



18

UN NUOVO ANNO  
DI SEGNALAZIONI  
A TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL ITALIA

# A VOCE ALTA UN ANNO DI SEGNALAZIONI



**ALLERTA ANTICORRUZIONE (ALAC) è l'assistenza gratuita offerta da Transparency International Italia ai cittadini che vogliono segnalare un caso di corruzione.**

ALAC nasce a ottobre 2014. Inizialmente finanziato dalla Commissione Europea, ha poi continuato a camminare sulle proprie gambe solo grazie alle donazioni individuali e al supporto delle aziende del Business Integrity Forum di Transparency International Italia.

Ci teniamo a sottolineare che **l'assistenza è e sarà sempre completamente gratuita, accessibile a tutte le vittime e ai testimoni di corruzione.**

*Ringraziamo tutte le persone e le aziende aderenti al Business Integrity Forum di Transparency International Italia che con il loro supporto economico ne consentono l'operatività.*



*Puoi aiutarci anche tu a continuare a dare supporto alle vittime e ai testimoni di corruzione, con una piccola donazione, visitando il sito:*

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

**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)**

# REPORT 2018

# INTRODUZIONE

**Il 2018 è stato un anno positivo sia per ALAC che per i whistleblower che in futuro decideranno di esporsi a difesa dell'interesse pubblico.**

Il nostro canale per le segnalazioni di corruzione, che continua ad operare gratuitamente accogliendo e dando aiuto ad oltre centocinquanta persone ogni anno, ha trovato nuova linfa grazie alle risorse messe a disposizione dalla Fondazione OSIFE, ad una ancora più stretta collaborazione con l'Autorità Anticorruzione, ad un innesto di competenze e professionalità esterne di alto livello e, soprattutto, grazie all'entrata in vigore della nuova legge a tutela dei dipendenti che segnalano irregolarità approvata dal Parlamento italiano nel novembre 2017.

Riguardo al Protocollo di Intesa con ANAC, ci preme qui evidenziare come la collaborazione nel corso del 2018 si sia intensificata, anche in virtù dell'apertura da parte dell'Autorità di un tavolo di lavoro a cui partecipiamo anche noi, per la redazione delle linee guida in tema di whistleblowing di cui beneficeranno - una volta pubblicate - tutte le pubbliche amministrazioni. La nuova legge per i whistleblower amplia infatti le garanzie e le tutele a difesa dei dipendenti pubblici che decidono di segnalare, ponendo nuove responsabilità in capo ad ANAC, al Dipartimento della Funzione Pubblica e dei singoli responsabili anticorruzione degli enti. Sarà certamente nostra cura verificare che tali disposizioni e responsabilità vengano affrontate da tutti nel modo migliore, come richiede la nostra natura di "cane da guardia".

Come anticipato, ALAC ha deciso di dotarsi del supporto di alcuni esperti che si sono resi disponibili ad offrire in maniera volontaristica all'associazione le proprie competenze e la propria esperienza professionale. Il Gruppo di Lavoro, di cui si parlerà estesamente più avanti, è stato costituito ufficialmente a novembre 2018 e la speranza è che possa contribuire a rendere il servizio ancora più efficace.

Tutte queste novità non devono però farci dormire sugli allori. Le leggi rischiano di essere inutili, se non dannose, quando vengono disapplicate o applicate solo parzialmente: la promozione delle nuove tutele previste dalla legge, senza che queste vengano poi realmente garantite, rischia infatti di provocare un'ondata di segnalazioni seguite da eventi ritorsivi a cui difficilmente il segnalante potrà porre rimedio. Prima di intraprendere attività per aumentare il numero di whistleblower, riteniamo più saggio dotare le strutture atte a tutelarli, il Dipartimento della Funzione Pubblica e ANAC *in primis*, di risorse e capacità adeguate.

Per questo contiamo che il nuovo Governo, che si è dimostrato incline a trattare con la dovuta energia il tema della lotta alla corruzione, ponga un occhio di riguardo non solo alle capacità repressive del sistema, ma anche a quelle difese preventive, che già esistono e che devono solo essere rafforzate e arricchite di competenze, risorse e strumenti anche tecnologicamente più avanzati.

**Davide Del Monte**

Direttore Esecutivo di Transparency International Italia

## CHI C'È DIETRO ALLERTA ANTICORRUZIONE?



### GIORGIO

ESPERTO LEGALE DI TRANSPARENCY ITALIA, COORDINA ALAC E DIALOGA CON I SEGNALANTI, SUGGERENDO LORO IL PERCORSO PIÙ ADATTO



### DAVIDE

DIRETTORE DI TRANSPARENCY ITALIA, SUPPORTA GIORGIO NELLA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI PIÙ COMPLESSE



### SUSANNA

RESPONSABILE MEDIA DI TRANSPARENCY ITALIA, RACCOGLIE ED ELABORA LE STATISTICHE SU ALAC E SI OCCUPA DEI RAPPORTI CON I GIORNALISTI



### PAOLA

CONTENT MANAGER DI TRANSPARENCY ITALIA, RACCONTA ALAC E LE SUE STORIE ATTRAVERSO I CANALI ONLINE E DIGITAL



### LAURA

RESPONSABILE FOIA E DELLE RICHIESTE DI ACCESSO, AIUTA GIORGIO NEL LAVORO DI RACCOLTA E GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

## RISORSE 2018 DI ALAC

BUDGET TOTALE: 50.000 E

FINANZIATORI:



- **15%** - Business Integrity Forum
- **50%** - Open Society Foundations
- **35%** - Progetto RiEmergo di Unioncamere Lombardia

---

## IL GRUPPO DI ESPERTI

---

Per offrire un miglior servizio di accompagnamento ai segnalanti e poter contare su un supporto tecnico rilevante nei casi di segnalazioni molto complesse, ALAC ha deciso di coinvolgere nuove risorse professionali che hanno dato la propria disponibilità *pro bono* ad assistere il team di ALAC nell'analisi di alcuni aspetti delle segnalazioni.

È stato quindi costituito un tavolo di esperti che, a partire da febbraio 2019, diventerà operativo e aiuterà lo staff di ALAC nell'approfondire le situazioni più complesse, in base alle disponibilità concesse dall'attività professionale primaria.

