cfr. sul punto A. MIRANDA, *Comparazione giuridica e lotta alla criminalità organizzata*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Egea, Milano, 2023, pp. 183-211.

⁸⁶ In questo ambito è cruciale il ruolo non solo della formazione professionale, ma anche della scuola, per fornire ai più giovani, cittadini del futuro, gli anticorpi alla diffusa illegalità. Cfr. V.M. DONINI, *L'esposizione precoce alla cultura dell'integrità come strumento di prevenzione e contrasto alla corruzione*, in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 2, 2023, pp. 691-706.

⁸⁷ Ad esempio, per molti *whistleblower* che segnalano illeciti pur sapendo i rischi cui andranno incontro, si tratta di una vera e propria "non scelta", dal momento che non contemplan nemmeno in astratto la possibilità di tacere, perché è eticamente sbagliato, perché si sentirebbero complici, perché percepiscono la segnalazione come un dovere. Si vedano ad esempio le testimonianze di Andrea Franzoso e Raphael Rossi, due noti *whistleblower* italiani che hanno raccontato la loro (drammatica) vicenda in: A. FRANZOSO, *Il disobbediente. Trovare il coraggio di denunciare quando tutti vogliono il silenzio*, Rizzoli, Milano, 2021, e R. ROSSI, S. DI POLITO, A. ROBIATI, R. ROSSI, *C'è chi dice no. La rivoluzione dei Signori Rossi*.

sanzioni per incoraggiare i comportamenti corretti. In un contesto caratterizzato da una forte integrità, al contrario, agire eticamente non è solo una questione di valori morali, ma anche la scelta più "conveniente" dal punto di vista dei costi e dei benefici⁸⁸.

6. Il *whistleblowing* come strumento per assicurare l'*accountability* nelle amministrazioni

L'apparente astrattezza del concetto di *accountability* come illustrato finora deriva dal fatto che tali principi si riferiscono alle organizzazioni in senso lato, quasi fossero qualità intrinseche e imprescindibili. Occorre invece partire dall'ovvia considerazione che un'amministrazione è formata da individui e, pertanto, tutti i dipendenti, a prescindere dalla loro funzione e ruolo, sono chiamati a garantire l'*accountability* dell'amministrazione. Ciò significa che devono adottare, essi stessi, un comportamento integro e responsabile.

D'altronde, nel nostro ordinamento ciò è assicurato dalla scelta del legislatore di adottare un modello decentrato, come previsto dalla legge 190/2012, allo scopo di responsabilizzare le singole amministrazioni. Secondo questa prospettiva, le amministrazioni assumono un ruolo centrale nella strategia di prevenzione della corruzione e diventano veri agenti del cambiamento, trasformandosi così da parte del problema in parte della soluzione. Abbandonare l'idea di considerare le amministrazioni come meri oggetti di controlli (penali o amministrativi) *ab externo* se non, addirittura, "un terreno insano da bonificare⁸⁹", rappresenta sicuramente un significativo cambio di passo.

Introducendo il modello decentrato, infatti, si è scelto di considerare le singole amministrazioni non solo come soggetti attuatori delle strategie di prevenzione della corruzione, ma anche come realizzatori di tali strategie, attribuendo loro una funzione che oseremmo definire quasi *nomofilattica*: creativa e produttrice, cioè, delle misure e delle regole che dovranno poi essere attuate all'interno della singola PA.

Si è delineato così un sistema a doppio livello: l'ANAC garantisce l'uniformità delle scelte attraverso le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, mentre le singole amministrazioni rielaborano e adattano tali indicazioni nei loro Piani di prevenzione della corruzione (in passato i PTPCT, ora la sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO) e le implementano nella propria realtà organizzativa. In questo modo le amministrazioni diventano soggetti attivi nell'elaborazione delle strategie di prevenzione

Come i cittadini possono risanare lo Stato, 2013, Chiarelettere, Milano. Vedi anche C.F. ALFORD, *Whistle-Blower Narratives: The Experience of Choiceless Choice*, in *Social Research*, vol. 74, 2007, pp. 223-248.

⁸⁸ Tra cui rientra anche come argomento decisivo a favore il costo morale della corruzione, come descritto da A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico*, in D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 13-74.

⁸⁹ Cfr. R. CANTONE, *La prevenzione della corruzione nelle società a partecipazione pubblica. Le novità introdotte dalla "riforma Madia" della pubblica amministrazione*, in *Rivista delle società*, vol. 1, 2018, p. 233.



della corruzione, superando il ruolo puramente adempimentale e formale in cui erano confinate quando dovevano solo recepire regole valide aprioristicamente per tutte le amministrazioni⁹⁰.

