



# 2019 WHISTLEBLOWING



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione

**WHISTLEBLOWING**

**2019**

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

### **Whistleblowing 2019**

ALAC - WhistleblowingPa - Direttiva Europea

Questa pubblicazione è stata in parte finanziata da Adessium Foundation, che ringraziamo per il supporto. Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono solo degli autori.

Autore: Giorgio Frascini

Editor: Paola Dottor

Grafiche: Ghila Valabrega

Dati raccolti con il contributo di:

Laura Carrer, Sindi Kaskaviqi



**Le attività che ci hanno coinvolto sul tema sono molte e variegata. La soddisfazione per i successi ottenuti non può però farci pensare che il nostro lavoro sia finito qui, anzi.**



# EXECUTIVE SUMMARY

## WHISTLEBLOWING IN ITALIA: UN DECENNIO DI PROGRESSI E SUCCESSI

Il nostro impegno per la tutela dei *whistleblower*, cioè di chi segnala illeciti o irregolarità sul posto di lavoro, comincia esattamente un decennio fa, quando nel dicembre del 2009 pubblichiamo il primo rapporto sul fenomeno in Italia "*Blowing the whistle harder - lo stato del whistleblowing in Italia*". Nei successivi dieci anni di cose ne sono successe, sia da un punto di vista normativo, sia con l'approvazione di leggi a livello nazionale e Direttive Europee, sia con lo sviluppo e la promozione di policy e strumenti per aiutare chi la segnalazione vuole farla e chi, invece, si troverà a gestirla.

Gli sforzi della nostra associazione, per molti aspetti pionieristici e innovativi, si sono di anno in anno focalizzati su aspetti e tematiche differenti a seconda dell'importanza e dell'urgenza del momento. In questo report troverete sintetizzati i risultati ottenuti nell'ultimo anno, frutto del lavoro dell'ultimo decennio.

Nella prima sezione del report troverete sintetizzati i risultati 2019 del servizio ALAC - *Allerta Anticorruzione*, che compie quest'anno i suoi primi 5 anni. ALAC è il servizio gratuito con cui Transparency International Italia offre supporto ai cittadini che vogliono segnalare un caso di corruzione, guidandoli nel percorso più sicuro e appropriato a seconda della loro posizione e del caso specifico che intendono portare alla luce.

La seconda sezione è invece dedicata al più recente progetto *WhistleblowingPA*, che mette a disposizione di tutte le Pubbliche Amministrazioni una piattaforma informatica gratuita per dialogare con i segnalanti, grazie a delle modalità che garantiscono l'anonimato. Come potrete leggere, il

successo del progetto ha portato ad avere in meno di due anni oltre 700 enti aderenti, tra cui alcuni importanti comuni, università, ministeri e regioni. Infine, nella terza ed ultima sezione, potrete trovare un riassunto delle nostre attività e delle nostre raccomandazioni relative alla trasposizione della nuova *Direttiva Europea sul whistleblowing*, adottata il 23 ottobre 2019 dal Parlamento e dal Consiglio europei, che dovrà ora essere trasposta nel quadro normativo italiano. Un altro significativo passo avanti nella tutela dei cittadini europei che decidono di esporsi per tutelare l'interesse pubblico. Come potrete constatare sfogliando questo report, le attività che ci hanno coinvolto sul tema anche nell'anno appena trascorso sono molte e variegate. La soddisfazione per i successi ottenuti non può però farci pensare che il nostro lavoro sia finito qui, anzi.

Purtroppo, chi segnala irregolarità è nella pratica ancora troppo poco tutelato, sia per delle evidenti carenze nell'attuazione delle normative, sia per la cultura del nostro paese che ancora identifica il *whistleblowing* con la delazione, piuttosto che con un atto di coraggio a difesa della collettività.

Per questo non ci fermeremo, ma al contrario stiamo progettando nuove attività di comunicazione e di supporto ai segnalanti che speriamo possano aiutare l'Italia a colmare il *gap* ancora esistente con i Paesi più virtuosi.

**Davide Del Monte**

PAG. 6-27

**ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE**

PAG. 28-47

**WHISLEBLOWINGPA**

PAG. 48-62

**DIRETTIVA EUROPEA**

— — —  
**INDICE**





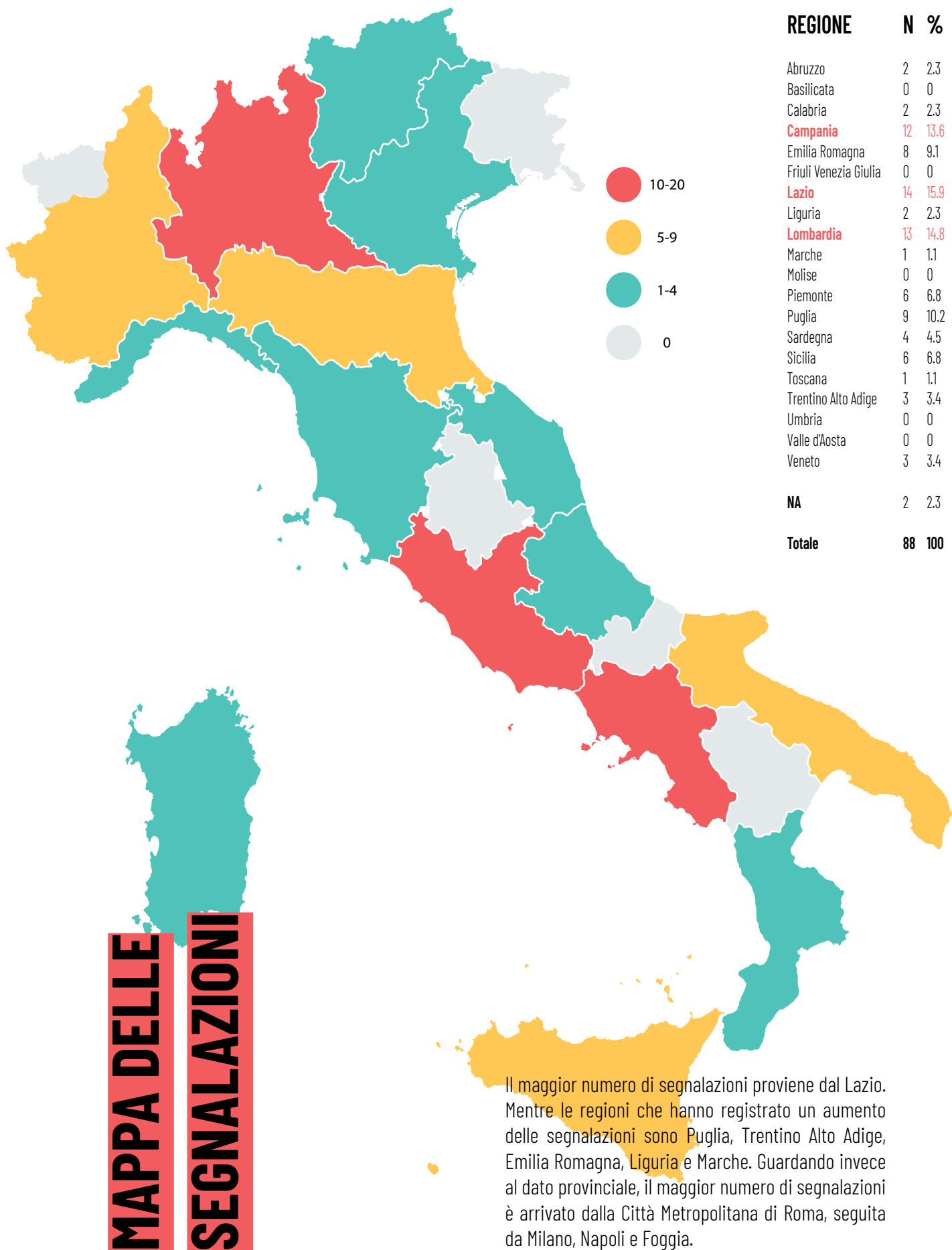
ALAC - UN SERVIZIO DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

# ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE

# — CHI SEGNALA?

Nel 2019 il team ALAC ha ricevuto 88 segnalazioni, molte in meno rispetto all'anno precedente (erano infatti ben 152). Una flessione che ci aspettavamo, visto che a ottobre 2018 abbiamo dato il via a WhistleblowingPA, il progetto che ha permesso alle Pubbliche Amministrazioni di avere una piattaforma informatica crittografata e gratuita. Sono infatti oltre 700 gli enti pubblici che - a giugno 2020 - hanno aderito a questo progetto.