### I partecipanti del gruppo sono:

**FABIO COPPOLA** - DOCENTE E RICERCATORE, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

**FRANCESCO GIOVANNI FALCO** - AVVOCATO, STUDIO LEGALE DWF

**ELENA FARINELLA** - CONSULENTE ANTIFRODE, PRESIDENTE ACFE ITALIA

**GIULIO NARDI** - SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE, PROVINCIA DI SIENA

**PAOLA PASQUALI** - RESPONSABILE AFFARI LEGALI, SIAE MICROELETTRONICA SPA

**PASQUALE PERRUPATO** - CONSULENTE AZIENDALE

**MARIA STEFANIA PODDA** - FUNZIONARIO AMMINISTRATIVO, ASPAL

**ALESSANDRO POMETTO** - CONSULENTE LEGALE, STUDIO LEGALE SAVINI

**AMEDEO RIZZO** - DOCENTE E RICERCATORE, UNIVERSITÀ BOCCONI

**ANTONIO ROSSI** - CONSULENTE SOCIETARIO, DELOITTE

**VALERIO SILVETTI** - AVVOCATO, BLS COMPLIANCE

**LORENZO TRINGALI** - CONSULENTE, STUDIO LEGALE LEGANCE

# NUOVA LEGGE SUL WHISTLEBLOWING COS'È CAMBIATO?

La **legge n.179/2017** ha introdotto nuove e accresciute tutele per i **whistleblower**, in particolare nel **settore pubblico**. Queste novità hanno cambiato lo scenario in materia di diritti per i segnalanti e oneri a carico delle istituzioni, modificando anche il lavoro di ALAC.

L'approvazione della legge a tutela dei *whistleblower* ha comportato modifiche rilevanti nel panorama italiano. Per quanto riguarda il settore pubblico la legge prevede ora una trattazione completa ed estesa della materia. L'ambito oggettivo è ampio e prevede che le segnalazioni protette debbano in senso lato riferire di condotte illecite a danno dell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione. Dal punto di vista soggettivo, la protezione è estesa anche a lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi o che prestano opere in favore della PA.

Quanto ai soggetti riceventi, la legge ne identifica quattro, uno interno (il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione), un regolatore esterno (l'Autorità Nazionale Anticorruzione) e due organi giudiziari (le procure della Repubblica e la procura presso la Corte dei Conti), questi ultimi come destinatari di denunce (non di segnalazioni).

Cambia anche la protezione dell'identità: spetta al segnalante dare il proprio consenso affinché questa possa essere divulgata o meno nelle fasi di accertamento dei fatti e nell'ambito di procedimenti disciplinari. Purtroppo, questa garanzia viene meno in eventuali processi penali o erariali.

Tra gli obblighi per gli enti pubblici, viene introdotto quello di adottare una piattaforma informativa crittografata per le segnalazioni, in aggiunta ad almeno un altro canale più "tradizionale".

Un elemento che potrebbe cambiare in modo considerevole l'istituto del whistleblowing riguarda l'introduzione delle sanzioni amministrative che ANAC può corrispondere in tre casi: nei confronti del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, se questi non ha implementato una procedura per il whistleblowing conforme alla normativa; sempre nei confronti del Responsabile che non ha effettuato azioni di accertamento in merito a una segnalazione ricevuta nelle modalità previste; nei confronti di chi abbia attuato un'azione discriminatoria verso il *whistleblower*.

Per quanto riguarda la protezione giuridica dei segnalanti, la legge ha introdotto due previsioni piuttosto importanti: il diritto al reintegro e l'inversione dell'onere della prova. Questo significa che un segnalante licenziato per una segnalazione potrà essere reintegrato sul luogo di lavoro e che la dimostrazione della liceità del licenziamento spetta all'amministrazione e non più al whistleblower. Il lavoratore si trova così a dover dimostrare solamente di aver fatto una segnalazione secondo le modalità

previste dalla norma e che le discriminazioni subite sono avvenute successivamente all'invio della stessa. Dovrà invece essere l'ente a provare che le eventuali misure organizzative prese nei confronti del segnalante sono legate a motivazioni estranee rispetto alla segnalazione.

Per quanto riguarda il settore privato la legge non ha introdotto una normativa altrettanto organica, ma ha previsto per le società dotate di un modello organizzativo ex 231/2001 l'obbligo adottare procedure per le segnalazioni. A differenza del settore pubblico, non mancano però diverse lacune importanti: il *whistleblowing* non viene esteso a tutti gli enti privati; le segnalazioni effettuate a soggetti esterni non godono di tutele e non viene indicato in modo specifico chi sia il destinatario interno previsto all'interno dell'azienda; si stabilisce l'obbligatorietà di introdurre un canale che garantisca la riservatezza, ma senza la necessità di piattaforme tecnologiche crittografate; non vengono previste sanzioni specifiche a carico di chi compie atti ritorsivi nei confronti dei segnalanti. Un'altra distinzione molto rilevante rispetto al settore pubblico è l'obbligo per il segnalante di presentare segnalazioni circostanziate, fondate su elementi di fatto precisi e concordanti: questo rappresenta un onere piuttosto pesante a carico del *whistleblower*, che spesso non si trova nella posizione idonea per accedere a tutte le informazioni necessarie a una segnalazione di questo tipo.

La legge introduce poi una norma che integra la disciplina sul segreto d'ufficio aziendale, professionale, scientifico e industriale. La legge sul *whistleblowing* rende prevalente l'interesse alla conoscenza degli illeciti e la protezione dei segnalanti rispetto a clausole contrattuali limitative su questo versante.

# IL NOSTRO SUPPORTO AGLI RPC WHISTLEBLOWINGPA

[WWW.WHISTLEBLOWING.IT](http://WWW.WHISTLEBLOWING.IT)

La legge per il whistleblowing ha introdotto per gli enti pubblici l'obbligo di predisporre una piattaforma informatica crittografata per garantire la tutela tecnologica della riservatezza del segnalante. Nonostante alcuni enti ne avessero già adottata una prima del 2017, l'obbligo rappresenta una novità positiva che risponde alle migliori pratiche per la ricezione della segnalazione e il dialogo con i segnalanti.

Evidentemente, non tutti gli enti possono permettersi di dotarsi di una piattaforma informatica in grado di garantire standard elevati di funzionalità e sicurezza, per motivi sia economici che di competenze. Per questo insieme al Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali abbiamo lanciato ad ottobre 2018 il progetto **WhistleblowingPA**.