Questo perché ogni amministrazione, per competenza, funzioni, dimensioni, collocazione geografica e altri fattori, presenta delle peculiarità che non possono essere affrontate in maniera uniforme a livello generale. Pertanto, solo l'amministrazione stessa è in grado di conoscere appieno la sua specifica realtà, i contesti interni ed esterni, le aree di rischio, al fine di sviluppare una strategia mirata di gestione del rischio di corruzione, in un processo dialettico con l'ANAC.

Inoltre, il fatto che la legge 190/2012 attribuisca al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza il ruolo di garante della legalità all'interno della singola amministrazione, non implica che tutti gli altri dipendenti siano esonerati dal partecipare alla gestione del rischio di corruzione. Al contrario, come precisato dall'art. 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. 62/2013), tutti i dipendenti partecipano alla gestione del rischio di corruzione sotto un duplice profilo: da una parte rispettando le normative e le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione, dall'altra, collaborando con il RPCT e segnalando eventuali illeciti⁹¹.

Ciò vuol dire che il RPCT non può essere lasciato solo nell'adempimento del suo complicato compito, ma deve ricevere la collaborazione e il supporto di tutta l'amministrazione, ad esempio coinvolgendo tutti i dipendenti nell'autoanalisi organizzativa e nella mappatura dei processi, nonché in sede di definizione e attuazione delle misure di prevenzione⁹².

Per questo motivo va ribadita l'importanza dell'apertura alla consultazione (sia interna che esterna⁹³) dei Piani anticorruzione e dei codici di comportamento delle singole amministrazioni, come previsto d'altronde dall'art. 54 del d. lgs. 165/2001.

La consultazione è cruciale per due motivi principali: in primo luogo serve come strumento per raccogliere suggerimenti e indicazioni da parte dei dipendenti che possono essere maggiormente informati su determinati processi e offrire preziose prospettive. Inoltre, favorisce l'accettazione delle misure anticorruzione. Quando il dipendente partecipa attivamente al momento di produzione della strategia anticorruzione si sente coinvolto nel processo decisionale e quindi maggiormente propenso a rispettare le regole e misure, poiché le percepisce come il risultato di un impegno condiviso anziché come imposizioni dall'alto.

⁹⁰ Questo stesso discorso è replicabile per la dialettica tra codice di comportamento nazionale (d.P.R. 62/2013) e i codici delle singole amministrazioni, anche se, soprattutto nelle prime versioni di tali codici, non sempre si è rispettato il mandato di "specificare e integrare" le disposizioni del codice nazionale, ma si è invece proceduto a una riproduzione tanto pedissequa quanto concettualmente erronea del codice nazionale.

⁹¹ Sulla formulazione non corretta dell'articolo 8 in merito ai destinatari della segnalazione, vedi *infra*, p. 21.

⁹² Cfr. PNA 2019, p. 19.

⁹³ Sull'importanza di coinvolgere non solo i dipendenti, ma anche gli stakeholder esterni nel processo di realizzazione delle strategie anticorruzione, il PNA 2019 si è espresso molto chiaramente.

Alla luce di queste riflessioni, emerge chiaramente come ogni dipendente, coinvolto nella gestione del rischio di corruzione, debba assumersi la responsabilità dell'*accountability* dell'organizzazione. In altre parole, ciascun dipendente contribuisce a rendere l'amministrazione il più possibile responsabile, aperta e trasparente, rispondendo delle proprie azioni e rispondendo alle richieste degli utenti. L'*accountability* dell'amministrazione si fonda quindi sul senso di responsabilità dei suoi dipendenti, i quali sottopongono direttamente o indirettamente i loro comportamenti a una valutazione da parte di osservatori esterni, cioè i cittadini nel loro ruolo di principale delegante.

Tuttavia, è possibile che si verifichino comunque situazioni in cui l'integrità di un'amministrazione venga compromessa a causa di interferenze corruttive o comportamenti non etici, che non sono direttamente orientati al perseguimento dell'interesse pubblico. In tali circostanze, l'immagine dell'amministrazione può subire gravi danni e i principi di buon andamento e imparzialità possono essere violati, portando di conseguenza a una diffusa perdita di fiducia. In un contesto in cui è venuta meno l'*accountability* dell'amministrazione, diventa fondamentale intervenire per ristabilire l'interesse pubblico.

Un'efficace modalità di intervento consiste nel segnalare la caduta dell'integrità o il fenomeno corruttivo: ben si comprende, quindi, come il *whistleblower*, assumendosi la responsabilità della segnalazione (anche a costo di subire conseguenze negative) abbia il potere di ripristinare fiducia, integrità e *accountability*⁹⁴. Questa azione rappresenta un trasferimento del concetto di *accountability* da una prospettiva collettiva e astratta a una dimensione individuale e concreta. Questo perché nel momento in cui le altre misure di prevenzione della corruzione sono fallite, il *whistleblower* interviene in prima persona come misura umana per ripristinare fiducia e *accountability*⁹⁵.