# MAPPA DELLE SEGNALAZIONI

Il maggior numero di segnalazioni proviene dal Lazio. Mentre le regioni che hanno registrato un aumento delle segnalazioni sono Puglia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Liguria e Marche. Guardando invece al dato provinciale, il maggior numero di segnalazioni è arrivato dalla Città Metropolitana di Roma, seguita da Milano, Napoli e Foggia.



**Nell'ultimo anno la percentuale di segnalazioni rilevanti è rimasta stabile, con numeri molto superiori alla media dei soggetti che ricevono segnalazioni.**



68% SI - 60

32% NO - 28



**SEGNALAZIONI**

**RILEVANTI**

Sono quelle che ci riportano un caso di corruzione o dei comportamenti assimilabili. Non sono però le uniche di cui ci occupiamo. Riceviamo infatti anche altre segnalazioni per le quali cerchiamo di dare una risposta a ogni segnalante, spesso indirizzandolo verso altre organizzazioni o enti più competenti di noi.

Nell'ultimo anno la percentuale di segnalazioni rilevanti è rimasta stabile, con numeri molto superiori alla media dei soggetti che ricevono segnalazioni.



38% CONFIDENZIALE - 33

62% ANONIMO - 55



La percentuale di segnalanti anonimi resta molto alta, segno che anche i mezzi di comunicazione più sicuri non riescono a dare ai segnalanti una sicurezza psicologica tale da farli aprire completamente.



**I segnalanti confidenziali** sono quelli che da subito scelgono di farci sapere chi sono. Ci dicono per esempio il loro nome e cognome o ci lasciano la loro e-mail, per comunicare in modo più diretto. Noi non divulghiamo mai queste informazioni, a meno che non sia proprio il segnalante a chiederlo espressamente.

**I segnalanti anonimi**, invece, sono quelli che preferiscono non dare alcuna informazione, almeno in un primo momento. La piattaforma ALAC infatti permette ai segnalanti di contattarci anche in forma anonima, mantenendo aperta, la possibilità di dialogo, così da approfondire e chiarire le informazioni inviate.

La conoscenza o meno dell'identità del segnalante non incide sulla qualità della segnalazione. Si tratta solo di una scelta del segnalante basata sul suo personale grado di fiducia. Anche la normativa ha riconosciuto questo principio, non vietando le segnalazioni anonime. Così come la stessa A.N.AC., che ha infatti deciso di prenderle in considerazione.

La percentuale di segnalanti anonimi resta molto alta, segno che anche i mezzi di comunicazione più sicuri non riescono a dare ai segnalanti una sicurezza psicologica tale da farli aprire completamente.

CONFIDENZIALE/

ANONIMO



4% 15-24 ANNI - 4  
10% 25-39 ANNI - 9  
15% 40-54 ANNI - 13  
6% +55 ANNI - 5  
65% N.C. - 57

**L'esperienza ci insegna che whistleblower in posizioni apicali hanno la possibilità di fare segnalazioni più importanti e circostanziate.**



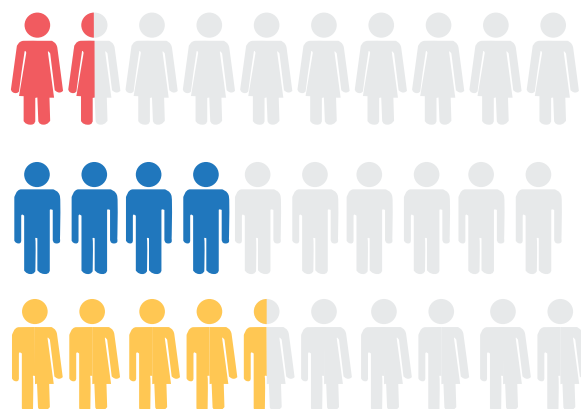
Il maggior numero di segnalazioni non anonime proviene da individui con più di 40 anni. È un segmento anagrafico di soggetti che probabilmente ha un'esperienza professionale abbastanza matura, tale da permettergli di poter conoscere e riconoscere attività potenzialmente illecite. Ad ogni modo, il dato statistico risente dell'ampio numero di soggetti che non hanno comunicato l'informazione. L'esperienza comunque ci insegna che *whistleblower* in posizioni apicali hanno la possibilità di fare segnalazioni più importanti e circostanziate.

**ETA'**



**UOMO/**  
**DONNA**

16% DONNA - 14  
31% UOMO - 27  
53% N.C. - 47



Nel 2019 si conferma ancora il dato sul sesso dei segnalanti. Sono in maggioranza uomini ma la forbice con le segnalazioni provenienti da donne è diminuita rispetto all'anno precedente.



**ASPETTATIVA DEL**

**SEGNALANTE**

Le aspettative dei segnalanti non sempre possono essere soddisfatte. Le motivazioni sono diverse e vanno dalle possibilità di intervento della nostra associazione, fino al contenuto delle segnalazioni stesse, a volte incompleto o riferito a contesti in cui non possiamo agire senza mettere a repentaglio la sicurezza del segnalante.

**46% DENUNCIA - 41**

Quasi la metà dei segnalanti si rivolge a noi affinché sia proprio il team ALAC a denunciare (o segnalare) al posto loro. Spesso possiamo farlo, in particolare nel caso di segnalazioni interne all'ente cui si riferiscono. In questi frangenti, l'efficacia del nostro intervento dipende molto dalla completezza delle informazioni ricevute e dalla disponibilità del soggetto interpellato a trattare segnalazioni provenienti da un soggetto sicuramente collaborativo ma non istituzionalizzato dalla normativa, quale ALAC.

**23% ASSISTENZA PER SEGNALARE - 20**

Un'altra richiesta ricorrente è quella dell'assistenza nella formulazione della segnalazione: ci viene cioè chiesto un aiuto su quali informazioni mettere e quali evitare di inserire, a chi inviarla e con quali modalità. Questa attività di supporto è sicuramente quella in cui ALAC è più efficace.



**L'efficacia del nostro intervento dipende molto dalla completezza delle informazioni ricevute e dalla disponibilità del soggetto interpellato.**

**8% ESERCITARE PRESSIONI - 7**

**6% PUBBLICITÀ AL CASO - 5**

Altri segnalanti chiedono invece che la nostra organizzazione, in quanto ben conosciuta e autorevole, faccia pressione nei confronti di enti già al corrente dell'oggetto della segnalazione, ma che non hanno ancora agito al riguardo. Altri ancora invece vogliono solo dare pubblicità alla vicenda: questo però - come abbiamo visto - può essere raccomandabile solo in alcuni casi e a seconda del contesto.

**8% PARERE LEGALE - 7**

**3% SUPPORTO LEGALE - 3**

Non manca chi ci chiede espressamente un parere legale che noi forniamo nel modo più completo possibile, anche grazie alla rete di esperti con cui collaboriamo. Invece non possiamo proprio fornire una rappresentanza legale ai segnalanti, poiché questa attività non è prevista dalla nostra associazione e inoltre richiederebbe un'ingente disponibilità di risorse, che non abbiamo.

**6% INDAGINI - 5**

L'ultimo gruppo è costituito da quei segnalanti che si rivolgono ad ALAC pensando che possa svolgere indagini approfondite sul caso. Spesso il segnalante ci fa questa richiesta perché non pensa di poter svolgere degli accertamenti mantenendo l'anonimato; in altri casi i segnalanti si rivolgono ad ALAC perché alcuni accertamenti che hanno svolto autonomamente non hanno dato riscontri. È capitato più di una volta poi che il segnalante si sia già rivolto all'ente o ad altre istituzioni esterne affinché svolgessero accertamenti, ma senza esito. In questi casi in genere spieghiamo al segnalante quali siano le autorità competenti a cui rivolgersi per indagini e accertamenti e quali informazioni utili fornire loro.