La piattaforma WhistleblowingPA si basa sul software Globaleaks e mette gratuitamente a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche una piattaforma informatica dotata dei più alti standard di crittografia, basata sul software Globaleaks. Sul sito del progetto si può facilmente accedere al percorso per attivare una procedura di whistleblowing, per comunicarla ai dipendenti e alle aziende fornitrici, così da adempiere agli altri obblighi istituzionali.

## POCHI E SEMPLICI PASSI PER AVERE LA PROPRIA PIATTAFORMA PER LE SEGNALAZIONI



**ATTIVA E CONFIGURA  
LA PIATTAFORMA**



**PUBBLICA ONLINE  
IL LINK PERSONALIZZATO**



**FAI CONOSCERE LA PIATTAFORMA  
A DIPENDENTI E COLLABORATORI**

La piattaforma è già dotata di un questionario per la segnalazione, elaborato sulla base delle migliori pratiche e, allo stesso tempo, pienamente conforme alla normativa e alle Linee Guida di ANAC. Le amministrazioni che aderiscono al progetto possono inoltre beneficiare automaticamente della manutenzione e degli aggiornamenti, affinché il software sia sempre sicuro ed efficiente e la piattaforma sia conforme e aggiornata sulla base di eventuali nuove modifiche normative o altri miglioramenti.

Ad oggi, febbraio 2019, dopo solo pochi mesi dalla sua pubblicazione, sono già 155 gli enti pubblici che hanno adottato la nostra piattaforma informatica WhistleblowingPA, tra cui il Comune di Verona, l'Università degli Studi di Roma Tre, le aziende sanitarie di Palermo, solo per citarne alcuni. Altri 114 enti pubblici stanno testando la piattaforma e speriamo che il numero possa continuare a crescere.

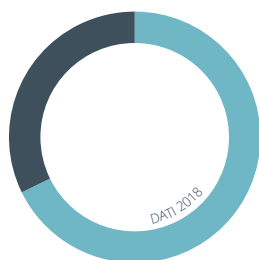


# ALLERTA ANTICORRUZIONE CHI SEGNA LA?

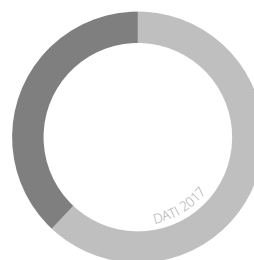
Nel 2018 abbiamo ricevuto **152 segnalazioni**, cinque in meno rispetto all'anno precedente. La flessione non ci sorprende, soprattutto se pensiamo che l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha messo online - proprio nel 2018 - una piattaforma informatica per il whistleblowing basata sullo stesso software che ALAC utilizza dal 2014. In effetti, le segnalazioni ricevute dall'Autorità sono considerevolmente aumentate da quando la stessa ha adottato una tecnologia che permette anche l'invio di segnalazioni anonime.

La regione da cui sono state inviate più segnalazioni ad ALAC nel corso del 2018 è la **Campania**. Altre regioni che hanno registrato un aumento sostanziale delle segnalazioni sono Piemonte, Emilia-Romagna e Sardegna. Guardando invece al dato provinciale, il maggior numero di segnalazioni è arrivato dalla **Città Metropolitana di Roma**, seguita da Napoli, Torino e Cagliari.

## SEGNALAZIONI RILEVANTI



**68% SI - 103**  
**32% NO - 49**



**62% SI - 97**  
**38% NO - 60**

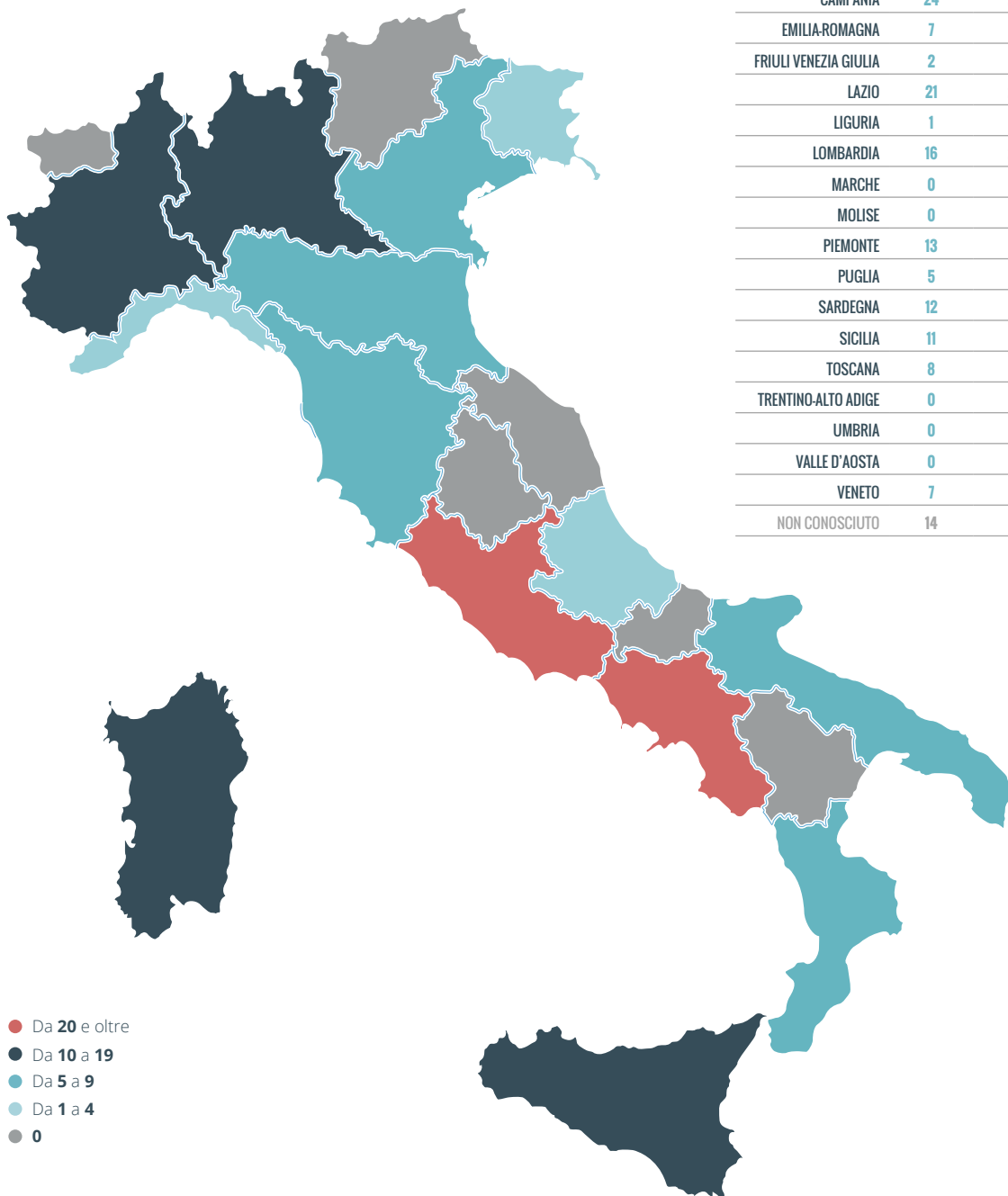
Le segnalazioni rilevanti sono quelle che ci riportano un caso di corruzione o dei comportamenti assimilabili. Ci occupiamo anche delle altre segnalazioni, ma di solito le indirizziamo verso altre organizzazioni o enti più competenti di noi.