La dimensione individuale dell'*accountability* si traduce di conseguenza in una dimensione collettiva del *whistleblowing* che persegue gli interessi della comunità: è chiaro, quindi, come un sistema che tutela adeguatamente e concretamente il *whistleblower* sia in grado anche di garantire un elevato livello di *accountability*⁹⁶ e integrità.

⁹⁴ Cfr. E. CEVA, M. BOCCHIOLI, *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, Cambridge, 2019, p. 84: "A member of an organization ought to blow the whistle when she has privileged access to information concerning uses of entrusted power within her organization that contradict that power's mandate. She ought to do so in order to restore the logic of public *accountability* that such an alleged wrongful practice or behaviour has altered". Sull'importanza di considerare il *whistleblowing* come un dovere, e non una mera scelta, come mezzo per eliminare lo stigma sociale che ancora grava sulla figura del *whistleblower*, cfr. V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023, pp. 315-335, disponibile sul sito della [Comunità di pratica](#) della SNA.

⁹⁵ Secondo W. VANDERKERCHKOVE, *Freedom of expression as the 'broken promise' of whistleblower protection*, in *La revue des droits de l'homme*, 2016, il whistleblower è "an individual who wants to be an actor, who wants to reshape the social".

⁹⁶ Cfr. O.N. OKAFOR, F.A. ADEBISI, M. OPARA, C.B. OKAFOR, *Deployment of whistleblowing as an accountability mechanism to curb corruption and fraud in a developing democracy*, in *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 2020; L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, n. 2, 2020.

6.1. Il *whistleblowing* come manifestazione della libertà di espressione

È importante sottolineare che il *whistleblowing* contribuisce a elevare il livello di *accountability* nelle amministrazioni nella sua duplice dimensione di strumento per la prevenzione della corruzione e come manifestazione del principio di libertà del pensiero⁹⁷.

In particolare, l'idea che il *whistleblowing* possa essere considerato come manifestazione di un diritto fondamentale è stata sviluppata dalla Raccomandazione sulla protezione degli informatori adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014 e dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁹⁸, per poi essere esplicitata nella Direttiva UE 2019/1937. Non a caso, il Considerando 31 espressamente prevede che: “Coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione. Il diritto alla libertà di espressione e d'informazione, sancito dall'articolo 11 della Carta e dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, comprende il diritto di ricevere o di comunicare informazioni nonché la libertà e il pluralismo dei media”.

In questo modo, la prospettiva *human rights oriented* eleva la funzione del *whistleblowing* da misura anticorruzione a manifestazione di un diritto umano inviolabile: la libertà di espressione. Tale libertà è intesa sia nella sua dimensione attiva, ovvero la libertà di esprimere il proprio pensiero, che comprende anche divulgare informazioni relative alla propria organizzazione lavorativa, sia nella sua dimensione passiva, ossia il diritto di conoscere le informazioni che abbiano una rilevanza pubblica. Riconoscere questa funzione del *whistleblower* è quindi fondamentale non solo per rafforzare la trasparenza, ma anche per promuovere quella *democratic accountability*⁹⁹ necessaria per garantire partecipazione e integrità pubblica. Il *whistleblowing* diventa così un atto di responsabilità democratica e uno strumento per la promozione della *rule of law*, essenziale per il “rafforzamento dei sistemi democratici, che consente di valorizzare la loro *accountability* verso i governati, riconoscendo loro il godimento e l'esercizio di alcuni fondamentali

⁹⁷ Espresso in testi quali la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Cfr. sul punto L. VALLI, *Whistleblowing, verità... cit.*, pp. 5 e ss.; W. VANDERKERCHKOVE, *Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 179, n. 1, 2022, pp. 1-11; D. VOORHOOF, *The Right to Freedom of Expression and Information under the European Human Rights System: Towards a more Transparent Democratic Society*, European University Institute, Working Paper RSCAS 2014/12; I. HØEDT-RASMUSSEN, D. VOORHOOF, *Whistleblowing for sustainable democracy*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, n. 36(1), 2018, pp. 3-6.

⁹⁸ Sentenza 12 febbraio 2008, *Guja c. Moldova*, ric. n. 14277 in cui la Corte ha accertato la violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare l'art. 10 ai sensi del quale: “Ciascun individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di esprimere opinioni e di ricevere e impartire informazioni e idee senza interferenze da parte dell'autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere”. Cfr. anche la sentenza 16 febbraio 2021, *Gavlik c. Liechtenstein*, ric. n. 23922/19 e la sentenza 14 febbraio 2023, *Halet c. Lussemburgo*, ric. n. 21884/18.

