

# Il whistleblowing come dovere di etica pubblica

Emanuela Ceva

## 1. Introduzione

Considerate i seguenti scenari e pensate a cosa li accomuna. Elisa, la dipendente di un ufficio comunale, segnala al proprio superiore Simone, un collega dell'ufficio appalti, che riceve di sovente in dono bottiglie di vino da imprenditori edili della zona. Edward Snowden, uno specialista informatico che lavorava per la *Central Intelligence Agency* (CIA) e la *National Security Agency* (NSA), preoccupato per i programmi segreti di sorveglianza di massa dei governi statunitense e britannico, rivela tali programmi e le sue preoccupazioni a giornalisti del *Guardian* e del *Washington Post*<sup>1</sup>. Andrea Franzoso, dipendente delle Ferrovie Nord Milano, porta alla luce l'utilizzo improprio di fondi pubblici da parte del presidente dell'azienda<sup>2</sup>.

Questi scenari, solo apparentemente distanti, sono accumulati dall'azione di un individuo che segnala, internamente o esternamente, comportamenti o pratiche illecite o, comunque, eticamente problematiche, messe in atto in seno all'organizzazione della quale è membro. Questa pratica è comunemente indicata con il termine whistleblowing.

I whistleblower godono di una reputazione ambivalente, sia nella discussione accademica sia nel dibattito pubblico. Accade spesso che i whistleblower vengano additati come spie o traditori, inaffidabili in quanto pronti a violare vincoli di lealtà collegiale (come nel caso di Elisa) e i doveri di segretezza professionale (come nel caso di Snowden). Di conseguenza, molti whistleblower hanno pagato le loro azioni personalmente, divenendo vittime di mobbing e pressioni sul lavoro (come nel caso di Franzoso) e di azioni legali (si pensi a Snowden, attualmente rifugiato in Russia per sfuggire al processo penale aperto a suo carico negli Stati Uniti).

Dall'altra lato, e proprio in virtù di queste difficili conseguenze personali, i whistleblower sono spesso indicati come eroi del nostro tempo,

pronti ad agire in modo coscienzioso e mossi da ideali di giustizia e integrità, nel mostrarsi pronti ad assumere sulle proprie spalle il peso del buon funzionamento dell'azione istituzionale e della correzione delle sue disfunzioni. Da un altro punto di vista, il whistleblower può anche essere, per così dire, normalizzato quale membro di un'istituzione che agisce secondo dovere, chiamando i propri colleghi e le proprie colleghe ai loro obblighi di responsabilità.

74

Se la visione critica e sospettosa delle azioni dei whistleblower è assai diffusa socialmente, la politica ha spesso riconosciuto, sia in Italia sia a livello europeo e internazionale, l'importante ruolo che i whistleblower ricoprono in risposta e a correzione di comportamenti illeciti e disfunzioni istituzionali, quali la corruzione e varie istanze di abuso di potere. Per esempio, la normativa italiana più recente (il Decreto Legislativo n. 24/2023) recepisce la Direttiva UE 2019/1937 introducendo nuove misure per rafforzare la protezione dei whistleblower all'interno di enti pubblici e privati. La tendenza è proprio quella di normalizzare la pratica del whistleblowing, se svolta attraverso canali legali. Questo comporta, per esempio, l'imposizione alle organizzazioni con più di 50 dipendenti di istituire canali di segnalazione legali interni ed esterni. Non mancano le protezioni per i singoli whistleblower, dei quali viene tutelata la riservatezza e il trattamento, per mezzo di sanzioni da comminare agli enti che attuano ritorsioni o non rispettano le procedure di segnalazione.

Tali progressi sul fronte legislativo sono certamente interessanti e rivelatori di una crescente sensibilità politica verso questa pratica e chi la intraprende. Essi incoraggiano anche una riflessione critica che sia in grado di mettere al centro sia i dilemmi morali di fronte ai quali i singoli whistleblower possono trovarsi sia lo sviluppo di una cultura organizzativa improntata a un'etica pubblica della responsabilità.

Una simile riflessione è significativa, a livello individuale, per sostenere i potenziali whistleblower di fronte a possibili conflitti tra, da un lato, la lealtà verso l'organizzazione per la quale lavorano – i loro colleghi e le loro colleghe – e, dall'altro lato, il loro dovere morale di segnalare comportamenti illeciti. Si tratta di una riflessione importante anche a livello istituzionale per mettere in atto buone pratiche capaci di valorizzare il whistleblowing, proteggendo anche l'organizzazione da possibili rischi di usi strumentali delle segnalazioni per fini personali o politici. Si tratta di rischi seri che possono compromettere la credibilità del whistleblower e minare la fiducia nell'intero sistema di segnalazione.

Lo scopo di questo contributo è di offrire alcuni strumenti concettuali per sviluppare un approccio critico a un'etica pubblica del whistleblowing.

A questo fine, dopo avere proposto una definizione operativa di questa pratica di segnalazione, inquadrerò la giustificazione della doverosità morale del whistleblowing all'interno del dibattito filosofico contemporaneo. Presenterò per prime le teorie del whistleblowing che vedono questa pratica come giustificata in quanto doverosa a condizione che la sua messa in atto sia capace di rimediare a un qualche danno pubblico, grave e misurabile, o proteggere l'integrità del segnalante dalla complicità con comportamenti illeciti o con l'instaurarsi di disfunzioni istituzionali. Mostrati i limiti di queste strategie giustificative, procederò delineando un'ulteriore spiegazione relazionale del whistleblowing come espressione del dovere di «responsabilità di funzione»<sup>3</sup> che si applica a qualsiasi organizzazione legittima basata su regole<sup>4</sup>.