**La percentuale di segnalazioni rilevanti cresce in modo notevole, segno di una maggior consapevolezza e fiducia rispetto al ruolo dei whistleblower.**

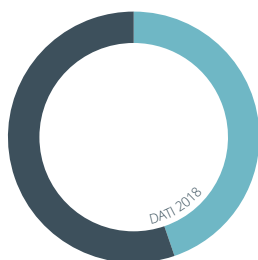
## MAPPA 2018 DELLE SEGNALAZIONI

	SEGNALAZIONI 2018	SEGNALAZIONI 2017	SEGNALAZIONI TOTALI*
ABRUZZO	4	3	15
BASILICATA	0	2	8
CALABRIA	7	10	31
CAMPANIA	24	20	81
EMILIA-ROMAGNA	7	3	23
FRIULI VENEZIA GIULIA	2	1	9
LAZIO	21	22	112
LIGURIA	1	3	9
LOMBARDIA	16	23	78
MARCHE	0	1	5
MOLISE	0	2	2
PIEMONTE	13	9	39
PUGLIA	5	12	41
SARDEGNA	12	7	34
SICILIA	11	15	45
TOSCANA	8	9	26
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0	2
UMBRIA	0	2	4
VALLE D'AOSTA	0	0	1
VENETO	7	6	23
NON CONOSCIUTO	14	8	30

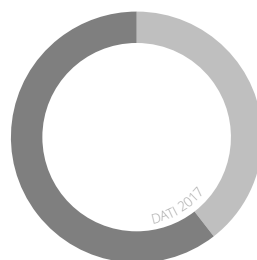
\*AL 31/12/2018



## CONFIDENZIALE / ANONIMO



**45% CONFIDENZIALI - 68**  
**55% ANONIMI - 84**



**39% CONFIDENZIALI - 62**  
**61% ANONIMI - 95**

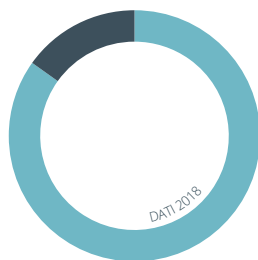
I segnalanti confidenziali sono quelli che da subito scelgono di farci sapere chi sono. Ci dicono per esempio il loro nome e cognome o ci lasciano la loro e-mail, per comunicare in modo più diretto. Noi non divulghiamo mai queste informazioni, a meno che non sia proprio il segnalante a chiederlo espressamente.

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

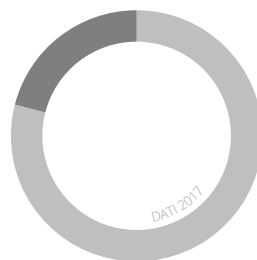
La conoscenza o meno dell'identità del segnalante non incide sulla qualità della segnalazione. Si tratta solo di una scelta del segnalante basata sul suo personale grado di fiducia. Anche la normativa ha riconosciuto questo principio, non vietando le segnalazioni anonime, così come la stessa ANAC, che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

**I segnalanti confidenziali sono aumentati rispetto a quelli anonimi. Tuttavia, quest'ultimi restano ancora più della metà, segno che la paura di esporsi resta.**

## DISPONIBILITÀ A RENDERE PUBBLICA LA SEGNALAZIONE?



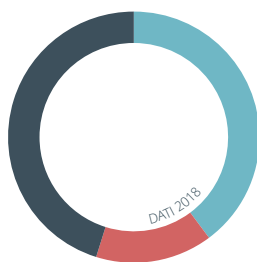
**85% SI - 129**  
**15% NO - 23**



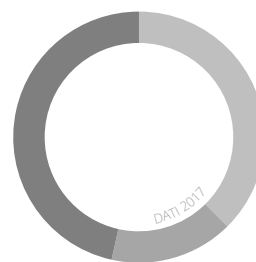
**79% SI - 124**  
**21% NO - 33**

Sono sempre più le persone disponibili a rendere pubblica la propria segnalazione. Spesso però preferiamo procedere in altro modo, perché pensiamo sia meglio evitare un'esposizione non necessaria del segnalante.

## UOMO / DONNA



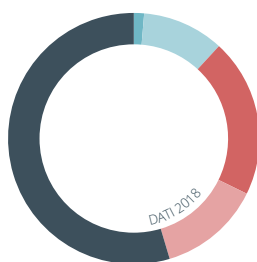
**40% UOMO - 60**  
**15% DONNA - 23**  
**45% N.C. - 69**



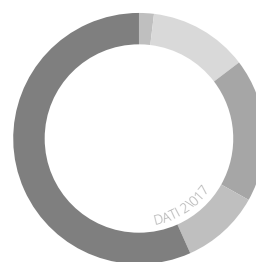
**38% UOMO - 59**  
**16% DONNA - 25**  
**46% N.C. - 73**

Nel 2018 si conferma ancora il dato sul sesso dei segnalanti. Sono in maggioranza uomini e la forbice con le segnalazioni provenienti da donne è aumentata rispetto all'anno precedente.