⁹⁹ Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2014)7.

diritti della persona, in particolare del diritto alla libertà di pensiero, nonché di espressione e del diritto all'informazione, che di quest'ultima libertà è considerata una declinazione¹⁰⁰”.

L'approccio *human rights oriented* è quindi necessario per focalizzare l'attenzione sul *whistleblowing* come un atto di moderna *parrhesia*, il diritto di parlare senza timore¹⁰¹. Questo rappresenta un passaggio fondamentale, senza il quale la disciplina del *whistleblowing* si ridurrebbe solo a una serie di misure tecniche volte a facilitare le segnalazioni, dimenticando però la centralità della persona e la dimensione etico-democratica dell'istituto¹⁰².

L'idea di *fearless speech*¹⁰³, invece, è necessaria per collegare il *whistleblowing* all'attuazione dei principi democratici liberali e considerare quindi la segnalazione come un atto anche *politico*¹⁰⁴ che consente alle democrazie di mantenersi vitali. Un atto politico che può manifestarsi come un vero e proprio dissenso etico¹⁰⁵, una forma di resistenza contro *maladministration*, corruzione, uso distorto delle risorse pubbliche. D'altronde tanto il dissenso quanto il *whistleblowing* agiscono come catalizzatori di cambiamento e sono entrambi manifestazioni della libertà di espressione¹⁰⁶: entrambi rappresentano modalità attraverso le quali gli individui possono esprimere le proprie preoccupazioni, denunciare ingiustizie e promuovere il progresso sociale e politico. Sono strumenti fondamentali per la promozione della trasparenza, dell'*accountability* e dell'integrità nelle istituzioni e nella società nel suo complesso.

È interessante notare che, sebbene la concettualizzazione del *whistleblowing* come diritto umano sia stata incorporata nella Direttiva 2019/1937, tale approccio non è stato assimilato nella normativa nazionale in molti Paesi. Tuttavia, vi sono eccezioni degne di nota, come il Sud Africa, dove il *whistleblowing* è stato inizialmente sviluppato e disciplinato nel contesto del processo di democratizzazione e riconciliazione successivo alla fine dell'Apartheid. I primi progetti di legge in Sud Africa nel 1995 collegavano, infatti, strettamente il *whistleblowing* ai diritti umani. Tuttavia, tale connessione si è dimostrata più sfumata nel

¹⁰⁰ N. PARISI, *Il whistleblowing in Italia. Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing... cit.*, p. 87.

¹⁰¹ W. VANDERKERCHKOVE, S. LANGENBERG, *Can we Organize Courage? Implications of Foucault's Parrhesia*, in *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, vol. 17, n. 1, 2012, pp. 35-44; A. MANSBACH, *Whistleblowing as Fearless Speech: the Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia*, in D. LEWIS, W. VANDEKERCHKOVE (eds.), *Whistleblowing and Democratic Values*, The International Whistleblowing Research Network, p. 12.

¹⁰² Cfr. W. VANDERKERCHKOVE, *Freedom of expression... cit.*, p. 8.

¹⁰³ A. MANSBACH, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁴ O più correttamente *micro* politico, diverso, quindi, da azioni democratiche collettive, come il diritto di voto, di manifestazione, di associazione, di sciopero, per quanto non si deve nemmeno trascurare la portata collettiva del fenomeno del *whistleblowing*, vedi *infra*.

¹⁰⁵ A.F. ELLISTON, *Civil disobedience and whistleblowing: a comparative appraisal of two forms of dissent*, in *Journal of Business Ethics*, n. 1, 1982, pp. 23-28; D. SANTORO, M. KUMAR, *Charting Dissent: Whistleblowing, Civil Disobedience, and Conscientious Objection*, in *Speaking Truth to the Power – A Theory of Whistleblowing*, Springer, Cham, 2018; D. DE CASTRO HALIS, *Dynamics of Dissent and Whistleblowing: Conceptualization and the Way Ahead*, in *Revista Científica do CPJM*, Rio de Janeiro, vol.1, 1, 2021, pp. 64-74.

¹⁰⁶ Cfr. C.R. SUNSTEIN, *Why Societies need Dissent*, Harvard University Press, Harvard, 2003; B. MARTIN, *Whistleblowing and nonviolence*, in *Peace and Change*, vol. 24, n. 1, January 1999, pp. 15-28.

tempo. Quando l'*Open Democracy Bill* del 2000 è stato diviso in due parti, *Protected Disclosures Act* e *Promotion of Access to Information*, solo quest'ultimo ha mantenuto il collegamento con i diritti umani. In questo modo, è stato esplicitato il principio che l'accesso alle informazioni è un diritto inviolabile, mentre la segnalazione rientra "solo" nell'ambito della prevenzione della corruzione.