## 2. La pratica del whistleblowing: una mappa concettuale

Partiamo da una definizione essenziale del whistleblowing come la pratica attraverso la quale il membro di un'organizzazione legittima segnala internamente o esternamente un illecito, presumibilmente avvenuto all'interno di quell'organizzazione, quale passo iniziale per l'adozione di misure correttive per affrontarlo<sup>5</sup>.

Questa definizione operativa del whistleblowing delinea una mappa concettuale per inquadrare questa pratica all'interno di sei coordinate: i) l'azione di segnalazione, ii) l'agente della segnalazione, iii) il luogo in cui si verificano i fatti segnalati, iv) l'oggetto della segnalazione, v) il destinatario della segnalazione, e vi) l'evoluzione della segnalazione.

L'azione di segnalazione può assumere diverse forme. Essa può presentarsi come una denuncia pubblica, equivalente a un atto d'incriminazione indirizzato a un'autorità competente, per esempio le forze di polizia<sup>6</sup>. Le segnalazioni possono anche prendere la forma di denunce anonime, quali rivelazioni confidenziali o fughe di notizie non autorizzate e indirizzate ai media<sup>7</sup>. Ma il whistleblowing può anche prendere la forma di una segnalazione informale, per esempio rivelata a colloquio con un superiore o a dei colleghi di fiducia.

Quanto all'agente della segnalazione, perché si possa parlare di whistleblowing in senso stretto, devi darsi il caso che si tratti del membro dell'organizzazione in cui si verificano i fatti segnalati<sup>8</sup>. Essere membro di un'organizzazione significa occupare un ruolo al suo interno; significa svolgere una funzione formale e regolamentata coordinata con quelle assegnate agli altri membri. Possibili whistleblower includono i dipen-

denti di un'azienda, i funzionari di un'istituzione pubblica, i volontari di un'organizzazione di beneficenza, e così via. Lo status di membro può essere permanente o temporaneo. Focalizzarsi sulla condizione di membro permette di distinguere i whistleblower dagli autori di altri tipi di segnalazioni, come le spie (che rivelano segretamente informazioni sulle attività di un nemico o di un concorrente) e i cittadini coscienti che denunciano crimini generali e illeciti<sup>9</sup>.

76

Si può, così, comprendere l'importanza della terza coordinata relativa alla localizzazione dei fatti segnalati per mezzo del whistleblowing all'interno di un'organizzazione. Le organizzazioni sono strutture incarnate di ruoli interdipendenti<sup>10</sup>. Possono essere private o pubbliche, governative (come gli uffici statali) o non governative (come le associazioni della società civile). In tutti questi casi, le organizzazioni sono definite dalle funzioni che svolgono i loro membri quale gruppo interrelato di agenti. Il whistleblowing è interno quando la segnalazione è indirizzata al diretto superiore del whistleblower, ai livelli dirigenziali superiori o a un ufficio dedicato (come un comitato etico). Il whistleblowing è esterno quando è indirizzato a entità come la polizia o i media.

La segnalazione dei whistleblower può essere considerata come il primo passo per intraprendere azioni correttive di un comportamento illecito o di una disfunzione. In questo senso, il whistleblowing è stato spesso presentato come una pratica prosociale, mirata alla promozione della giustizia all'interno di un'organizzazione<sup>11</sup>. Ovviamente, si tratta di una tipizzazione del whistleblowing. La questione della motivazione dei singoli whistleblower è piuttosto complessa. Una fenomenologia casistica del whistleblowing suggerisce che questa pratica sia tipicamente motivata da considerazioni etiche. Ma questa caratteristica ricorrente non esclude automaticamente che un whistleblower possa agire con malizia (per esempio, per vendicarsi di un capo sgradevole), o che le sue azioni dipendano dalla speranza di beneficiare dalla segnalazione (per esempio, per ottenere una progressione di carriera). Che siano egoistiche o altruiste, le motivazioni psicologiche reali dei whistleblower non sembrano particolarmente significative dal punto di vista di un'etica pubblica del whistleblowing, il cui scopo principale è offrire una caratterizzazione della funzione pubblica di questa pratica e delle condizioni rilevanti per la sua giustificazione morale generale.

### **3. Giustificare il whistleblowing come un dovere personale condizionale**

Se guardiamo a casi singoli di whistleblowing, come le summenzionate vicende di Snowden o Franzoso, la giustificazione di questa pratica come una reazione moralmente richiesta in risposta a un qualche comportamento illecito o disfunzione istituzionale vacilla. I costi personali che i whistleblower si trovano a sopportare (l'esilio nel caso di Snowden e il mobbing nel caso di Franzoso) sembrano far rientrare l'azione nell'ambito del supererogatorio, avvalorando la visione del whistleblowing come una pratica di resistenza, simile alla disobbedienza civile<sup>12</sup>.