## ETÀ



**1% 15-24 ANNI - 2**  
**11% 25-39 ANNI - 16**  
**20% 40-54 ANNI - 31**  
**13% +55 ANNI - 20**  
**55% N.C. - 83**

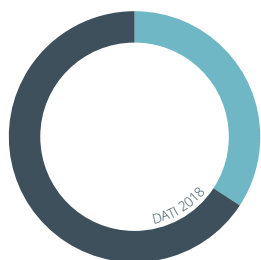


**2% 15-24 ANNI - 3**  
**13% 25-39 ANNI - 20**  
**18% 40-54 ANNI - 29**  
**10% +55 ANNI - 16**  
**57% N.C. - 89**

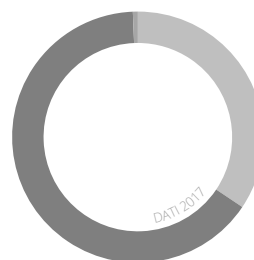
Il maggior numero di segnalazioni non anonime proviene da individui di età superiore a 40 anni. È un segmento anagrafico di soggetti che probabilmente hanno un'esperienza professionale abbastanza matura, tale da permettergli di poter conoscere e riconoscere le attività potenzialmente illecite. Il dato statistico risente dell'ampio numero di soggetti che non hanno comunicato l'informazione.

**I segnalanti in posizioni apicali hanno più possibilità di fare segnalazioni importanti e circostanziate.**

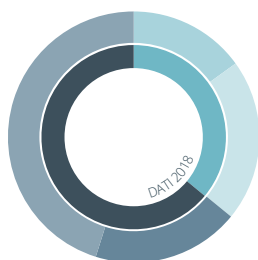
## VITTIMA O TESTIMONE? WHISTLEBLOWER?



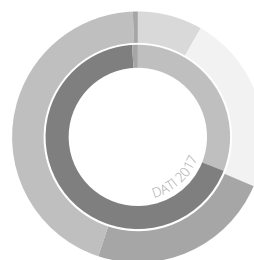
**34% VITTIMA - 52**  
**66% TESTIMONE - 100**



**34% VITTIMI - 54**  
**65% TESTIMONE - 102**  
**1% SCONOSCIUTO - 1**



**36% WHISTLEBLOWER - 54**  
**15% VITTIMA - 23**  
**21% TESTIMONE - 31**  
**64% NON-WHISTLEBLOWER - 98**  
**19% VITTIMA - 29**  
**45% TESTIMONE - 69**



**31% WHISTLEBLOWER - 49**  
**8% VITTIMA - 13**  
**23% TESTIMONE - 36**  
**68% NON-WHISTLEBLOWER - 107**  
**24% VITTIMA - 37**  
**44% TESTIMONE - 70**  
**1% SCONOSCIUTO - 1**

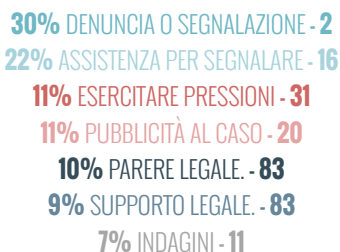
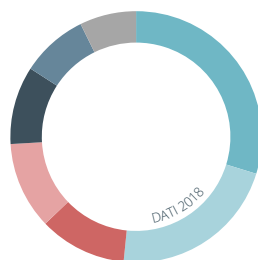
La percentuale di persone che decidono di segnalare un illecito in qualità di testimone si mantiene costante, doppiando anche quest'anno il numero di coloro che lo fanno dopo aver subito un danno personale.

I whistleblower sono invece aumentati e cambia anche la loro composizione degli stessi whistleblower: sono infatti aumentati coloro che ci contattano dopo avere già subito una discriminazione. In questo caso è molto più difficile per ALAC raggiungere un risultato positivo, poiché la persona si è già notevolmente esposta. 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.

**Le segnalazioni dei whistleblower aumentano, ma purtroppo ci contattano dopo aver già subito discriminazioni.**

## ASPETTATIVE DEI SEGNALANTI



Le aspettative dei segnalanti non sempre possono essere soddisfatte. Le motivazioni sono varie e vanno dalle possibilità organizzative di intervento in possesso 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.

Quasi un terzo dei segnalanti si rivolgono 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, ma in questi frangenti l'efficacia del nostro intervento dipende molto dalla completezza delle informazioni ricevute.

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 rappresenta in effetti lo scopo primario di ALAC.

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, a seconda del contesto, dell'importanza del contenuto della segnalazione e dall'esposizione del segnalante.

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. Quello che invece non possiamo proprio fare è dare assistenza legale ai segnalanti, poiché questa attività non è prevista dalla nostra associazione e inoltre richiederebbe un'ingente disponibilità di risorse, che l'associazione non ha.

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.



## RISERVATEZZA E PRIVACY

Sono moltissimi i legami tra whistleblowing, riservatezza e privacy, sia per quanto riguarda il rispetto dei requisiti normativi che l'efficace funzionamento dello strumento. La protezione della riservatezza rappresenta un punto cardine del sistema, senza il quale sarebbe difficilissimo convincere le persone a farsi avanti e segnalare possibili casi di corruzione.

Bisogna curare in particolare due aspetti, quello tecnologico e quello organizzativo. Dal punto di vista tecnologico, accanto ai canali tradizionali per le segnalazioni esistono le piattaforme informatiche crittografate che permettono di ricevere le informazioni in modo sicuro e consentono di dialogare in modo confidenziale o anonimo per approfondire o chiarire aspetti della segnalazione.

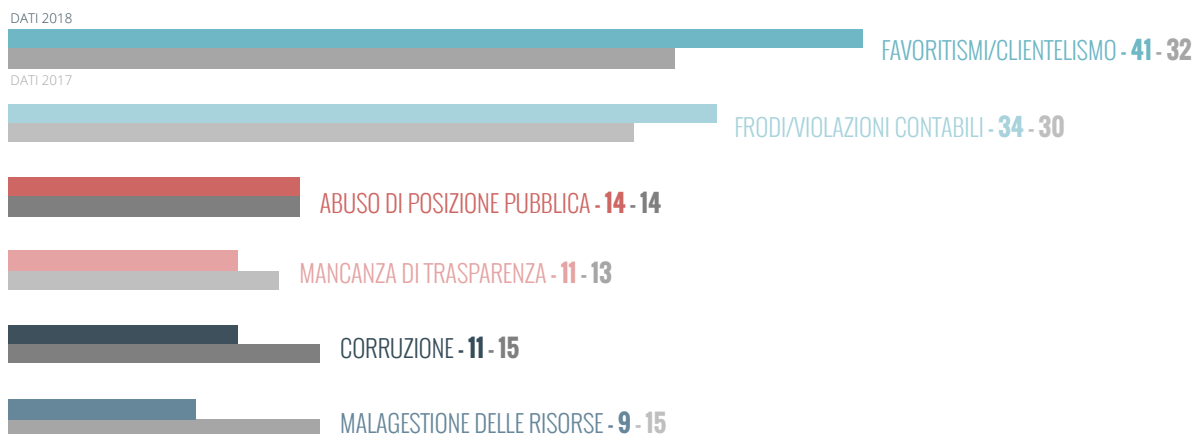
Da un punto di vista organizzativo, invece, è importante valutare come vengono trattate e gestite le informazioni ricevute. La legge esclude l'accesso alle informazioni contenute nelle segnalazioni e obbliga i soggetti riceventi a gestirle in modo confidenziale. È importante tenere in considerazione la conservazione dei dati, la trasmissione di informazioni riservate ad altri soggetti e le modalità da utilizzare per le azioni di accertamento.