D'altronde, non si può ignorare il fatto che la libertà di espressione tutelata dall'attuale normativa domestica in materia di tutela del *whistleblower*, il d.lgs. 24/2023, che recepisce la Direttiva 2019/1937, sia in realtà caratterizzata da alcune significative limitazioni (si pensi ad esempio, al fatto che il segnalante non può scegliere liberamente il canale di segnalazione¹⁰⁷, poiché nel sistema del d.lgs. 24/2023 l'accesso alla segnalazione esterna, all'ANAC, è limitato e sottoposto a tre condizioni¹⁰⁸).

6.2. Il *whistleblowing* come misura di prevenzione della corruzione

Il cambiamento è quindi un fattore fondamentale nel contesto del *whistleblowing*. Questo perché il *whistleblowing* non solo risolve il problema dell'asimmetria di potere e dell'asimmetria informativa, ma soprattutto rappresenta uno strumento correttivo per decisioni e comportamenti potenzialmente dannosi per la collettività. La sua capacità di mettere in luce atti illeciti o comportamenti scorretti può portare a un'azione correttiva e a un miglioramento delle pratiche organizzative, contribuendo così a promuovere la trasparenza, l'*accountability* e l'integrità.

In questo modo, il *whistleblowing* produce e protegge l'*accountability* delle organizzazioni e, in particolare, in ambito pubblico consente alle amministrazioni di realizzare i principi di buon andamento e imparzialità incarnati nell'art. 97 della Costituzione.

L'obiettivo della segnalazione, infatti, dovrebbe essere inteso come un miglioramento del benessere collettivo di un'organizzazione nell'ottica della prevalenza dell'interesse pubblico rispetto agli interessi privati: un atto quindi di cura piuttosto che di accusa, come spesso viene invece ancora percepito. È evidente che, se il *whistleblowing* continua a essere associato a un clima di sospetto e sfiducia all'interno delle organizzazioni, poiché mina le relazioni personali e genera ansia e diffidenza¹⁰⁹, sarà estremamente difficile restituire all'istituto la sua dimensione etica.

¹⁰⁷ Cfr. W. VANDERKERCHKOVE, *Is it Freedom?... cit.*, p. 10 che ritiene che: "In whistleblowing, freedom of information is crucial and implies the whistleblower has the right to impart information. This right not only extends to information in the public interest but also implies that the whistleblower maintains autonomy in the choice of who receives the information".

¹⁰⁸ Configurando, in questo caso, una probabile violazione della clausola di non regressione della Direttiva 2019/1937. Cfr. G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, in D. TAMBASCO, *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023.

¹⁰⁹ Cfr. E. CEVA e M. BOCCHIOLA, *Personal Trust, Public Accountability, and the Justification of Whistleblowing*, in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 27, n. 2, 2018, pp. 187-206.

È quindi necessario un cambiamento culturale che valorizzi il *whistleblowing* come uno strumento positivo per il miglioramento dell'organizzazione nel suo complesso, anziché vederlo come una minaccia alle relazioni personali o all'immagine dell'amministrazione.

D'altronde, se è vero che il *whistleblowing* è uno strumento per promuovere i valori democratici e le libertà fondamentali, attraverso l'affermazione del diritto di parlare senza paura, è anche vero che la funzione "democratica" del *whistleblowing* si palesa altresì nella sua dimensione di misura di prevenzione della corruzione. Dal momento che, come è noto, la corruzione attenta alla democrazia¹¹⁰, aumentare la capacità di scoprire fenomeni corruttivi è fondamentale quindi non solo in un'ottica valoriale o di mera efficienza, ma anche per proteggere i processi democratici. Come scrive Pizzorno, "la corruzione tende ad incidere su quelle condizioni dell'attività politica senza le quali la democrazia non sarebbe tale, e cioè il principio della trasparenza, e l'altro che si potrebbe chiamare dell'uguaglianza di diritti politici, cioè dell'uguale accesso di tutti i cittadini allo Stato¹¹¹".

È evidente, quindi, che corruzione e *maladministration* sottraggono trasparenza e integrità ai processi decisionali, demolendo così la fiducia dei cittadini nei confronti del potere, mentre il *whistleblowing* è un utile strumento per ristabilire tale fiducia e ripristinare trasparenza e *accountability*.

Chiarito che il *whistleblowing* è al tempo stesso espressione di un diritto umano inviolabile e una misura di prevenzione della corruzione, manca però un ultimo tassello per completare la descrizione dell'istituto. Se il *whistleblowing*, come si è visto, concorre alla protezione dell'*accountability* di un'amministrazione, come mai la maggior parte degli impianti normativi lo qualificano talvolta come diritto, nella maggioranza dei casi come attività rischiosa (per cui il segnalante si assume la responsabilità delle conseguenze della segnalazione) e non anche come dovere?