77

Certamente è possibile pensare che norme legali o l'introduzione di un codice di condotta professionale possano rendere il whistleblowing un dovere positivo<sup>13</sup>. È, per esempio, il caso di medici, avvocati e ingegneri che devono tipicamente segnalare episodi di malpratica come parte dei loro obblighi professionali. Tuttavia, si tratta, appunto, di obblighi positivi, introdotti da regolamenti ad hoc e coercitivamente applicati. In presenza di simili obblighi, l'unica domanda rilevante da un punto di vista di etica pubblica concerne su quali basi sia possibile giustificare un dovere fondamentale di seguire le regole (la vecchia questione dell'obbligo giuridico)<sup>14</sup> a fronte dell'imposizione coercitiva di sanzioni.

La domanda interessante che resterebbe inevasa è la questione specifica se, e come, il whistleblowing possa figurare come un'azione doverosa di per sé e al di là dell'imposizione coercitiva in punta di diritto. Detto altrimenti, si tratta di discutere su quali basi è possibile considerare il whistleblowing tra i doveri di ufficio proprio di un'etica pubblica delle organizzazioni in situazioni non ideali (a fronte di comportamenti illeciti o disfunzioni istituzionali).

La posizione più diffusa tra i difensori del whistleblowing nel dibattito filosofico attuale è di concepire questa pratica o come permessibile ma non moralmente obbligatoria, o come un dovere condizionale, vincolante, cioè, solo per determinati individui che si trovano in speciali condizioni<sup>15</sup>. In particolare, due tipi di condizioni sono state delineate: quando il whistleblowing è necessario per evitare un danno pubblico grave e misurabile, oppure quando serve per preservare l'integrità morale del singolo, proteggendolo dalla complicità con un atto illecito o con una pratica eticamente discutibile. Esaminiamo più da vicino ciascuna di queste posizioni.

### 3.1 *Il whistleblowing contro comportamenti e pratiche dannose*

78

Secondo una giustificazione della doverosità del whistleblowing fondata sul principio del danno, il membro di un'organizzazione ha il dovere di segnalare quando farlo può prevenire o fermare un danno grave derivante da un comportamento o da pratiche di quell'organizzazione, di cui possiede prove sostanziali, a un costo ragionevole per se stesso<sup>16</sup>. Quindi, il verificarsi, o la prospettiva, di un danno grave innescano il dovere di segnalare. I danni rilevanti in quest'ottica hanno una portata pubblica e includono quei comportamenti o pratiche che nuocciono in modo misurabile alla salute e al benessere (sia esso psicologico o fisico) delle persone, così come potenziali pericoli ambientali, ma anche comportamenti e pratiche contrarie all'interesse collettivo, come la frode e la corruzione<sup>17</sup>. La qualificazione di questo tipo di danno come *grave* stabilisce una condizione di soglia, che distingue tra segnalazioni che identificano danni reali e significativi per gli individui e la società, e semplici lamentele (come quelle derivanti da banali liti tra colleghi).

Due fattori influenzano la forza normativa di questo dovere: da un lato, le prove disponibili riguardo al verificarsi (reale o potenziale) di un tipo di danno rilevante, e dall'altro, i costi associati alla segnalazione. Se un whistleblower non fosse in grado di corroborare la propria accusa con prove sostanziali, la sua segnalazione potrebbe essere moralmente permessa ma non obbligatoria. Richard De George, per esempio, stabilisce che lo standard probatorio deve superare il test di un osservatore imparziale<sup>18</sup>. Tuttavia, la logica consequenzialista che sottende a questa posizione porta ad aggiungere che prove sostanziali potrebbero non giustificare il whistleblowing come un dovere se adempiere a questo dovere comportasse un costo irragionevole per il whistleblower. Questo costo è determinato dal tipo di conseguenze personali che possono derivare dalla divulgazione del whistleblower (come rischi di ritorsioni), e non dovrebbe superare le aspettative circa l'efficacia della segnalazione nel produrre un cambiamento positivo significativo nello status quo.

Questa posizione è stata oggetto di numerose critiche<sup>19</sup>. In primo luogo, si tratta di una posizione molto restrittiva. Quanti membri di un'organizzazione possono essere ragionevolmente ritenuti in grado di produrre una prova sufficientemente solida da convincere un osservatore imparziale riguardo al verificarsi di un illecito? L'accesso a prove robuste di questo tipo potrebbe essere disponibile solo a un numero limitato di persone, che occupano posizioni dirigenziali o tecniche. Questo significa che gli impiegati e le impiegate ordinarie non hanno alcun dovere mo-

rale di segnalare illeciti o disfunzioni? Una simile implicazione sembra deludente e troppo lassista, per così dire.