Se per quanto riguarda la conservazione e trasmissione delle informazioni (sia all'interno dell'ente che da ente ad altra istituzione) si attende il parere del Garante per la Protezione dei Dati Personali, in relazione alle modalità di accertamento ci sono alcuni principi da tenere presente.

- 1. Non è utile né opportuno separare i dati identificativi del segnalante rispetto al contenuto della segnalazione.** Non è infatti solo dal nome e cognome che si può risalire all'identità del segnalante ma anche attraverso il contenuto della sua segnalazione, che dev'essere anch'essa gestita con le dovute cautele.
- 2. L'accertamento dovrebbe iniziare attraverso il dialogo con il segnalante,** in modo da chiarire e approfondire la segnalazione originaria, comprendere quale può essere l'esposizione dello stesso e i rischi da tenere in considerazione durante le verifiche.
- 3. Il coinvolgimento di altre funzioni e uffici deve avvenire con la minor condivisione possibile delle informazioni** oggetto della segnalazione e richiedendo documentazione piuttosto che facendo colloqui o interviste.
- 4. Le attività di accertamento dovrebbero essere volte alla ricerca di evidenze documentali** che possano supportare o, possibilmente, sostituire le parole del segnalante.
- 5. Il soggetto ricevente dovrebbe minimizzare lo scambio di informazioni verso organi esterni** anche per tutelare la propria posizione. La gestione della riservatezza è infatti a carico del soggetto ricevente e, in particolare nel settore pubblico, sono previste anche delle sanzioni amministrative in caso di violazione.

# QUALI SEGNALAZIONI RICEVE ALAC?

## TIPOLOGIA DI ILLECITO



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, 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

DATI 2018



CONCORSI/ASSUNZIONI/NOMINE - 30 - 22

DATI 2017



ESECUZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI - 28 - 18



RENDICONTAZIONE ECONOMICA - 23 - 30

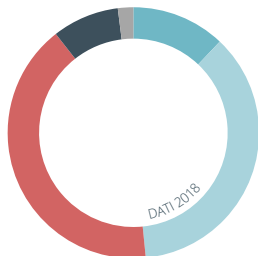


APPALTI - 17 - 34

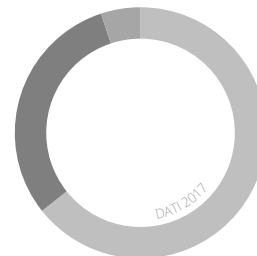
Nel 2018 c'è stata un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente, con una diminuzione sorprendente delle segnalazioni in materia di appalti. Sembra che il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, entrato in vigore nell'aprile del 2016, abbia trovato un'efficace implementazione, riducendo i possibili spazi per violazioni di questo tipo. Al contrario, le misure volte ad evitare discrezionalità e abusi nell'ambito dei concorsi e delle nomine sembrerebbero insufficienti: le segnalazioni in questo ambito sono in costante aumento.

**Il giro di vite contro gli appalti truccati sembra stia dando i suoi frutti, mentre concorsi e nomine sembrano ancora gestiti con troppa discrezionalità.**

## ENTE COINVOLTO: PUBBLICO O PRIVATO?



71% PUBBLICO - 107  
26% PRIVATO - 40  
3% ALTRO - 5



64% PUBBLICO - 101  
31% PRIVATO - 48  
5% ALTRO - 8

Oltre due segnalazioni su tre 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 ben regolamentato e promosso nel settore pubblico, anche grazie all'Autorità Nazionale Anticorruzione, mentre nel settore privato le lacune sono ancora tante.

**Le segnalazioni provenienti dal settore pubblico aumentano anche grazie alle maggior tutele introdotte dalla legge sul whistleblowing. Sfortunatamente la legge non tutela allo stesso modo i dipendenti del settore privato.**

## SETTORE

DATI 2018



DATI 2017



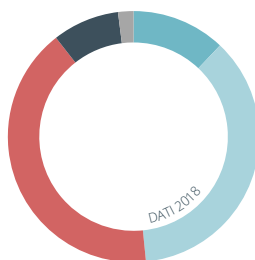
Le segnalazioni riferite al settore sanitario sono aumentate nuovamente in modo considerevole. **Da anni ci impegniamo in progetti per la trasparenza e l'anticorruzione in questo settore ed è quindi particolarmente spiacevole riscontrare come continui a risultare fortemente problematico.**

Gli altri settori confermano una certa stabilità con un numero contenuto ma costante di segnalazioni.

---

## IMPATTO DEL CASO

---



**12% RELATIVO AL SEGNALANTE - 19**

**36% RELATIVO ALL'ENTE - 55**

**41% RILEVANZA LOCALE - 62**

**9% RILEVANZA NAZIONALE - 13**

**2% RILEVANZA POLITICA - 3**

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.



## OCCHI PUNTATI SULLA SANITÀ

Da anni teniamo sotto particolare osservazione il settore sanitario, poiché continua ad essere uno dei più segnalati. Inoltre, si distingue per l'ampio spettro di situazioni riportate, riferibili ad ambiti molto particolari. All'interno delle aziende sanitarie infatti si verificano sia illeciti tipici anche di altre pubbliche amministrazioni come gli enti territoriali, nomine e appalti in primis, sia situazioni molto specifiche, riferibili solo al contesto medico.

Perché ci sono così tanti segnalanti in questo settore? La ragione è da cercare nella complessità ed estensione delle strutture, l'elevato numero del personale e l'esteso bacino di utenza. Le aziende sanitarie rappresentano probabilmente le strutture più eterogenee nel panorama delle pubbliche amministrazioni italiane.