Grazie al dialogo e alla costruzione di un legame di fiducia, succede poi che alcuni di loro decidano di svelare di lavorare per l'ente oggetto della segnalazione.



39% VITTIMA - **34**  
61% TESTIMONE - **54**

58% NON-WHISTLEBLOWER - **51**  
42% WHISTLEBLOWER - **37**

La percentuale di persone che decidono di segnalare un illecito in qualità di testimone continua a essere molto superiore al numero di coloro che lo fanno dopo aver subito un danno personale.

I *whistleblower*, vale a dire coloro che segnalano un illecito di cui sono venuti a conoscenza sul luogo di lavoro, sono aumentati del 6%. Cambia anche la composizione degli stessi *whistleblower*: sono purtroppo sempre di più coloro che si contattano dopo avere già subito una discriminazione. In questo caso è molto difficile per ALAC raggiungere un risultato positivo, poiché la persona è già esposta e spesso ha già affrontato diversi soggetti istituzionali. È auspicabile che grazie all'implementazione della nuova normativa sul *whistleblowing* anche i soggetti discriminati per aver fatto una segnalazione di corruzione possano ricevere un aiuto concreto da ALAC.

Capita spesso che i segnalanti preferiscano non qualificarsi come *whistleblower* inizialmente, per paura di esporsi. Grazie al dialogo e alla costruzione di un legame di fiducia, succede poi che alcuni di loro decidano di svelare di lavorare per l'ente oggetto della segnalazione.

I *whistleblower*, osservando gli illeciti da vicino, hanno un ruolo fondamentale. Per questo vanno promosse le loro segnalazioni e garantita la loro sicurezza.

VITTIMA O TESTIMONE?

WHISTLEBLOWER?



# — QUALI SEGNALAZIONI?



# TIPOLOGIA DI ILLECITO

FRODI/VIOLAZIONI CONTABILI	-	<b>25</b>
FAVORITISMI/CLIENTELISMO/NEPOTISMO	-	<b>25</b>
CORRUZIONE/PECULATO	-	<b>8</b>
ABUSO DI POSIZIONE PUBBLICA	-	<b>5</b>
INEFFICIENZA	-	<b>4</b>
MANCANZA DI TRASPARENZA	-	<b>3</b>

Molte delle segnalazioni ricevute da ALAC non riguardano casi di corruzione così come definiti dal Codice Penale. La definizione di corruzione che dà *Transparency International* è però più ampia e comprende tutte quelle condotte messe in atto da chi detiene un potere decisionale, per un proprio interesse personale a discapito dell'interesse pubblico.

Come negli anni scorsi, più di metà delle segnalazioni ricevute riguarda due categorie di illiceità: la prima comprende episodi di nepotismo, clientelismo e favoritismi; la seconda riguarda invece frodi o altre violazioni contabili. Queste ultime riguardano sia l'ambito pubblico che quello privato, evidenziano diverse fattispecie criminali e mettono a repentaglio l'economia del Paese. Le condotte di nepotismo e clientelismo sono invece una testimonianza di come certe situazioni, nel settore pubblico, siano ancora lasciate all'ampia discrezionalità di pochi.



# AMBITO

RENDICONTAZIONE ECONOMICA	-	<b>17</b>
ESECUZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	-	<b>16</b>
CONCORSI/ASSUNZIONI/NOMINE	-	<b>15</b>
CONCESSIONE LICENZE	-	<b>10</b>
APPALTI	-	<b>10</b>

Nel 2019, le segnalazioni hanno riguardato ambiti molto eterogenei, da quello contabile, all'esecuzione di pubblici servizi, da concorsi a concessioni e appalti.

## IMPATTO DEL CASO



48% RILEVANZA LOCALE - **42**  
34% RELATIVO ALL'ENTE - **30**  
16% RELATIVO AL SEGNALANTE - **14**  
2% RILEVANZA NAZIONALE - **2**

Quando riceviamo una segnalazione, per noi è fondamentale valutarne la rilevanza e il potenziale impatto a livello locale o nazionale. È altresì importante capire la dimensione della comunità coinvolta dalla segnalazione, o se addirittura la stessa non si riferisca a un danno individuale e personale subito dal solo segnalante. Quando la segnalazione si riferisce a una sfera unicamente privata, il supporto di ALAC non riesce ad essere particolarmente efficace, anche perché il segnalante può avere bisogno di un'assistenza di tipo diverso da quella che possiamo offrire.

Una distinzione importante attiene alla separazione tra rilevanza nazionale e politica: per nazionale si intendono quelle segnalazioni riferite ad amministrazioni centrali con impatto a livello Paese, per politica quelle segnalazioni riguardanti il Governo e le sue estensioni.



**ENTE PUBBLICO**

**O PRIVATO**

**73% PUBBLICO - 64**

**26% PRIVATO - 23**

**1% ALTRO - 1**

Quasi tre segnalazioni su quattro riguardano amministrazioni pubbliche. Il contrasto alla corruzione, che è alla base della missione della nostra associazione, orienta fortemente il messaggio in questa direzione.

E d'altra parte l'istituto del *whistleblowing*, anche alla luce della legge n.179/2017, è ampiamente seppur non esaustivamente regolamentato e promosso nel settore pubblico mentre nel settore privato le lacune sono ancora tante.

# SETTORE



SANITÀ	-	<b>13</b>
UFFICI PUBBLICI	-	<b>17</b>
EDUCAZIONE	-	<b>7</b>
TURISMO	-	<b>6</b>
SERVIZI SOCIALI	-	<b>4</b>
COMMERCIO	-	<b>5</b>

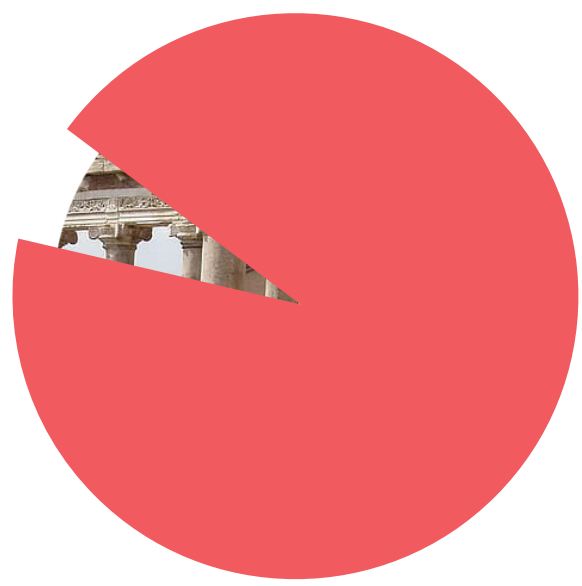
Ci sono due settori nei quali il numero di segnalazioni è costante fin dall'apertura di ALAC: le amministrazioni locali e la sanità. Da anni ci impegniamo in progetti per la trasparenza e l'anticorruzione in questo settore ed è quindi particolarmente spiacevole riscontrare come continui a risultare fortemente problematico.

Nell'ultimo anno un settore che è stato particolarmente oggetto di segnalazioni rispetto ai periodi precedenti è quello turistico.



**DISPONIBILITÀ A RENDERE  
PUBBLICA LA SEGNALAZIONE**

**Sono sempre più le persone disponibili a rendere pubblica la propria segnalazione.** //



**86% SI - 76**  
**14% NO - 12**

Sono sempre più le persone disponibili a rendere pubblica la propria segnalazione. Ad ogni modo, il team ALAC prova prima a procedere in modo diverso, con attività di accertamento interne all'ente di riferimento, perché pensiamo sia meglio evitare un'esposizione non necessaria del segnalante.