In secondo luogo, anche mettendo da parte questo problema epistemico, la posizione oggetto di discussione sembra presentare una visione del whistleblowing molto ristretta. Possono, infatti, darsi comportamenti moralmente problematici anche se non producono alcuna conseguenza dannosa misurabile. Pensiamo allo scenario iniziale di Elisa, la dipendente di un ufficio comunale, che viene a sapere che il suo collega Simone, responsabile dell'ufficio appalti, riceve di sovente in dono bottiglie di vino da imprenditori edili della zona. Supponiamo, ora, che Simone non abbia mai affidato alcun appalto a nessuno di questi imprenditori. Poiché non sembra derivare alcun danno significativo da questa pratica, Elisa non sembrerebbe essere tenuta a segnalare ai suoi superiori attualmente all'oscuro della vicenda. Tuttavia, questa conclusione è discutibile. Infatti, anche se Simone non sembra essere attualmente influenzato dalla pratica di regali e nessuna ditta ne ha mai tratto vantaggio concreto, la profferta sembra gettare un'ombra sulla procedura di appalto e sulla capacità di Simone di rendere conto delle sue azioni in modo trasparente. Ritorrerò su questo punto nel prossimo paragrafo. Ma si consideri, per ora, che è proprio per prevenire il manifestarsi di situazioni prone al conflitto d'interessi che spesso i codici di condotta professionale includono indicazioni rispetto a quali doni i dipendenti pubblici possono ricevere.

79

Sebbene i membri di un'organizzazione abbiano il dovere di reagire a pratiche o comportamenti dannosi, numerose sono le pratiche e i comportamenti eticamente discutibili che non causano chiaramente danni gravi e misurabili ma che, ciononostante, un'organizzazione legittima deve essere in grado di identificare e correggere, o comunque segnalare per avviare una valutazione critica. Pertanto, la visione basata sul danno non può offrire da sola un resoconto esaustivo dei doveri costitutivi di un'etica pubblica del whistleblowing.

### *3.2 Il whistleblowing per evitare la complicità con comportamenti e pratiche discutibili*

Una condizione ulteriore che potrebbe giustificare la doverosità del whistleblowing si verifica, secondo alcune teorie, quando il membro di un'organizzazione crede che la sua segnalazione possa evitare la sua complicità con comportamenti o pratiche eticamente discutibili o illecite all'interno della sua organizzazione, e quando le sue convinzioni in merito sono ben fondate e veritiere<sup>20</sup>. Per i sostenitori della visione ba-

sata sulla complicità, indipendentemente dalla natura dell'oggetto della segnalazione e delle sue possibili conseguenze dannose, nella misura in cui il membro di un'organizzazione è in qualche modo collegato alla realizzazione di un comportamento o di una pratica illecita o discutibile (anche solo perché ne è giustificatamente e veritieramente a conoscenza), il whistleblowing è giustificato in quanto doveroso.

80 Quindi, Elisa, che è a conoscenza dei regali ricevuti da Simone, deve segnalare l'accaduto, anche se questa pratica non ha sinora causato alcun danno serio e misurabile a nessun individuo o all'interesse pubblico. Le ragioni del whistleblower sono radicate in un impegno fondamentale per il rispetto della propria integrità, che sarebbe compromessa dalla complicità con un comportamento eticamente discutibile<sup>21</sup>.

Sebbene la visione basata sulla complicità eviti la ristrettezza della sua controparte basata sul danno, essa presenta, comunque, delle limitazioni. In primo luogo, l'idea di complicità è altrettanto controversa e difficile da determinare quanto quella di danno<sup>22</sup>. Fondamentalmente, ogni giustificazione basata sulla complicità dovrebbe specificare cosa significhi e cosa comporti essere complici di un illecito o di un atto eticamente discutibile – se questo coinvolga, per esempio, la partecipazione attiva, l'incoraggiamento o l'assistenza rispetto a quanto viene segnalato. Elisa potrebbe trovarsi coinvolta nella pratica se, per esempio, partecipasse ai pranzi durante i quali Simone condivide le bottiglie di vino ricevute in dono, oppure potrebbe semplicemente venire a conoscenza di questa pratica senza avervi contribuito né partecipato. In quest'ultimo caso, Elisa non starebbe giocando alcun ruolo attivo o volontario nel verificarsi della pratica contestabile. Tuttavia, la sua omissione nel segnalare potrebbe, comunque, condonare il verificarsi di una pratica eticamente discutibile. Questo basterebbe a renderla una potenziale complice che, per questo motivo, avrebbe il dovere di segnalare Simone ai suoi superiori?

A seconda della concezione della complicità che adottiamo, la forza del dovere di whistleblowing potrebbe variare notevolmente, restituendo, così, un approccio alla questione piuttosto debole ed erratico da un punto di vista normativo. Inoltre, vi è la questione della fondatezza epistemica delle convinzioni del whistleblower. Per esempio, Davis ha sostenuto che il whistleblowing può essere giustificato come un dovere solo se la segnalazione è ben fondata e vera<sup>23</sup>. Se questo vincolo potrebbe essere verificato in casi di illeciti come quelli oggetto delle segnalazioni di Snowden e di Franzoso, esso sembra essere di difficile esigibilità e realizzazione nel caso di Elisa. Infatti, ci si dovrebbe attendere che Elisa acquisisca prove sostanziali riguardo ai legami tra Simone e gli imprenditori che lo omaggiano

delle bottiglie di vino. Una simile acquisizione richiederebbe l'accesso a un insieme d'informazioni difficilmente accessibili, rendendo così le condizioni di giustificazione del dovere di segnalare epistemicamente troppo esigenti e onerose. Inoltre, i casi più comuni di whistleblowing vedono persone che agiscono su sospetti ragionevoli – una convinzione formata su fatti specifici e articolabili, insieme alle inferenze razionalmente derivate – che difficilmente possono superare vincoli di verità in senso stretto.

I limiti discussi sembrano, anche in questo caso, suggerire come, sebbene la teoria fondata sulla complicità riesca a cogliere una base importante per la giustificazione della doverosità del whistleblowing, questa base è troppo ristretta per poter spiegare da sola le molte e varie istanze in cui un membro di un'organizzazione potrebbe trovarsi nella posizione di decidere cosa fare di fronte a una pratica o a un comportamento organizzativo illecito o eticamente discutibile. Per fondare un'etica pubblica del whistleblowing su basi normative solide serve, quindi, uno sforzo ulteriore.

81

#### **4. Il whistleblowing come pratica di responsabilità di funzione**

Per articolare una giustificazione del whistleblowing come dovere di ufficio è necessario sviluppare un approccio capace di rendere conto sia delle istanze precedentemente discusse (cioè quelle in cui il whistleblowing è doveroso per prevenire o rimediare danni o per proteggere l'integrità personale a fronte di un qualche comportamento illecito, eticamente discutibile o una disfunzione istituzionale), sia di quelle che le posizioni correnti non riescono a cogliere. Se una simile giustificazione tiene, sarà anche possibile giustificare la doverosità del whistleblowing *a fortiori* nei casi precedentemente discussi, cioè, quando è coinvolto qualche danno grave misurabile e/o è in gioco l'integrità morale del whistleblower.

Per isolare le condizioni di base delle istanze a fronte delle quali possiamo giustificare un dovere di segnalazione come dovere di ufficio, ripensiamo allo scenario di Elisa, la dipendente di un ufficio comunale, che viene a sapere che Simone, un collega dell'ufficio appalti, riceve di sovente in dono bottiglie di vino da imprenditori edili della zona. Supponiamo, in linea con quanto anticipato sopra, che il comportamento di Simone non causi alcun apparente danno grave misurabile; abbiamo già ipotizzato, infatti, che Simone accetta le bottiglie, ma non esiste una base empirica solida per mostrare che alcuno dei generosi imprenditori sia

mai stato favorito nell'assegnazione di un appalto. Possiamo aggiungere che il coinvolgimento di Elisa in questa pratica è del tutto tangenziale; Elisa non partecipa ai pranzi durante i quali Simone condivide le bottiglie ricevute in dono e le sue mansioni lavorative non implicano alcuna funzione di supervisione sul lavoro di Simone, al quale Elisa non è neppure direttamente legata per quanto concerne lo svolgimento del suo ruolo all'interno dell'ufficio comunale. Possiamo, quindi, escludere che Elisa possa ritenersi in buona fede complice della condotta di Simone. Ciononostante, Elisa si pone la domanda cruciale se segnalare la condotta di Simone al suo superiore, ignaro di questa pratica nell'ufficio appalti.

82

Per venire in soccorso al ragionamento pratico di Elisa, credo serva prendere le distanze dalla sua posizione personale in questo caso specifico. La fonte del dovere di denunciare, se esiste come fondamento di un dovere di ufficio che possa poi guidare il ragionamento pratico in specifiche istanze, deve essere trovata nell'insieme di obblighi morali basati sul ruolo che una persona acquisisce in virtù dell'intrattenere certe relazioni di appartenenza all'interno di un contesto organizzativo.

Mi spiego. Iniziamo con il ricordare che le organizzazioni sono istituzioni costituite da un sistema di ruoli interdipendenti ricoperti da persone – i membri dell'organizzazione – e retti da regole alle quali sono associati poteri governati da un mandato<sup>24</sup>. L'insieme dei poteri (diritti e doveri relativi al ruolo) specifica l'ambito di azione appropriato per ciascun ruolo, la cui esecuzione dipende strutturalmente da quella degli altri ruoli all'interno dell'organizzazione (in virtù della loro interrelazione); il mandato stabilisce le modalità appropriate e le questioni sulle quali tali azioni dovrebbero essere intraprese. Così concepite, le organizzazioni generano un sistema di diritti e doveri che le persone detengono solo in virtù del loro stato di membri di un sistema interconnesso di ruoli istituzionali.

Nei contesti organizzativi, i termini del mandato con cui il potere è affidato a ciascun ruolo consentono una certa discrezionalità. Tuttavia, esiste un'aspettativa generale che coloro che occupano tali ruoli lo facciano in modo da poter spiegare le loro azioni con riferimento alla logica (sia letterale sia nello spirito) della regola che governa il proprio ruolo<sup>25</sup>. Quindi, in virtù dell'interconnessione dei ruoli organizzativi, gli occupanti dei ruoli sono direttamente responsabili verso gli altri membri della stessa organizzazione per l'uso che fanno dei poteri associati al loro ruolo. In questo senso, quando le persone interagiscono come membri di un'organizzazione, il loro modo primario ed essenziale d'interazione è attraverso relazioni di responsabilità reciproca per l'uso che fanno del

potere d'ufficio loro affidato. Per essere fedeli alla fonte del loro potere, i membri di un'organizzazione che agiscono in veste istituzionale onorano tali legami di responsabilità nella misura in cui sono in grado di rendere conto della logica che sottende all'uso che fanno del proprio potere secondo i termini del mandato che governa i loro ruoli. Questa è l'idea di un «dovere di responsabilità di funzione»<sup>26</sup>.

Il dovere di responsabilità di funzione ha un referente più preciso rispetto a quello basato sull'idea di danno o complicità esaminati al paragrafo precedente. Per comprendere meglio il punto, riconsideriamo il ragionamento pratico di Elisa. Quando Simone accetta le bottiglie di vino donate da imprenditori con i quali intrattiene relazioni professionali sta agendo nella sua capacità istituzionale di membro dell'ufficio appalti, un ufficio parte della stessa organizzazione della quale lui ed Elisa sono membri (l'ufficio del comune). Tuttavia, sta anche stabilendo, in questo modo, una relazione non professionale con gli imprenditori in questione che non è normalmente contemplata dai termini di mandato di un dipendente di un ufficio pubblico. Se venisse chiesto conto a Simone di spiegare la natura di quei regali, frutto di una simile relazione perlomeno ambigua con alcuni imprenditori, egli non sarebbe, quindi, in grado di fornire una tale spiegazione con riferimento ai termini del suo mandato di ufficio. Verrebbe, quindi, meno al suo dovere di responsabilità di funzione.

Chiarita la natura problematica della relazione che Simone verrebbe a intessere con alcuni imprenditori, si può vedere come il suo comportamento sia eticamente discutibile anche se, sinora, non ha creato danni materiali al comune (portando per esempio alla scelta di appalti economicamente svantaggiosi). È la logica personalista che sottende alla relazione instauratasi tra Simone e gli imprenditori a essere eticamente problematica in quanto incoerente rispetto alla logica delle relazioni istituzionali (impersonali) che Simone dovrebbe intrattenere secondo la sua responsabilità di funzione.

Cosa ci dice questo ragionamento rispetto ai doveri di Elisa quando viene a conoscenza del comportamento di Simone? Innanzitutto, la discussione condotta sino a qui ci dice che il comportamento di Simone riguarda Elisa, anche se quest'ultima non si trova in alcuna relazione evidente di complicità con esso. Quando Elisa viene a conoscenza di ciò che Simone sta facendo, il dovere di responsabilità di funzione, che Simone ha mancato di adempiere, ricade su di lei. Questo avviene a causa dell'interconnessione dei ruoli istituzionali e delle relazioni di responsabilità che si stabiliscono tra coloro che li occupano all'interno della stessa organizzazione. Pertanto, Elisa dovrebbe segnalare il comportamento di

Simone (fare whistleblowing) per ripristinare la logica della responsabilità di funzione che Simone ha alterato intessendo relazioni personali con gli imprenditori.

Il whistleblowing di Elisa sarebbe, così, giustificato come doveroso, in quanto istanza del dovere di responsabilità di funzione che vincola tutti i membri di una istituzione quando agiscono nella propria capacità di occupanti di ruoli istituzionali, in virtù delle relazioni strutturali basate sul ruolo che intrattengono all'interno del sistema normativo istituito dalla loro organizzazione.

84 Riassumerei, dunque, l'argomento per una giustificazione del dovere di whistleblowing come segue. Il whistleblowing è eticamente doveroso (non semplicemente ammissibile) come un dovere di ufficio quando il membro di un'organizzazione ha accesso a informazioni riguardanti il comportamento di un altro membro di quella organizzazione che agisce in veste istituzionale ma secondo una logica estranea al mandato che pertiene al suo ruolo. La segnalazione è, così, giustificata quale azione necessaria a ripristinare la logica della responsabilità di funzione che l'occorrenza di quel comportamento (o di una pratica relativa) ha alterato.

Comprendere il whistleblowing come un dovere all'interno delle relazioni tra gli occupanti di ruoli istituzionali significa giustificarlo come una pratica organizzativa per contrastare le disfunzioni istituzionali dall'interno, piuttosto che come un atto individuale di disobbedienza o resistenza all'ingiustizia<sup>27</sup>. Questa giustificazione concerne, dunque, le segnalazioni che avvengono per mezzo di canali, sia interni sia esterni, che le organizzazioni hanno il dovere istituzionale di costituire (e non già le forme *contra legem* come, per esempio, le divulgazioni non autorizzate di informazioni segretate alla stampa). Ciò significa, in altre parole, che la giustificazione del whistleblowing all'interno di un'etica pubblica di ufficio riguarda le azioni dei membri di un'organizzazione secondo le pratiche organizzative in essere e non come un mero atto di coscienza singolare. Certamente perché i membri di un'organizzazione possano essere ritenuti vincolati da un dovere di segnalazione, le organizzazioni delle quali sono membri devono avere precedentemente predisposto canali di segnalazione appropriati. Dal punto di vista di un'etica pubblica di ufficio, quindi, il whistleblowing è principalmente un dovere organizzativo.

Realizzare le condizioni istituzionali per l'adempimento di questo dovere è vincolante per qualsiasi organizzazione legittima basata su regole e richiede, sempre e necessariamente, la costituzione di meccanismi di segnalazione interni (per esempio, un portale sicuro per raccogliere e gestire le segnalazioni) ed esterni (per esempio, un'autorità dedicata a

fornire consulenza legale alle iniziative dei whistleblower)<sup>28</sup>. In questo senso, il whistleblowing è principalmente una pratica organizzativa di risposta correttiva, che adempie al dovere generale di responsabilità quando si verificano comportamenti o pratiche illecite o altrimenti eticamente discutibili.

Quando sono state intraprese azioni correttive doverose e sono stati istituiti i meccanismi di segnalazione necessari, qualsiasi membro che abbia accesso a informazioni riguardanti un tipo rilevante di comportamento o pratica dovrebbe fare whistleblowing ricorrendo a uno dei canali di segnalazione stabiliti, interni o esterni (secondo le circostanze). Date queste condizioni istituzionali di fondo, il whistleblowing può essere spogliato sia della sua problematicità sia della sua eccezionalità a livello di etica personale. I whistleblower potrebbero essere, così, visti come membri di un'istituzione che svolgono, per così dire, semplicemente il loro dovere, non come spie da guardare con sospetto o eroi votati al sacrificio personale in nome della giustizia.

Questo non significa che il whistleblowing non sia mai eticamente complesso da un punto di visto personale. Infatti, se queste condizioni istituzionali di fondo non sono realizzate, il problema della valutazione etica del comportamento individuale si ripropone. Si pensi, per esempio, al caso di Chelsea Manning, il soldato dell'Esercito degli Stati Uniti, che divulgò documenti classificati riguardanti crimini commessi dalle truppe statunitensi in Iraq e Afghanistan a WikiLeaks, la famosa organizzazione internazionale non-profit creata da Julian Assange<sup>29</sup>. Manning aveva il dovere di fare whistleblowing? Oppure dovremmo considerare il suo gesto come supererogatorio? Le rivelazioni di Manning potrebbero essere considerate permissibili seguendo le teorie basate sul danno e sulla complicità. Tuttavia, esse non potevano essere richieste come un dovere di ufficio perché la sua organizzazione non aveva stabilito le necessarie pratiche che il dovere generale di responsabilità di funzione richiede (come illustrano le difficoltà che Manning ha dovuto poi affrontare). Il whistleblowing in questo caso resta un'*extrema ratio*, che si delinea quando i meccanismi di segnalazione interni ed esterni mancano o, eventualmente, sono stati esauriti e si sono dimostrati inefficaci (come nei casi di Snowden e di Franzoso).

Si noti anche che il dovere di whistleblowing potrebbe entrare in conflitto con altri doveri che le persone generalmente hanno o che derivano dai molti ruoli che possono occupare in virtù delle loro diverse appartenenze. Per esempio, Manning aveva il dovere generale di evitare danni non necessari (come uccidere persone disarmate); come soldato, aveva un dovere di lealtà

verso l'Esercito degli Stati Uniti, così come un dovere di segretezza riguardo alle operazioni del governo degli Stati Uniti in cui era coinvolta. Tali molteplici doveri potrebbero generare un insieme di pretese conflittuali tali che il dovere di fare whistleblowing risulti solo uno tra altri doveri morali e giuridici in capo ai membri di un'organizzazione. Il whistleblowing non è certamente un dovere assoluto, né l'esercizio di questo dovere è incondizionato in qualsiasi specifica istanza di illecito organizzativo o disfunzione istituzionale. In circostanze specifiche, che richiedono una discussione caso per caso, ragioni contrastanti potrebbero offrire un argomento complessivo per cui un particolare individuo non dovrebbe agire sul dovere di fare whistleblowing (per esempio, per motivi di sicurezza nazionale).

86

Queste circostanze, tuttavia, non minano la tenuta di una giustificazione del whistleblowing come un dovere organizzativo basato sulla responsabilità all'interno di un'etica pubblica di ufficio. Questo dovere esiste, e adeguate pratiche organizzative di risposta per adempierlo dovrebbero essere messe in atto.

## Note

<sup>1</sup> <https://www.treccani.it/enciclopedia/edward-snowden/>

<sup>2</sup> A. FRANZOSO, *#disobbediente! Essere onesti è la vera rivoluzione*, De Agostini, Milano 2018

<sup>3</sup> E. CEVA, *Political Corruption as a Relational Injustice*, in «Social Philosophy and Policy», vol. 35, n. 2, 2018, pp. 118–137

<sup>4</sup> Va specificato sin d'ora che la giustificazione del whistleblowing come una pratica di responsabilità di funzione concerne le forme di segnalazione, interne o esterne a un'organizzazione, normalizzate, vale a dire canalizzate per mezzo di strumenti istituzionali autorizzati e dedicati. La scelta dei singoli whistleblower di non percorrere questi canali ma agire come «disobbedienti», divulgando a mezzo stampa, per esempio, informazioni coperte da segreto di Stato, richiede una discussione a parte che modifica, certamente, il perimetro dei doveri del segnalante e, ragionevolmente, i parametri della valutazione morale della sua azione. Mi riferirò per contrasto anche a questa fattispecie la cui discussione approfondita eccede i confini di questo contributo ma è stata presentata in E. CEVA, D. MOKROSINSKA, *Failing Institutions, Whistle-Blowing, and the Role of the News Media*, in «Journal of Applied Philosophy», vol. 39, n. 3, 2022, pp. 377–392.

<sup>5</sup> Il riferimento alla legittimità delle organizzazioni è necessario per distinguere la figura del whistleblower da quella, per esempio, del collaboratore di giustizia che denuncia pratiche interne di organizzazioni criminali come la mafia. Per una discussione più ampia, rimando a E. CEVA, M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, Cambridge 2018.

<sup>6</sup> P. B. JUBB, *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, in «Journal of Business Ethics», vol. 21, n. 1, 1999, pp. 77–94.

<sup>7</sup> C. DELMAS, *The Ethics of Government Whistleblowing*, in «Social Theory and Practice», vol. 41, n. 1, 2015, pp. 77–105; R. SAGAR, *Secrets and Leaks: The Dilemma of State Secrecy*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2013.

<sup>8</sup> P. NEAR, M.P. MICELI, *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*, in «Journal of Business Ethics», vol. 4, n. 1, 1985, pp. 1–16.

<sup>9</sup> M.P. MICELI, S. DREYFUS, J.P. NEAR, *Outsider «Whistleblowers»: Conceptualizing and Distinguishing «Bell-Ringing» Behavior*, in A.J. BROWN, D. LEWIS, R. MOBERLY, W. VANDEKERCKHOVE (a cura di), *International Handbook on Whistleblowing Research*, Edward Elgar, Cheltenham 2014, pp. 71–94

<sup>10</sup> E. CEVA, M. P. FERRETTI, *Political Corruption: The Internal Enemy of Public Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2021.

<sup>11</sup> M. P. MICELI, J. P. NEAR, *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*, Lexington Books, New York 1992.

<sup>12</sup> Per una discussione, si veda M. KUMAR, D. SANTORO, *A Justification of Whistleblowing*, in «Philosophy and Social Criticism», vol. 43, n. 7, 2017, pp. 669–684.

<sup>13</sup> LEYS, W. VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing Duties*, in A.J. BROWN, D. LEWIS, R. MOBERLY, W. VANDEKERCKHOVE (a cura di), *International Handbook on Whistleblowing Research*, Edward Elgar, Cheltenham 2014, pp. 115–132; E. E. TSAHURIDU, W. VANDEKERCKHOVE, *Organizational Whistleblowing Policies: Making Employees Responsible or Liable?*, in «Journal of Business Ethics», vol. 82, n. 1, 2008, pp. 107–118; W. VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*, Ashgate, Aldershot 2006.

<sup>14</sup> Per un riferimento generale, rimando a J. RAZ, *The Authority of Law*, Oxford University Press, Oxford 1979.

<sup>15</sup> C. DELMAS, «The Ethics of Government Whistleblowing», in «Social Theory and Practice», vol. 41, n. 1, 2015, pp. 77–105.

<sup>16</sup> N.E. BOWIE, *Business Ethics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ) 1982.

<sup>17</sup> M. KUMAR, D. SANTORO, *A Justification of Whistleblowing*, in «Philosophy and Social Criticism», vol. 43, n. 7, 2017, pp. 669–684.

<sup>18</sup> R. T. DE GEORGE, *Business Ethics*, Pearson College Division, India 2010.

<sup>19</sup> W. M. HOFFMAN, M. S. SCHWARTZ, «The Morality of Whistleblowing: A Commentary on Richard T. De George», in «Journal of Business Ethics», vol. 127, n. 4, 2015, pp. 771–781; M. DAVIS, *Some Paradoxes of Whistleblowing*, in «Business and Professional Ethics Journal», vol. 15, n. 1, 1996, pp. 3–19.

<sup>20</sup> ID., *Whistleblowing*, in H. LAFOLLETTE (a cura di), *Oxford Handbook of Practical Ethics*, Oxford University Press, New York 2003, pp. 539–563.

<sup>21</sup> G.G. BRENKERT, *Whistle-Blowing, Moral Integrity, and Organizational Ethics*, in G.G. BRENKERT, T.L. BEAUCHAMP (a cura di), *Oxford Handbook of Business Ethics*, Oxford University Press, New York 2010, pp. 565–601.

<sup>22</sup> C. LEPORA, R. E. GOODIN, *On Complicity and Compromise*, Oxford University Press, Oxford 2013.

<sup>23</sup> M. DAVIS, *Some Paradoxes of Whistleblowing*, in «Business and Professional Ethics Journal», vol. 15, n. 1, 1996, pp. 3–19.

<sup>24</sup> M. BOVENS, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge 1998; E. CEVA, M.P. FERRETTI, *Political Corruption: The Internal Enemy of Public Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2021.

<sup>25</sup> *Ivi*.

<sup>26</sup> E. CEVA, *Political Corruption as a Relational Injustice*, in «Social Philosophy and Policy», vol. 35, n. 2, 2018, pp. 118–137.

<sup>27</sup> M. BOCCHIOLA, E. CEVA, *Whistleblowing, or the Resistance to Institutional Wrongdoing from Within*, in «Harvard Review of Philosophy», n. 28, 2021, pp. 53–70.

<sup>28</sup> Un esempio di questo tipo di autorità può essere trovato nel *Wet Huis voor klokkenluiders* (Legge sulla Casa per i Whistleblower), entrato in vigore nei Paesi Bassi il 1° luglio 2016.

88

<sup>29</sup> WikiLeaks, «Afghan War Diary», 2010a, disponibile su: <https://wikileaks.org/afg/>; ID., «Cablegate», 2010b, disponibile su: [https://wikileaks.org/plusd/?qproject\[\]=cg&q=#result](https://wikileaks.org/plusd/?qproject[]=cg&q=#result); ID., «Iraq War Logs», 2010c, disponibile su: <https://wikileaks.org/irq/>; «About», 2011, disponibile su: <https://wikileaks.org/About.html>.