Un altro aspetto che caratterizza questo settore è la qualità media delle segnalazioni: oltre il 91% è inerente a fatti di corruzione o assimilabili e solo tre tra quelle ricevute (34 in totale in sanità) non sono direttamente riferibili all'ambito di lavoro di ALAC.

Tra le tipologie di illeciti segnalati ce ne sono alcuni ricorrenti: ci sono nove casi relativi a nomine irregolari, quattro di malagestione di reparti ospedalieri o strutture distaccate, quattro relativi a irregolarità negli appalti (per mancanza di trasparenza, collusione tra imprese o bandi irregolari), tre casi di cosiddetta "malasanità", due casi relativi ai cosiddetti "furbetti del cartellino", due richieste economiche nei confronti dei pazienti per garantire dei favori da parte dei medici.

Altre situazioni riportate nelle segnalazioni ad ALAC sono sponsorizzazioni farmaceutiche irregolari, false invalidità, frodi economiche da parte di farmacie, abilitazione di medici senza requisiti, scambi di favori tra un ente sanitario e un'azienda privata, casi di ospedalizzazione irregolare di pazienti, scambio di favori elettorali in cambio di prestazioni mediche, acquisto di ambulanza a costi ampiamente sproporzionati, gestione irregolare dell'intramoenia, attestazioni di false partecipazioni a corsi di aggiornamento.

### MAPPA DELLE SEGNALAZIONI IN SANITÀ LE CITTÀ COINVOLTE

  
**CAGLIARI** (5 SEGNALAZIONI)  
**NAPOLI** (3)  
**ROMA** (4)  
**SALERNO** (3)  
**TORINO** (6)

  
(1 SEGNALAZIONE)  
**BOLOGNA**  
**CALTANISSETTA**  
**CASERTA**  
**CHIAVARI** (GE)  
**FIRENZE**  
**GENOVA**  
**LUCCA**

**MANTOVA**  
**MILANO**  
**RAGUSA**  
**SIRACUSA**  
**VARESE**  
**VERCELLI**



# SEGNALARE PER CAMBIARE LE STORIE DI ALAC

Non è semplice descrivere il lavoro di ALAC perché il contenuto di molte delle segnalazioni ricevute e il relativo lavoro di assistenza **non possono essere raccontati o descritti per motivi di riservatezza** o perché la gestione delle stesse è ancora in corso. Di seguito, alcuni dei **cambiamenti** che siamo riusciti a portare grazie alle segnalazioni ricevute e al nostro lavoro.

## SANITÀ ED ENTI CONTROLLORI

All'ospedale di Varese era stato creato un reparto "fantasma", il cosiddetto "Pronto Soccorso 2" che serviva per giustificare il ricovero di un numero di pazienti incompatibile con il numero di posti letto. Un trucco contabile che comportava però il ricovero di pazienti nei corridoi e un sovraccarico di lavoro per il personale medico e infermieristico, con rischi evidenti per la salute dei cittadini. Il sistema era ben conosciuto all'interno dell'azienda ospedaliera, in quanto creato alcuni anni prima ed in seguito confermato e tollerato.

Il team ALAC ha preso in carico la segnalazione, portandola a livello regionale, chiedendo che la questione fosse affrontata sia da un punto di vista contabile che operativo. Siamo stati rimbalzati da un ufficio all'altro prima di capire chi, all'interno della Regione Lombardia, avesse l'onere di accertare la veridicità delle dichiarazioni degli enti nella gestione delle sale urgenza.

Dopo alcuni mesi, l'ospedale ha finalmente ricevuto dalla Regione Lombardia l'indicazione di eliminare la struttura virtuale "Pronto Soccorso 2" e di lavorare a una riorganizzazione reale del reparto.

## CONCORSI IRREGOLARI

Ci sono state segnalate delle possibili irregolarità in un bando di concorso per due posizioni come dirigente psicologo presso la ASL di Vercelli. La segnalazione evidenziava dei criteri del bando molto discrezionali, nonché uno svolgimento del concorso non pienamente conforme a quanto previsto dai regolamenti. Una volta verificate le anomalie segnalate, abbiamo preso contatto con il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione dell'ente, che ha preso immediatamente in carico la segnalazione svolgendo le attività di accertamento e riscontrando dei profili dubbi che hanno portato alla sospensione del concorso e alla richiesta di un parere specifico ad ANAC.

Nonostante diversi solleciti, anche da parte nostra, l'RPCT non ha ancora ricevuto risposta ed il concorso risulta tutt'ora sospeso.

## COME FARE UNA SEGNALAZIONE AD ANAC SE NON SEI UN WHISTLEBLOWER?

Alcuni consiglieri di minoranza dell'Unione dei Comuni di Alta Valle Intelvi ci hanno contattato per valutare alcune condotte e azioni del sindaco

del paese, a loro avviso non conformi alla legge. Abbiamo aiutato i segnalanti a circostanziare la segnalazione, identificando le violazioni relative alla trasparenza, quelle relative agli obblighi in materia di anticorruzione e i possibili illeciti. Li abbiamo assistiti nella redazione della segnalazione e nella raccolta delle evidenze, consigliandoli su quali elementi inserire nella segnalazione da inviare all'Autorità Nazionale Anticorruzione, anche alla luce di quanto previsto dal protocollo sottoscritto con ANAC.

A seguito dell'invio, l'Autorità ha attivato dei controlli nei confronti dell'operato del sindaco, per valutare l'eventuale commissione di illeciti. Attualmente, attendiamo il riscontro in merito alle attività di verifica svolte.

## **LE SEGNALAZIONI POSSONO FAR CAMBIARE LE PROCEDURE**

Abbiamo ricevuto diverse segnalazioni relative all'Ospedale Brotzu di Cagliari. Le irregolarità erano varie e richiedevano dei controlli da parte di soggetti con un accesso privilegiato alle informazioni riportate; le segnalazioni erano infatti molto specifiche e precise, ma non supportate da sufficienti documenti. Si riferivano a richieste di denaro per favorire l'accettazione di pazienti, abusi dell'*intramoenia* a danno della struttura ospedaliera, un concorso interno di cui sarebbe stato noto il nome del vincitore ancora prima dell'uscita del bando.

Abbiamo quindi deciso di contattare il Responsabile Anticorruzione dell'ente, che si è trovata in difficoltà nello svolgere accertamenti così delicati all'interno dell'ente. Ha quindi deciso di richiedere al Direttore Generale dell'ente l'istituzione di un comitato di garanzia per poter valutare le segnalazioni nel modo più preciso e completo possibile. Il Comitato è stato istituito a settembre ed è al lavoro sulle segnalazioni

ricevute. La decisione ha sicuramente comportato un dilatamento dei tempi ma ha contribuito a implementare una gestione più strutturata e professionale delle segnalazioni.