# L'EMERGENZA SANITARIA COVID-19

## E IL WHISTLEBLOWING



Durante questa emergenza sanitaria, non si è affievolita l'esigenza di tutelare i *whistleblower* contro possibili discriminazioni. È semmai vero il contrario, perché in una situazione così eccezionale e anomala è fondamentale contrastare possibili illeciti che possano mettere in pericolo la sicurezza degli operatori sanitari, o illeciti che vadano ad approfittare di una regolamentazione incostante per lucrare a scapito di altri soggetti economici in grave crisi, o degli stessi cittadini.

### Quali casi per ALAC durante l'emergenza?

Il nostro servizio di assistenza ai segnalanti non si è fermato durante il *lockdown* e ha continuato a supportare coloro che si trovano di fronte a possibili illeciti. In questo frangente, la nostra assistenza ha subito però delle limitazioni dovute al fatto che molte istituzioni con cui abbiamo dovuto interfacciarci erano chiuse o operavano solo per gli atti di prima necessità. Anche strumenti come l'accesso alle informazioni infatti sono stati sospesi. Nonostante ciò, abbiamo ricevuto alcune segnalazioni altamente sensibili a cui abbiamo comunque dato seguito.





Il segnalante è un dipendente di un ospedale che ospita anche pazienti affetti da Covid-19. Come tutti i dipendenti che trattano pazienti affetti da questo virus o con sintomi analoghi, utilizza quotidianamente mascherine protettive con filtro, previste per il personale medico. Il segnalante ci scrive una mattina dicendo che la sera precedente, per il turno notturno, erano state fornite al suo reparto delle mascherine nuove, diverse da quelle in utilizzo di solito. Il segnalante si è immediatamente preoccupato per la composizione diversa delle mascherine e l'assenza di marchi di certificazione delle stesse. Avendo noi già collaborato con l'ospedale di appartenenza in passato e avendo lo stesso ospedale attivato una piattaforma per il *whistleblowing* attraverso WhistleblowingPA, abbiamo indicato al segnalante di contattare il RPCT al fine di richiedere chiarimenti riguardo al corretto approvvigionamento delle mascherine, in che modo erano state acquisite dall'ospedale e se conformi agli standard di sicurezza. Il RPCT ha avviato una verifica immediata che ha portato al ritiro entro la giornata dei dispositivi di protezione individuale. Non possiamo sapere se le mascherine fossero effettivamente non sicure, ma probabilmente l'acquisto delle stesse non ha seguito le procedure in essere presso la struttura.



Un utente di un piccolo comune campano ci ha invece segnalato l'emissione da parte dell'ente di bonus alimentari a sostegno delle famiglie afflitte maggiormente dalla pandemia. Secondo il segnalante, i bonus sarebbero spendibili unicamente nei punti vendita facenti capo ad un solo cittadino, il quale svolge la sua attività al di fuori del territorio comunale. Secondo le disposizioni governative in vigore, non erano permessi spostamenti di persone in comuni differenti se non per cause di urgenza. Abbiamo cominciato a dialogare con il segnalante per ottenere informazioni oggettive che potessero comprovare la segnalazione. Gli approfondimenti sono ancora in corso.



Una terza segnalazione è relativa alla stipulazione di un contratto di supporto specialistico per l'infrastruttura tecnologica di una Provincia, contratto stipulato a fronte di necessità emerse con lo scaturire dell'emergenza covid-19. In questo caso, sarebbe stata favorita una persona che non possiede i requisiti adeguati al lavoro richiesto, e che sarebbe stata già in rapporti personali con il funzionario che avrebbe poi scelto il candidato migliore per il contratto. Affidamenti concessi "in emergenza", senza seguire le procedure ordinarie, possono certamente favorire favoritismi nei confronti di soggetti connessi.



### Corruzione e coronavirus

Inizialmente, la pandemia da Covid-19 ha portato all'attenzione di tutti il peso ricaduto sul Sistema Sanitario Nazionale, così come sugli operatori che vi lavorano. Sin dagli ultimi giorni di marzo però, momento in cui è stato necessario iniziare a gestire l'emergenza sanitaria, sulla stampa nazionale locale sono cominciate ad apparire notizie che parlavano di una gestione irregolare, che sfruttava i tempi ristretti e le incertezze derivanti dallo stato di emergenza.

Una delle questioni centrali è stata quella relativa alla compravendita di mascherine e dispositivi di protezione individuale, dei quali gli ospedali continuano ad avere bisogno tuttora. In alcuni casi, società che operano nel settore farmaceutico e sanitario hanno venduto questi dispositivi ad ospedali pubblici ad un prezzo maggiorato. Prima di arrivare ai pazienti e agli operatori, infatti, le mascherine sono state comprate dalla Cina, rivendute a varie aziende sul territorio nazionale e poi fornite alle aziende sanitarie locali alla cifra di 18-20 euro ([Il Fatto Quotidiano, 7 aprile 2020](#)). Alcune aziende inoltre si sono introdotte nel mercato per fornire mascherine, ma anche attrezzature e apparecchiature utili a fronteggiare l'emergenza, senza riuscire poi ad assicurare il lotto agli ospedali. Un caso di questo tipo è emerso dopo la prima gara bandita da Consip per la fornitura di 24 milioni di mascherine ([Il Fatto Quotidiano, 9 aprile 2020](#)).

La stampa ha anche riportato l'apertura di indagini ancora in corso contro alcuni imprenditori accusati di frode nell'importazione illecita di mascherine dalla Cina. Per sviare i controlli, le mascherine (destinate alla Protezione Civile) sarebbero state importate irregolarmente come capi di abbigliamento, così da velocizzare l'arrivo delle stesse e approfittare della grande richiesta durante l'emergenza ([La Repubblica - ediz. Torino, 9 aprile 2020](#)).

La turbativa d'asta è minimo comune denominatore anche nella gestione del trasporto in ambulanza di pazienti contagiati da Coronavirus e nella somministrazione di tamponi, con prezzi notevolmente al ribasso rispetto a quelli di mercato ([Positano News, 20 aprile 2020](#)). Casi emersi sono anche quelli relativi all'autorizzazione della Regione Campania alla somministrazione di tamponi da parte di laboratori privati, che però hanno ottenuto le apparecchiature tramite fondi pubblici ([La Repubblica - ediz. Napoli, 14 maggio 2020](#)). Numerosi anche i casi di peculato riportati: tra questi, alcuni dipendenti delle aziende sanitarie locali che facevano da tramite per la compravendita di dispositivi medici, mascherine chirurgiche, guanti in lattice o prodotti disinfettanti. Significativi i casi nel parmense ([AGI, 10 marzo 2020](#)), nella provincia di Monza e Brianza, nell'ostiese dove un infermiere del pronto soccorso ha sottratto materiale sanitario



**I numerosi illeciti riportati dai media sono spesso emersi grazie alle segnalazioni dei whistleblower, preziose come non mai in un momento come questo, nel quale certe procedure ordinarie sono saltate in ragione dell'emergenza.**



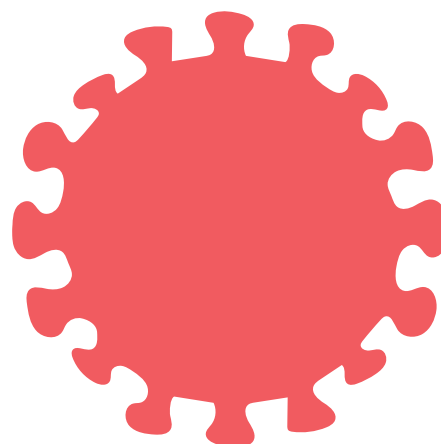
[\(Il Messaggero, 4 aprile 2020\)](#) e nel reggino ([Qui Cosenza, 28 aprile 2020](#)).

Un'inchiesta coordinata dalla procura di Torino ha fatto inoltre emergere come la corruzione fra pubblico e privato abbia influenzato l'assegnazione di servizi anche durante la pandemia: nel torinese una ditta di pulizie avrebbe pagato una tangente al Comune di Nichelino per l'assegnazione del servizio di pulizia e sanificazione dell'ente ([La Repubblica - ediz. Bari, 27 aprile 2020](#)).

### **Il ruolo di ALAC**

Come detto, il ruolo di ALAC non si è interrotto ed è diventato ancora più prezioso in questa situazione di emergenza. I numerosi illeciti riportati dai media sono spesso emersi grazie alle segnalazioni dei *whistleblower*, preziose come non mai in un momento come questo, nel quale certe procedure ordinarie sono saltate in ragione dell'emergenza.

Siamo consapevoli che, purtroppo, quanto emerso rappresenta solamente alcuni dei moltissimi episodi che probabilmente si verificano quotidianamente. E gli illeciti non riguardano solo amministrazioni sanitarie, ma anche altri enti pubblici che sono direttamente condizionati da questa situazione. Quello che possiamo dire è: scriveteci se pensate che qualche irregolarità possa essere in corso e volete valutare come procedere in sicurezza.



## **ALAC - Allerta Anticorruzione**

RINGRAZIAMO

Esperti e consulenti per il loro contributo volontario:  
Vittoria Bonaldo, avvocato; Fabio Coppola, docente e ricercatore; Francesco Giovanni Falco, avvocato; Elena Farinella, consulente antifrode; Giulio Nardi, segretario comunale e provinciale; Paola Pasquali, Legal Counsel; Pasquale Perupato, consulente aziendale; Maria Stefania Podda, funzionario amministrativo; Alessandro Pometto, consulente legale; Amedeo Rizzo, commercialista e revisore; Antonio Rossi, consulente societario; Valerio Silveti, avvocato; Lorenzo Tringali, magistrato amministrativo

Studio Legale Sardella

PARTNER TECNICO

Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali

<https://www.transparency.it/alac/>



**WHISTLEBLOWING 2019**



WHISTLEBLOWING PA

# WHISTLEBLOWING PA

# VALUTAZIONI D'IMPATTO

---

WhistleblowingPA nasce dalla volontà di *Transparency International Italia* e del *Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali* di offrire a tutte le Pubbliche Amministrazioni un *software* informatico gratuito per dialogare con i segnalanti, grazie a delle modalità che garantiscono l'anonimato.

Il progetto vuole fare di più: oltre a garantire una soluzione informativa - non solo conforme alla normativa, ma in linea con i migliori standard internazionali - offre agli enti anche delle raccomandazioni per l'implementazione di buone *policy* e di modalità di comunicazione specifiche per la buona diffusione dello strumento.

Il progetto prevede infatti per gli enti l'implementazione secondo le norme di legge, così come interpretate da *Transparency* e *Hermes*, mentre in relazione alle migliori pratiche si limita a fare delle raccomandazioni.



**Oltre a garantire una soluzione informativa - non solo conforme alla normativa, ma in linea con i migliori standard internazionali - offre agli enti anche delle raccomandazioni per l'implementazione di buone policy e di modalità di comunicazione specifiche per la buona diffusione dello strumento.**



Qui abbiamo voluto valutare come gli enti hanno aderito al progetto, se seguendo la maggior parte delle indicazioni o limitandosi a un semplice utilizzo formale della piattaforma.

Il campione utilizzato sono i 588 enti che, al 31 dicembre 2019, hanno aderito al progetto. Non tutti gli indicatori considerano però tutti gli enti, in quanto non sempre disponibili. Altro elemento da tenere in considerazione è che anche gli enti che hanno aderito a fine dicembre rientrano nel campione d'analisi, pur non avendo - per forza di cose - ancora maturato un'esperienza applicativa tramite il progetto.

Le fonti utilizzate sono state le relazioni annuali dei RPCT e i siti internet delle stesse amministrazioni, in particolare le sezioni di amministrazione trasparente. L'analisi dei dati si è svolta tra febbraio e aprile del 2020 e quindi i risultati dipendono dalle informazioni reperibili in questo arco temporale. Per esempio, dei 588 enti considerati, non tutti hanno pubblicato la relazione nei termini di legge e non abbiamo potuto quindi reperire le informazioni utili per questo studio.

# QUANTE — SEGNALAZIONI?

Per quanto riguarda il numero totale di segnalazioni, abbiamo potuto considerare solo gli enti di cui erano disponibili sia relazioni relative all'anno 2018 che quelle relative al 2019. Il campione è stato quindi di 454 enti.



## ENTI CON ZERO SEGNALAZIONI

ANONIME 2018 - **430**

ANONIME 2019 - **425**

NOMINATIVE 2018 - **430**

NOMINATIVE 2019 - **431**

Di 454 enti, nel 2018 430 non avevano ricevuto segnalazioni, né nominative né in forma anonima.

Nel 2019, 431 non hanno ricevuto segnalazioni nominative, mentre 425 non ne hanno ricevute in forma anonima. Sei enti in più hanno quindi ricevuto, tramite piattaforma, un numero superiore di segnalazioni anonime.

## NUMERO TOTALE DI SEGNALAZIONI

ANONIME 2018 - **70**

ANONIME 2019 - **75**

NOMINATIVE 2018 - **109**

NOMINATIVE 2019 - **87**

Il dato sul numero totale di segnalazioni è abbastanza sorprendente, in quanto era ipotizzabile un numero molto superiore di segnalazioni. Sono infatti cresciute di molto poco le segnalazioni anonime, mentre sono addirittura diminuite quelle in cui il segnalante si è identificato.

Possiamo fare due considerazioni in merito a questi dati. La prima è che non basta mettere a disposizione un canale sicuro per le segnalazioni se questo non è comunicato in modo appropriato e se non c'è comunque una fiducia a livello di sistema nel come verranno gestite le segnalazioni. La seconda è che la temuta (da parte di diversi RPCT) pioggia di segnalazioni che gli enti dovrebbero ricevere con l'implementazione di una piattaforma crittografata non si è verificata. Da un punto di vista culturale, infatti, questo processo non è certo automatico in Italia e servono tempi di maturazione anche solo per una crescita incrementale delle segnalazioni.



# — QUALI CANALI?

**La legge prevede l'obbligatorietà della piattaforma informatica crittografata, insieme ad almeno un altro canale.**



I canali previsti dalla normativa e messi a disposizione da parte degli enti a chi vuole segnalare casi di corruzione sono molti, ma offrono tutele e possibilità diverse. La legge prevede l'obbligatorietà della piattaforma informatica crittografata, insieme ad almeno un altro canale, che sia un cartaceo, l'e-mail o un sistema informativo senza garanzia di anonimato.

Anche per questo dato abbiamo utilizzato le relazioni dei responsabili anticorruzione disponibili (584 in questo caso). La prima sorpresa è stata il non trovare indicata la piattaforma informatica crittografata in tutte le relazioni nonostante gli enti abbiamo correttamente aderito al nostro progetto.

Non abbiamo considerato le piattaforme non crittografate perché non sono rilevanti alla luce della nostra analisi.



**24 RPCT non dichiarano di utilizzare una piattaforma informatica crittografata nonostante questa sia correttamente attivata.**



ANCHE CARTACEO - **33**  
ANCHE E-MAIL - **29**  
ANCHE CARTACEO + E-MAIL - **79**  
SOLO PIATTAFORMA CRITTOGRAFATA - **443**

L'analisi delle relazioni dei RPCT mostra come la maggior parte degli enti che decide di utilizzare altri canali oltre la piattaforma sceglie di utilizzarli entrambi.

Molti enti dichiarano il solo utilizzo della piattaforma informatica crittografata, che è sicuramente il mezzo più completo ma, in base alla legge, non è sufficiente.

Un dato interessante comunque è il fatto che la compilazione della relazione da parte degli RPCT risulta imprecisa: 24 RPCT non dichiarano di utilizzare una piattaforma informatica crittografata nonostante questa sia correttamente attivata.

# DOVE TROVIAMO LA PIATTAFORMA?

**Il posizionamento più idoneo per la piattaforma è all'interno dell'amministrazione trasparente, nella sezione di prevenzione della corruzione**



Il progetto WhistleblowingPA, al momento dell'adozione della piattaforma di *whistleblowing*, richiede ad ogni ente di rendere visibile sul proprio sito web l'adesione allo stesso. Né la legge né indicazioni di *soft law* da parte di A.N.AC. forniscono indicazioni sul miglior posizionamento possibile.

Per quanto ci riguarda, il posizionamento più idoneo per la piattaforma è all'interno dell'amministrazione trasparente, nella sezione di prevenzione della corruzione. Tuttavia, anche una collocazione in altra posizione, raggiungibile in modo semplice magari attraverso un motore di ricerca interno al sito, può essere idonea.

Per questo dato abbiamo considerato le 586 amministrazioni il cui sito era raggiungibile al momento della raccolta dei dati.



## **AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE 352**

SEZIONE GENERALE - **13**

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE - **289**

WHISTLEBLOWING - **35**

ALTRI CONTENUTI - **12**

DATI ULTERIORI - **3**

## **HOMEPAGE 163**

GENERALE - **134**

MENU VARI - **27**

## **ALTRI POSIZIONAMENTI 73**

La maggior parte (oltre il 60%) degli enti inserisce la piattaforma per il *whistleblowing* nell'amministrazione trasparente, anche se in sottosezioni differenti.

Circa il 27% prevede un collegamento alla piattaforma direttamente nell'homepage dell'ente, anche attraverso menu vari.

Il rimanente 12% ha pubblicato la piattaforma in altri luoghi come avvisi, sezioni interne raggiungibili attraverso motori di ricerca o altre aree del sito contenenti servizi per i dipendenti.



# — QUANTI CLICK?

L'utente che decide di segnalare un caso di corruzione dev'essere messo il più possibile in grado di farlo senza intoppi. Questo significa anche favorire, a partire dalla homepage del sito web dell'ente, il raggiungimento della piattaforma o comunque della pagina informativa sul tema *whistleblowing* in pochi *click*. Teniamo in considerazione infatti che il segnalante spesso potrebbe essere incerto nel riportare quanto accaduto, o non conoscere la normativa o le procedure per le segnalazioni; una dilazione dei tempi eccessiva e una difficoltà a reperire le informazioni potrebbero portarlo a desistere dal suo intento.



**Quello che noi riteniamo il percorso ideale prevede due click: il primo su un bottone in homepage con la scritta *whistleblowing* che reindirizzi a una pagina informativa (magari nella sezione prevenzione della corruzione in amministrazione trasparente) sulla quale si trova anche il link alla piattaforma crittografata.**



La maggior parte dei siti web degli enti analizzati favorisce un percorso mediamente breve: con 3 click è possibile raggiungere la pagina relativa al progetto WhistleblowingPA di 117 enti, mentre con 4 se ne raggiungono altri 175. Invece, sono 82 gli enti che rendono il percorso verso la piattaforma meno intuitivo, rispettivamente 68 di questi con 5 click e 14 invece con 6 click.

È emerso inoltre come 121 enti rendano disponibile WhistleblowingPA con un solo click e 90 con 2: non necessariamente questi possono essere considerati dati positivi. Infatti, se da una parte il segnalante è subito indirizzato alla piattaforma, dall'altra è possibile non abbia ottenuto le giuste informazioni riguardo lo scopo, il funzionamento, le criticità e le potenzialità della piattaforma.

NUMERO DI CLICK	AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
1	121
2	90
3	117
4	175
5	68
6	14

Quello che noi riteniamo il percorso ideale prevede due click: il primo su un bottone in homepage con la scritta *whistleblowing* che reindirizzi a una pagina informativa (magari nella sezione prevenzione della corruzione in amministrazione trasparente) sulla quale si trova anche il link alla piattaforma crittografata.

# C'È UN MOTORE DI RICERCA?

La maggior parte delle amministrazioni (248) permettono all'utente/segnalante di poter raggiungere la piattaforma di *whistleblowing* anche attraverso il motore di ricerca presente nel sito web. È una funzione importante, in quanto molti utenti potrebbero non sapere dove cercare le procedure di *whistleblowing*.



**Oltre il 31% di questi siti non ha al suo interno un motore di ricerca attraverso cui cercare temi specifici, tra cui il whistleblowing.**



## **MOTORE DI RICERCA DISPONIBILE**

SI RAGGIUNGE LA PIATTAFORMA - **248**

NON SI RAGGIUNGE LA PIATTAFORMA - **156**

## **MOTORE DI RICERCA NON DISPONIBILE - 184**

I siti delle Pubbliche Amministrazioni non sono omogenei tra di loro. Oltre il 31% di questi siti non ha al suo interno un motore di ricerca attraverso cui cercare temi specifici, tra cui il *whistleblowing*. Ancora meno efficace è però quando un'amministrazione ha un motore di ricerca, che però non permette di raggiungere delle specifiche aree del sito. È il caso di 156 enti, sui cui siti non è possibile trovare la piattaforma per il *whistleblowing* e la sua apposita sezioni con una ricerca per parola. Questo a volte avviene perché la sezione di amministrazione trasparente si trova su un portale esterno non indicizzato.



# INFORMATIVA SUL WHISTLEBLOWING

INFORMATIVA SULSITO WEB - **327**  
LINK ALLA PIATTAFORMA - **261**

**Purtroppo, sono moltissimi gli enti (quasi il 45%) che si limitano a pubblicare l'indirizzo della piattaforma senza ulteriori indicazioni. Questo dato è un'ulteriore conferma del perché il numero di segnalazioni sia così basso anche in enti che offrono ampie tutele.**

Più della metà delle PA inserisce all'interno del proprio sito web un'informativa sul tema del *whistleblowing*. Questa è indispensabile per spiegare al segnalante quali sono le modalità per inoltrare la segnalazione, chi la riceverà, in quali tempi potrà ottenere una risposta, sul progetto WhistleblowingPA e le relative garanzie sulla protezione dell'anonimato.

Purtroppo, sono moltissimi gli enti (quasi il 45%) che si limitano a pubblicare l'indirizzo della piattaforma senza dare altre indicazioni. Questo dato è un'ulteriore conferma del perché il numero di segnalazioni sia così basso anche in enti che offrono ampie tutele dal punto di vista della sicurezza tecnologica per i segnalanti.



# PIANI TRIENNALI — ANTICORRUZIONE

MENZIONE  
A WHISTLEBLOWINGPA - **165**  
NESSUNA MENZIONE  
A WHISTLEBLOWINGPA - **422**

I piani triennali anticorruzione prevedono una sezione specifica sulle misure di contrasto alla corruzione. Tra queste, un paragrafo è dedicato al *whistleblowing*. Abbiamo letto i piani per vedere se, in materia di *whistleblowing*, le pubbliche amministrazioni avessero scritto in maniera specifica che tipo di piattaforma informatica crittografata utilizzano e quelle che sono le relative garanzie per il segnalante. In particolare, se fosse stato menzionato il fatto che l'ente ha aderito al progetto WhistleblowingPA.

Dei 587 Piani che abbiamo trovato, poco più del 28% menziona l'adesione al progetto WhistleblowingPA.

# LE VALUTAZIONI DEGLI RPCT

All'interno delle relazioni dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione, viene chiesto un parere sul *whistleblowing* e sulla sua applicazione all'interno dell'ente. Abbiamo analizzato queste dichiarazioni per cercare di capire come gli RPCT che hanno aderito a WhistleblowingPA percepiscono il funzionamento dell'istituto.

Molti Responsabili non hanno scritto una valutazione dell'istituto, lasciando l'apposita casella in bianco. Altri invece hanno utilizzato lo spazio di valutazione per descrivere come funziona il *whistleblowing* e le caratteristiche della piattaforma. Hanno quindi, a nostro avviso, utilizzato in modo errato questa sezione, con aspetti che avrebbero dovuto essere trattati in una pagina informativa o in una procedura per il *whistleblowing*.

Abbiamo invece raggruppato i commenti più qualitativi dei Responsabili in alcune categorie.



## VALUTAZIONE

SISTEMA BUONO/ADEGUATO -	<b>167</b>
SISTEMA POCO FUNZIONANTE PER DIMENSIONI DELL'ENTE E VALORE CULTURALE -	<b>9</b>
IMPOSSIBILE VALUTARE L'ISTITUTO PER L'ASSENZA DI SEGNALAZIONI -	<b>39</b>
SISTEMA NON ADEGUATO -	<b>11</b>
NESSUNA VALUTAZIONE O COMMENTO NON PERTINENTE ALLA SEZIONE -	<b>249</b>

La maggior parte degli enti che ha formulato un giudizio di merito ritiene che il sistema di *whistleblowing* attuato attraverso l'adesione a WhistleblowingPA sia adeguato e risponda alle esigenze dell'ente sotto il profilo della prevenzione della corruzione.

**“ La piattaforma adottata, sviluppata da Transparency International Italia ed il Centro Hermes per la Trasparenza ed i diritti umani digitali risulta fornire sufficienti garanzie di anonimato al soggetto segnalante: la segnalazione viene infatti inviata ai gestori della piattaforma mentre il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dell’Ordine riceve sulla propria casella mail (dedicata e non accessibile a terzi) un avviso al riguardo. Lo stesso, accedendo alla piattaforma, non ha possibilità di venire a conoscenza di elementi utili a risalire all’autore della segnalazione. ”**

**Ordine dei dottori commercialisti  
e degli esperti contabili di Aosta**



È comunque interessante notare come un buon numero di Responsabili ritenga il *whistleblowing* uno strumento poco utile all'interno del proprio contesto di riferimento. È possibile che questo gruppo di riferimento abbia aderito al progetto solo per un obbligo normativo e probabilmente potrebbe non aver adottato le misure accessorie all'utilizzo dello strumento (comunicazione chiara, formazione, etc.).

Questo tipo di valutazione ci spinge a rafforzare la parte del progetto volta a un'implementazione efficace del *whistleblowing*, che vada al di là del semplice adeguamento normativo.

## **WHISTLEBLOWINGPA**

È un progetto di Transparency International Italia e del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani e Digitali

<https://www.whistleblowing.it/>



**DIRETTIVA  
EUROPEA**



# COME CAMBIA LA LEGGE ITALIANA?

La legge italiana sul *whistleblowing* è recente e piuttosto esaustiva rispetto a quella di altri paesi dell'Unione Europea. Tuttavia, è molto lontana dall'essere completa e in linea con tutte le migliori pratiche internazionali.

La Direttiva Europea sul *whistleblowing* è invece molto più esaustiva. Approvata a fine 2019, prevede un adeguamento di tutti gli Stati membri entro due anni e questo comporterà delle modifiche anche al nostro apparato normativo, in molti aspetti della disciplina.



# —

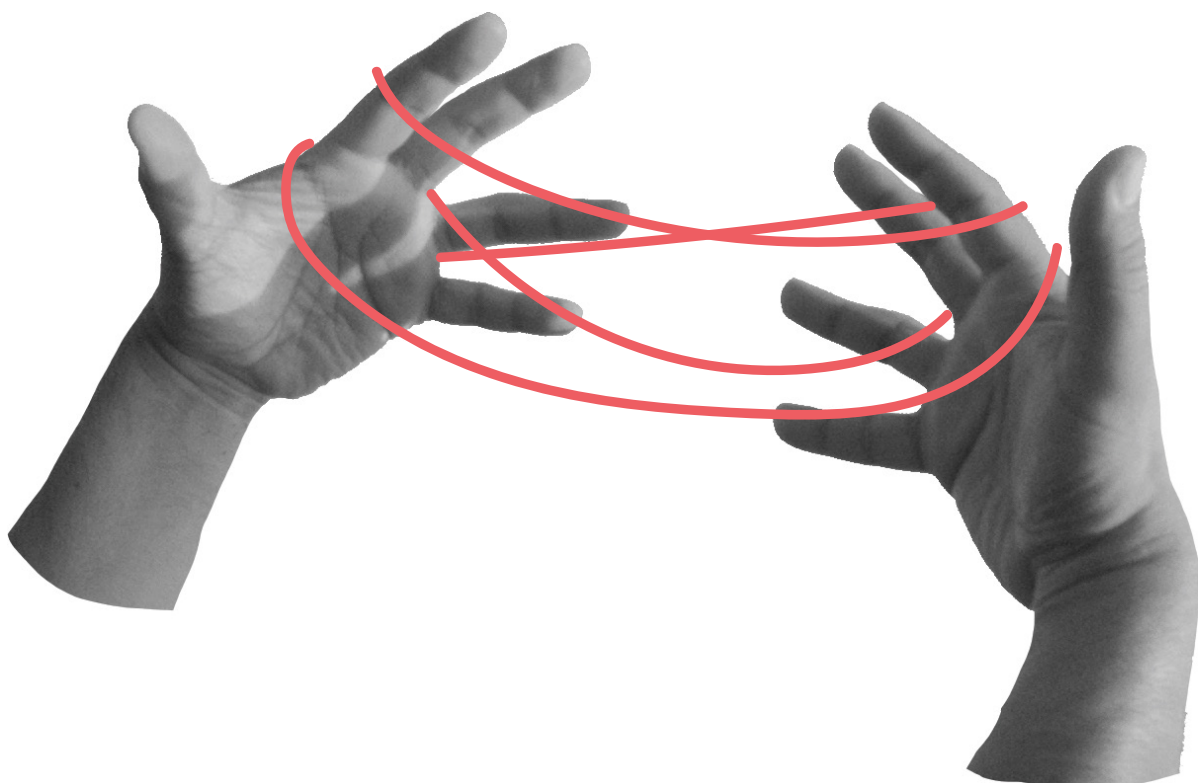
## AMBITO DI APPLICAZIONE

## MATERIALE

La Direttiva Europea si applica solo a violazioni del diritto comunitario, anche se i Paesi membri hanno la possibilità di estenderne l'applicazione ad altri settori. La legge italiana deve essere modificata in modo da comprendere almeno questo tipo di violazioni.

Perché?

Ad oggi in Italia la normativa tutela i *whistleblower* nel settore pubblico e tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute ad applicare la legge. Nel settore privato invece, le tutele ci sono solo per alcune aziende, quelle che adottano il modello 231 (non obbligatorio). Per quanto riguarda l'oggetto delle segnalazioni nel settore pubblico si parla genericamente di illeciti contro la PA e quindi è difficile capire se rientrino o meno le violazioni di norme comunitarie. Per quanto riguarda il settore privato invece il problema nasce dal fatto che le aziende - in base alla Direttiva - dovrebbero avere procedure interne, ma come abbiamo visto non tutte le aziende in Italia le hanno. Inoltre, nel settore privato non sono previste le segnalazioni a soggetti esterni, quindi di sicuro va rivista la possibilità di segnalare violazioni di diritto comunitario.



**RELAZIONI CON ALTRI**

**ATTI DELL'UNIONE**

Bisogna creare una disposizione specifica che indichi in modo preciso quali siano gli ambiti della sicurezza nazionale esclusi dalla disciplina.

Serve poi una norma specifica per ricomprendere il segreto medico tra i cosiddetti obblighi che subiscono un'eccezione nel momento in cui si voglia fare una segnalazione.



## AMBITO DI APPLICAZIONE

## SOGGETTIVO

Bisogna estendere il numero di soggetti che possono segnalare, comprendendo:

- Azionisti e membri del Consiglio di Amministrazione, nonché membri del Collegio Sindacale
- Volontari e tirocinanti anche non retribuiti
- Dipendenti e collaboratori di aziende che operano in appalto, subappalto o fornitura anche nel settore privato
- Ex dipendenti e collaboratori
- Persone che ancora non lavorano per l'ente, ma che assumono informazioni durante un processo di selezione
- Soggetti facilitatori, cioè coloro che assistono i segnalanti durante il procedimento di segnalazione
- Persone fisiche connesse con il segnalante che potrebbero essere danneggiate in seguito a una segnalazione
- Persone giuridiche connesse con il segnalante che potrebbero essere danneggiate in seguito a una segnalazione.

## DEFINIZIONI

Le definizioni della Direttiva hanno un corrispettivo nella nostra norma. Fa eccezione la definizione "informazioni sulle violazioni", in quanto la legge italiana non prevede esplicitamente che il segnalante possa segnalare i sospetti riguardanti violazioni anche potenziali, nonché l'occultamento delle stesse.

È quindi necessario, in fase di trasposizione, considerare una definizione al riguardo.

# CONDIZIONI PER LA PROTEZIONE DEI WHISTLEBLOWER



Bisogna estendere ai *whistleblower* del settore privato la possibilità di segnalare esternamente. Inoltre, sia per il settore pubblico che per quello privato bisogna regolamentare la possibilità di segnalare ai media.

Anche le segnalazioni anonime necessiteranno una specifica trattazione, in modo da tutelare i *whistleblower* inizialmente anonimi che subiscano discriminazioni in un secondo momento.



## CANALI INTERNI PER

## LE SEGNALAZIONI

## PROCEDURE PER LA

## SEGNALAZIONE INTERNA

È necessario riscrivere la normativa per il settore privato, rimuovendola dal Decreto Legislativo 231/2001, in quanto non obbligatorio e non prevedente vincoli basati sul numero di dipendenti.

Le imprese medie avranno la possibilità di condividere canali e risorse per la ricezione delle segnalazioni. Inoltre, anche le piccole imprese operanti in aree a rischio per l'ambiente e la salute pubblica dovranno implementare canali specifici.

Servirà invece considerare se la previsione che permette l'accorpamento dei canali tra i vari comuni possa comprimere i diritti dei soggetti segnalanti.

La Direttiva Europea dà molte indicazioni su come vanno strutturate le modalità di gestione delle segnalazioni. In particolare, andranno modificate alcune disposizioni:

- Strumenti sicuri per la protezione della riservatezza (piattaforme crittografate) vanno estese anche al settore privato
- Notifica di ricezione della segnalazione entro 7 giorni
- Scelta di un soggetto ricevente imparziale
- *Follow up* anche sulle segnalazioni anonime
- Riscontro entro massimo 3 mesi
- Previsione di una struttura per informare i *whistleblower* sui propri diritti
- Canali scritti e orali e disponibilità anche ad incontri personali su richiesta del *whistleblower*.

# CANALI ESTERNI PER LE SEGNALAZIONI



Anche per il settore privato va estesa la possibilità di destinatari esterni.



# PROCEDURE PER LA SEGNALAZIONE ESTERNA

## **Per le segnalazioni esterne andranno introdotte:**

- Ricevuta tempestiva entro 7 giorni
- Riscontro entro 3 mesi, estendibili a 6 in casi eccezionali
- Obbligo di riscontro
- In caso di archiviazione della segnalazione, comunicazione al segnalante con motivazione
- Se la segnalazione riguarda fatti già noti, obbligo di comunicazione con motivazione al segnalante
- Priorità (motivata) per segnalazioni gravi
- Trasmissioni a terzi competenti da parte dei soggetti prescritti a ricevere le segnalazioni.

## **ANAC e le procure dovranno regolamentare:**

- Strumenti sicuri sia per l'invio che per il trattamento delle segnalazioni (vanno quindi escluse le caselle e-mail, in particolare quelle visibili da più persone)
- Modalità di invio diversificate (invio scritto, orale e possibilità di incontro)
- Se le segnalazioni vengono fatte con modalità sbagliate, trasferimento delle stesse a soggetti competenti
- Obbligo di formazione specifica del personale designato a gestire le segnalazioni.

## **Tra gli obblighi di pubblicazione andranno introdotti:**

- I diritti dei whistleblower
- Canali di contatto specifici
- Procedure sul trattamento, con indicazione delle condizioni sulla riservatezza
- Informazioni sulle possibili azioni in caso di ritorsione.

Infine, andrà prevista una norma sull'obbligo di revisione delle procedure per le segnalazioni esterne.



## DIVULGAZIONI

## PUBBLICHE



## OBBLIGO DI

## RISERVATEZZA



La nostra legge italiana non prevede la possibilità di una segnalazione ai media da parte dei *whistleblower*. Andrà invece regolamentata, con i *whistleblower* che potranno segnalare pubblicamente in circostanze particolari:

- Se si è segnalato internamente o esternamente, ma non si è ottenuto alcun riscontro
- Nel caso in cui il segnalante sia esposto a probabili ritorsioni a seguito di una segnalazione interna o esterna esporrebbe a probabili ritorsioni il segnalante
- In caso di pericolo per la sicurezza pubblica.

Le disposizioni sulla riservatezza presenti nella legislazione italiana necessitano solo di una precisazione: l'obbligo di informativa al segnalante nel caso in cui i suoi dati siano rivelati per garantire l'esigenza di difesa del soggetto segnalato.



## CONSERVAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE

## TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

La legge italiana non ha previsioni specifiche al riguardo. Sarà importante invece creare un collegamento tra le disposizioni in materia di *whistleblowing* e quelle dettate dal GDPR.

È necessario indicare i tempi di conservazione delle segnalazioni.

Va inoltre data la possibilità a coloro che segnalano oralmente che la propria segnalazione venga registrata, trascritta e firmata.

# DIVIETO DI RITORSIONE



Tra le misure organizzative e non che attualmente sono ricomprese nella legge italiana, la Direttiva Europea ne indica alcune da inserire chiaramente:

- Le mancate promozioni
- Il mancato accesso a corsi di formazione
- Note di demerito e referenze negative
- La mancata conversione di contratti o mancati rinnovi
- I danni reputazionali
- L'inserimento in *black list*
- L'annullamento di un contratto per beni o servizi e di licenze
- La Sottoposizione ad accertamenti medico-psichiatrici



## MISURE DI PROTEZIONE

## DALLE RITORSIONI

## MISURE DI SOSTEGNO

In Italia non è previsto il cosiddetto *Interim relief*, una misura che prevede il reintegro provvisorio del *whistleblower* in attesa dei provvedimenti giudiziari.

La Direttiva Europea prevede alcune misure da introdurre obbligatoriamente e ne raccomanda alcune come opzionali.

### **Obbligatorie:**

- Un centro di assistenza presegnalazione
- L'attribuzione a una specifica autorità competente a proteggere i whistleblower da ritorsioni (ad oggi in Italia ANAC esercita questo ruolo solo in modo indiretto, e solo per il settore pubblico)
- Il patrocinio per l'assistenza transfrontaliera

### **Opzionali:**

- Forme di assistenza finanziaria e di supporto anche psicologico ai segnalanti
- Creazione o designazione di un centro d'informazione anche esterno o di un'autorità indipendente, separato dal soggetto che invece deve occuparsi degli accertamenti

# MISURE PER LA PROTEZIONE DELLE PERSONE COINVOLTE

La Direttiva Europea richiede la previsione di norme specifiche che proteggano la riservatezza di tutte le persone coinvolte nel procedimento, non del solo segnalante.



## CLAUSOLE RESTRITTIVE



La legge deve prevedere un divieto di clausole contrattuali restrittive del diritto a segnalare illeciti.

## SANZIONI



Secondo la Direttiva Europea sono previste sanzioni proporzionate ed efficaci in materia di *whistleblowing*. Le sanzioni attualmente in vigore nel contesto italiano non sono né proporzionate né efficaci e dovranno essere necessariamente riviste in fase di trasposizione.

Andranno quindi operate le seguenti revisioni:

- Introduzione di sanzioni anche nei confronti di chi ostacola il processo di segnalazione
- Aumento delle sanzioni oggi in vigore, miglioramento e velocizzazione dei procedimenti sanzionatori
- Sanzioni da parte di un soggetto indipendente anche per il settore privato
- Sanzioni specifiche in caso di accertata responsabilità diffamatoria del soggetto segnalante.

Tutte le attività di Transparency International Italia a favore dei *whistleblower* sono state possibili grazie al contributo economico di:

- Adessium Foundation
- Open Society Initiative for Europe
- Business Integrity Forum

Seguici su: [Facebook](#), [Instagram](#), [Twitter](#) e [LinkedIn](#)



**WHISTLEBLOWING 2019**



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**

Associazione contro la corruzione