La qualificazione del *whistleblowing* come un dovere del dipendente, in realtà, sarebbe necessaria proprio nell'ottica di tutelare maggiormente il segnalante: eliminando la discrezionalità nella scelta di segnalare o meno si eliminerebbe, infatti, tutto lo stigma sociale che ancora oggi colpisce il *whistleblower*, diviso tra due lealtà (verso l'organizzazione e verso i colleghi) e quindi accusato di tradimento qualora decida di segnalare.

Se invece non c'è scelta, perché esiste un dovere non solo morale ma anche giuridico di segnalare, automaticamente il comportamento del *whistleblower* viene legittimato anche agli occhi del gruppo sociale

¹¹⁰ G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruylant, Bruxelles, 2014; Y. MENY, D. DELLA PORTA, *Corruzione e democrazia*, Liguori, Napoli, 1993; vedi anche N.Z. BOSWELL, S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Democracy, Proceedings of the Annual Meeting*, in *American Society of International Law*, 1996, pp. 83-90; A. VANNUCCI, *Il potere corrotto e l'illusione della democrazia*, in A. CORRADO, M. LONGO, R. TORNESELLO, A. VANNUCCI, *Le sfide della democrazia*, Laterza, Roma, Bari, 2020, pp. 21-37.

¹¹¹ A. PIZZORNO, *Lo scambio occulto*, in *Stato e mercato*, vol. 34, n. 1, 1992, p. 3. Cfr. anche A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico*, in D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 13-74.

di appartenenza, in quanto parte integrante del ruolo e responsabilità di ogni dipendente, e tale legittimazione renderebbe di conseguenza più improbabile l'“*exit forzosa*”¹¹² del *whistleblower*.

Specularmente a quanto osservato da Pizzorno a proposito dei costi morali della corruzione¹¹³, infatti, va considerato che esiste anche un'altra cerchia di riconoscimento morale “formata dagli agenti coinvolti in pratiche corrotte, irregolari, illecite – ad esempio, i colleghi del medesimo ufficio, o compagni di partito, i componenti del proprio nucleo familiare¹¹⁴”. Di conseguenza, violare il patto di fedeltà a questo gruppo, segnalando eventuali fenomeni corruttivi, comporta per il *whistleblower* oltre potenziali ritorsioni, anche l'uscita dal gruppo: è corretto quindi parlare di un “costo morale” della segnalazione¹¹⁵ che è particolarmente significativo quando le fonti di identità del whistleblower all'interno dell'ambiente lavorativo sono limitate. Se il lavoro costituisce una parte significativa dell'identità del *whistleblower* e se le relazioni sociali e professionali all'interno dell'organizzazione sono forti, la decisione di segnalare comportamenti illeciti può essere ancora più difficile.

È evidente, quindi, come considerare il *whistleblowing* un dovere renderebbe, in pratica, la vita più facile agli stessi *whistleblower*.

Purtroppo, allo stato attuale, tanto la Direttiva 2019/1937 quanto il d.lgs. 24/2023 non prevedono tale qualificazione, così come non la prevedeva la legge 179/2017; d'altronde, nonostante il già citato considerando 31 della Direttiva, la normativa italiana non contiene nemmeno un riferimento alla prospettiva *human rights oriented* del *whistleblowing*. Tutto l'impianto normativo è, infatti, orientato in modo da proteggere il *whistleblower*, ma senza in realtà incoraggiarlo. Non solo non sono previsti incentivi, né economici (per il timore di monetizzare la virtù) né reputazionali (anche per le difficoltà pratiche, dovendo comunque mantenere riservata l'identità del segnalante), ma manca anche la previsione di un dovere di segnalazione, che potrebbe fornire un chiaro segnale morale e giuridico sulle aspettative nei confronti dei membri dell'organizzazione.

¹¹² Secondo il modello di A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.

¹¹³ Per cui una condotta non etica comporterebbe l'*exit forzosa* dalle cerchie di riconoscimento in cui si è sviluppata la socializzazione primaria, che “hanno quindi operato sull'individuo permettendogli di interiorizzare le norme che gli devono servire a guidare la sua condotta sociale”, A. PIZZORNO, *op. cit.*, p. 27. Di conseguenza, tanto più si percepisce come dolorosa questa uscita dal gruppo sociale, tanto minore sarà la propensione alla corruzione.

¹¹⁴ A. VANNUCCI, *Costi e benefici morali del whistleblowing. Uno schema analitico e le implicazioni di policy*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing... cit.*, p. 226.

¹¹⁵ *Ibidem*. “Il *whistleblower* che denuncia, oltre che a possibili rappresaglie in termini materiali, si espone dunque alla necessaria exit da quelle cerchie, che in qualche forma hanno plasmato la sua identità. Anche in questo caso per semplicità possiamo ipotizzare che vi siano due casi: alti “costi morali” del *whistleblowing*, quando il potenziale *whistleblower* [...] percepisce il rischio di una forte penalizzazione in caso di “rottura” con quei soggetti, che conseguirebbe alla sua violazione delle prassi informali di omertà che avallano la corruzione o altre pratiche irregolari/illecite. Alternativamente, bassi costi morali corrispondono a una situazione nella quale il condizionamento della cerchia di riconoscimento morale maturata tra gli agenti corrotti è scarsamente rilevante, in quanto l'individuo ne è fino ad allora rimasto ai margini”.

In realtà, l'idea che segnalare illeciti sia effettivamente un dovere è contenuta solo all'art. 8 del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti, d.P.R. 62/2013, articolo tanto fondamentale quanto controverso. Fondamentale, perché traduce in regola il principio cardine della disciplina anticorruzione italiana, cioè che tutti i dipendenti sono chiamati a partecipare alla gestione del rischio di prevenzione della corruzione e, di conseguenza, in quest'ottica, dispone implicitamente un dovere di segnalazione¹¹⁶. Controverso, perché contiene un'indicazione sbagliata quanto ai destinatari della segnalazione: indicando il superiore gerarchico, l'art. 8 non è coerente con l'attuale quadro normativo che individua come destinatari della segnalazione solo il RPCT e l'ANAC, come previsto prima dalla legge 90/2014, che ha inserito l'ANAC come destinatario di segnalazione esterna, e poi dalla legge 179/2017, che ha sostituito il superiore gerarchico con il RPCT¹¹⁷.

Questo disallineamento non è solo un problema formale, perché ha prodotto, fino all'entrata in vigore del d.lgs. 24/2023, un affievolimento delle tutele del *whistleblower*. Questi, infatti, facendo affidamento sul tenore letterale dell'art. 8, poteva essere indotto a segnalare a un destinatario errato, il superiore gerarchico, rinunciando, di conseguenza, alla riservatezza della sua identità¹¹⁸. Fortunatamente il d.lgs. 24/2023 ha risolto definitivamente la questione sotto il profilo pratico e sostanziale, introducendo l'obbligo, a carico del destinatario errato di una segnalazione, di inoltrare tale segnalazione al RPCT¹¹⁹. Rimane tuttavia singolare che, nonostante il codice di comportamento sia stato recentemente modificato¹²⁰ dal d.P.R. 81/2023 (in un'ottica che tra l'altro va nella direzione opposta alla tutela del diritto fondamentale della libertà di espressione¹²¹), tale modifica non abbia incluso anche un doveroso aggiornamento dell'art. 8.

¹¹⁶ L'articolo 8, infatti, codificando i doveri attivi e passivi del dipendente, ricorda che questi è tenuto a rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione, in particolare, quanto previsto nel piano per la prevenzione della corruzione, ma deve anche collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione, in una logica di costruttiva sinergia e cooperazione.

¹¹⁷ Come d'altronde era stato già suggerito dalle Linee Guida ANAC del 2015 che, al fine di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, stabilivano che il flusso di gestione delle segnalazioni dovesse avviarsi con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione.

¹¹⁸ Cfr. le Linee Guida ANAC del 2021 che esplicitamente affermavano che: “nondimeno, nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico, il whistleblower non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis” (p. 12), nonostante l'art. 13 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici preveda al comma 8 il dovere del dirigente di adottare ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare.

¹¹⁹ Cfr. art. 4 comma 6 d.lgs. 24/2023: “La segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello indicato nei commi 2, 4 e 5 è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante”.

¹²⁰ Cfr. V.M. DONINI, M. RAGONE, *Dipendenti pubblici: da rivedere lo schema di regolamento del nuovo Codice di Comportamento*, in [Forum.Pa](#), 2023; V.M. DONINI, M. RAGONE, *Dipendenti pubblici: in vigore le modifiche al Codice di Comportamento. Tutte le novità e qualche riflessione*, in [Forum.Pa](#), 2023.

¹²¹ Si veda l'introduzione dei nuovi articoli 11-bis e 11-ter, ma soprattutto il nuovo comma 5 dell'art. 11-ter che crea un nuovo problema di disallineamento, questa volta con l'art. 15 del d.lgs. 24/2023 che introduce la divulgazione pubblica come *extrema ratio* per la segnalazione di *whistleblowing*. Sul punto rinvio a V.M. DONINI, *La funzione didattica dei codici di comportamento. Criticità e buone pratiche*, in *Diritto Penale della Globalizzazione*, n. 1, 2024, pp. 101-118.

Nonostante tali criticità, che si auspica verranno risolte da futuri interventi di coordinamento, rimane comunque il fatto che l'art. 8 del Codice di comportamento rappresenta attualmente l'unico riferimento normativo che qualifica il *whistleblower* come un dovere, e quindi, è importante che venga aggiornato, ma non abrogato¹²².

7. Riflessioni conclusive

Rimane, infine, aperta un'ultima domanda, forse provocatoria: se un'amministrazione fosse veramente *accountable*, responsabile e trasparente, ci sarebbe comunque bisogno di un meccanismo rimediabile come il *whistleblowing*? O piuttosto si riuscirebbe a creare un clima etico talmente solido per cui i dipendenti sono incoraggiati a sollevare apertamente eventuali dilemmi etici e affrontare eventuali criticità? In questo caso, forse ideale e utopistico, eliminato il timore delle ritorsioni e favorito il dialogo costruttivo, i problemi si potrebbero risolvere senza necessariamente dover arrivare alla segnalazione per identificare e gestire eventuali falle nel sistema o criticità. Una forte *accountability* interna all'amministrazione¹²³ che produca *discussability*¹²⁴, la capacità cioè di discutere di temi etici, consentirebbe quindi al dipendente che si trova in una situazione di dubbio, di risolverlo parlandone apertamente, anche solo per capire meglio dinamiche e criteri decisionali. Tutto ciò comporterebbe una diminuzione del numero delle segnalazioni che poi si rivelano infondate e, soprattutto, in questo modo si alleggerirebbe il lavoro del RPCT.

Tuttavia, è importante riconoscere che raggiungere questo livello di etica e responsabilità può essere estremamente difficile, e richiede un impegno costante da parte di dirigenti e dipendenti; quindi, finché non vengono completamente realizzate le condizioni per un dialogo aperto costruttivo, il *whistleblowing* rimane fondamentale come importante valvola di sicurezza per garantire l'integrità e la trasparenza nelle organizzazioni, specialmente quando esistono sistemi di controllo e bilanciamento ancora imperfetti o quando la cultura organizzativa non è ancora completamente matura.

D'altronde questo approccio utopistico presupporrebbe un ripensamento, quasi di ordine filosofico, dello stesso concetto di gerarchia¹²⁵ che, per quanto affascinante, non è realistico. Ma questo approccio

¹²² A questo proposito può essere utile citare la proposta di riscrittura presentata nella Comunità di Pratica dei RPCT della SNA, descritta in A. FERRARINI, *Per una riscrittura dell'art. 8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing...cit.*, pp. 570-579. Cfr. anche le [buone pratiche](#) pubblicate sul sito della SNA.

¹²³ L'*accountability* interna in letteratura viene considerata necessaria per supportare le decisioni di allocazione ed impiego delle risorse con riferimento alle scelte operate dal management, nonché quello di individuare e definire spazi di autonomia e di responsabilizzazione sui risultati, ma in realtà dovrebbe investire ogni attività dell'azione amministrativa che mette in relazione, verticistica o meno, i dipendenti pubblici. L. MONTEDURO, *op. cit.* p. 43.

¹²⁴ Cfr. M. KAPTEIN, *Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model*, in *Journal of Organizational Behavior*, vol. 29, n. 7, 2008, pp. 923-947.

¹²⁵ Cfr. K. MARX, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, Editori Riuniti, Roma, 2016 (1843), p. 228, che vedeva nella gerarchia solo una scala di potere, per cui "lo spirito generale della burocrazia è il segreto, il mistero, custodito entro di essa dalla gerarchia". Ma si veda anche Weber, per cui "La burocrazia protegge dalla critica [...] il concetto di 'segreto d'ufficio' è la sua scoperta specifica, e niente è difeso da essa con tanto fanatismo come questa attitudine che



utopistico può comunque essere il punto di partenza per una riflessione più profonda sulla struttura e sul funzionamento delle organizzazioni. Cruciale in tal senso l'investimento su formazione e sensibilizzazione per diffondere sempre più la cultura dell'integrità. Investimento necessario sia per sviluppare all'interno delle amministrazioni una vera e propria comunità morale¹²⁶, basata su valori condivisi e interazioni *accountable* a tutti i livelli, sia per incoraggiare una *leadership* etica, che promuova *accountability* e integrità, in modo da creare un ambiente più sano e sostenibile all'interno delle organizzazioni.

non può essere motivata, al di fuori di questi campi specificatamente qualificati, in modo oggettivo". M. WEBER, *Economia e società*, IV, Donzelli, Milano, 1980.

¹²⁶ M.J. DUBNICK, "A moral being is an accountable being": *Adam Smith and Ethical Foundations of Accountable Governance*, 68th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 2010.