## **QUANDO IL SEGNALANTE ARRIVA TARDI**

Un dipendente del Comune di Partanna (TP) ci ha contattato, lamentando di aver subito diverse discriminazioni in seguito a una sua segnalazione interna all'ente. Purtroppo, la persona si era già notevolmente esposta e aveva anche perso il primo grado nel procedimento di lavoro. La segnalazione ricevuta risultava però molto solida e documentata e abbiamo quindi ritenuto che le recriminazioni del segnalante meritassero un approfondimento. Una seconda segnalazione indipendente, relativa allo stesso ente, ha poi rafforzato la convinzione che fosse necessario porre particolare attenzione ai comportamenti dei vertici del Comune.

Alla luce della nuova normativa che prevede la possibilità di sanzioni agli enti da parte di ANAC, abbiamo convinto il segnalante a contattare l'Autorità. Purtroppo, ANAC ha adottato il regolamento sanzionatorio solo lo scorso dicembre e quindi siamo ancora in attesa di un'eventuale sanzione che potrebbe agevolare il *whistleblower* nel procedimento di lavoro.

## **NEPOTISMO IN UNIVERSITÀ**

Diverse segnalazioni riguardano l'ambito universitario: favoritismi nei concorsi o nella gestione di centri o borse di ricerca costituiscono spesso l'oggetto di segnalazioni in cui coloro che ci contattano non sanno esattamente come muoversi. Le problematiche riscontrate più di frequente riguardano la paura di subire discriminazioni a causa della segnalazione e il fatto che le situazioni segnalate non sempre costituiscono degli illeciti,

quanto delle situazioni che a causa dell'elevata discrezionalità e di una scarsa regolamentazione, aprono la strada a decisioni basate su simpatie e favori invece che su merito e competenze. Le molte segnalazioni ricevute rappresentano infatti il mondo universitario come un "sistema chiuso", regolamentato da meccanismi di favori e conoscenze, dove segnalare un'irregolarità può significare la fine della propria carriera.

In questi casi la nostra assistenza, oltre che circostanziare la segnalazione e tutelare la fonte, ha l'obiettivo di migliorare le procedure dell'ente. A volte ciò è avvenuto grazie alla pressione portata da parte nostra nei confronti del responsabile anticorruzione dell'ente, altre volte abbiamo dovuto ricorrere alla pubblicazione dei fatti per esporre le cattive pratiche in atto e richiedere azioni correttive nell'interesse dell'ente e della collettività. Le risposte che abbiamo ricevuto sono varie, a dimostrazione che, a prescindere dalla tipologia e natura dell'ente, sono i soggetti preposti ai controlli e la loro indipendenza rispetto a vertici e colleghi a fare la differenza.

## IL BLOG DI TRANSPARENCY

In molti casi i nostri tentativi di gestire e risolvere un possibile illecito attraverso canali istituzionali sono risultati infruttuosi. ALAC ha però l'esigenza di raccontare le storie di cui si è occupata e che, per diversi motivi, non riescono ad ottenere l'attenzione che riteniamo dovrebbero avere. L'Espresso ci ha messo a disposizione lo spazio *Voci contro la corruzione*, nel quale raccontiamo alcuni di questi casi.

Come ad esempio il problema delle società partecipate dagli enti pubblici, in particolare quelli regionali, dove difficilmente un *whistleblower* trova il coraggio di segnalare internamente; in un caso specifico abbiamo provato a interessare l'ente regionale controllante a proposito di un possibile

illecito di una sua azienda, ma la risposta è stata negativa, perché non di sua diretta competenza e responsabilità. E formalmente è così, anche se questo rappresenta un evidente controsenso.

Un'altra storia interessante riguarda un caso di comparaggio da parte di una farmacia privata in Sicilia, la cui proprietaria affitta i locali ad alcuni medici a prezzi contenuti in cambio di una sponsorizzazione della stessa da parte dei dottori. I tentativi di dialogo con Federfarma, il FOFI, l'Ordine dei Medici di Catania e l'Ordine dei Farmacisti di Catania hanno avuto riscontri insufficienti, se non la rimozione di alcuni cartelli pubblicitari.

Un altro caso pubblicato su *Voci contro la corruzione* è accaduto in Liguria, relativo ad un potenzialmente "esplosivo" conflitto di interessi tra aziende che effettuano la manutenzione e quelle invece addette alla certificazione delle caldaie. Un settore in cui la legge non è chiara, dove i regolamenti nazionali e quelli regionali esprimono posizioni contrapposte e in cui il Garante per la Concorrenza, da noi interpellato, si è detto "non competente" in materia.





LEGGI LE STORIE DI ALAC SU  
[VOCICONTROLACORRUZIONE.BLOGAUTORE.ESPRESSO.REPUBBLICA.IT](https://vocicontrolacorruzione.blogautore.espresso.repubblica.it)

## **RINGRAZIAMO PER IL SUPPORTO ECONOMICO**

**Business Integrity Forum di Transparency International Italia**  
**Open Society Initiative for Europe**  
**Unioncamere Lombardia**

## **RINGRAZIAMO**

### **Esperti e consulenti per il loro contributo volontario**

Carnà & Partners

Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici

Studio Legale Aw. Marcello Spissu

Studio Legale Sardella

### **Partner tecnici**



## VUOI SOSTENERE ALAC?

ALAC dal 2016 può offrire assistenza gratuita a chi segnala un caso di corruzione solo grazie alle donazioni individuali e al contributo delle aziende parte del Business Integrity Forum di Transparency International Italia.

Garantire la sostenibilità di ALAC è fondamentale per continuare ad aiutare chi si rivolge a noi.

Anche tu puoi dare un contributo facendo una donazione a Transparency International Italia.

**[WWW.TRANSPARENCY.IT](http://WWW.TRANSPARENCY.IT)**



**ALLERTA ANTICORRUZIONE (ALAC)** è un servizio di Transparency International Italia, indirizzato ai cittadini che vogliono segnalare un caso di corruzione. Il servizio è stato avviato ad ottobre 2014 nell'ambito del progetto Speak Up II, co-finanziato dalla Commissione Europea.

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

**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 della corruzione.

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

CONTINUA A SEGUIRCI SU:

