



**SETTEMBRE 2017**

**SEGNALARE  
LA CORRUZIONE  
NEI COMUNI**

# **SEGNALARE LA CORRUZIONE NEI COMUNI**

***Rapporto sulle Relazioni dei Responsabili  
per la Prevenzione della Corruzione  
nei capoluoghi di provincia italiani***

*A cura di:*

Civico97, Transparency International Italia, Riparte il futuro

**civico97**

 **TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**  
Associazione contro la corruzione

SENZA CORRUZIONE  
**RIPARTE  
IL FUTURO**

<b>Premessa</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I</b>	
<b><i>L'attivazione della procedura di raccolta delle segnalazioni</i></b>	<b>7</b>
<b>CAPITOLO II</b>	
<b><i>I canali di raccolta delle segnalazioni</i></b>	<b>13</b>
<b>CAPITOLO III</b>	
<b><i>Il volume delle segnalazioni</i></b>	<b>15</b>
<b>APPROFONDIMENTI</b>	
<b><i>I Comuni intercettano tutti i reati?</i></b>	<b>17</b>
<b><i>Un caso virtuoso: il Comune di Venezia</i></b>	<b>19</b>
<b>CAPITOLO IV</b>	
<b><i>Cosa pensano i Responsabili per la Prevenzione della Corruzione del whistleblowing</i></b>	<b>21</b>
<b>CAPITOLO V</b>	
<b><i>Conclusioni e suggerimenti</i></b>	<b>27</b>
<b>APPENDICE</b>	
<b><i>Campione di riferimento</i></b>	<b>29</b>

# PREMESSA

Nel 2016 Transparency International Italia e Riparte il futuro hanno promosso la petizione **Voci di giustizia** per chiedere di accelerare il processo di discussione e adozione del disegno di legge sulla protezione dei whistleblower approvato dalla Camera a gennaio 2016. L'obiettivo di questa petizione, diretta al presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato e a tutti i membri della Commissione, è di dotare il nostro Paese di una legge efficace che tuteli i whistleblower, ovvero coloro che decidono di segnalare episodi di corruzione e malaffare sul proprio posto di lavoro e per questo rischiano di subire mobbing e ritorsioni. In attesa dell'approvazione al Senato, le misure di prevenzione definite nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) sono deboli e carenti.

Questa ricerca, ad opera di Civico97, intende da una parte rappresentare e far comprendere il livello di attuazione della misura che dovrebbe agevolare l'emersione di condotte illecite; dall'altra, evidenziare le carenze del sistema di tutela della segretezza dell'identità del dipendente pubblico che, venuto a conoscenza di comportamenti illeciti interni alla struttura amministrativa, decida di segnalarli, senza il timore di un'eventuale sanzione, licenziamento o misura discriminatoria.

L'associazione, con il supporto di Transparency International Italia e Riparte il futuro ha analizzato le Relazioni sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nel PTPC, pubblicate nel 2015 e nel 2016, dai Responsabili per la Prevenzione della Corruzione (RPC) delle 115 amministrazioni locali dei Comuni italiani capoluogo di provincia.

In particolare la ricerca si è focalizzata su quanto indicato nelle Relazioni rispetto all'attivazione della procedura per la raccolta di segnalazione di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione (cd. whistleblowing).

Con questo lavoro Civico97 ha deciso di dare il proprio contributo a **Voci di giustizia**, mettendo a disposizione la propria passione e competenza nell'attività di ricerca per dare forza alle ragioni della petizione.

Ogni anno i Responsabili anticorruzione dei Comuni devono pubblicare sul proprio sito una Relazione sulle strategie di Prevenzione della Corruzione messe in atto. Questa Relazione deve seguire standard ben precisi ed essere pubblicata entro un termine fissato.

## ***La Relazione dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione: di cosa stiamo parlando?***

La Relazione è un documento sintetico che permette ai RPC di esprimere le proprie considerazioni in merito al ruolo da loro ricoperto e di informare gli organi di indirizzo politico, i cittadini e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sullo stato di attuazione del PTPC adottato l'anno precedente. Mediante tale relazione i RPC possono descrivere la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione da parte dell'ente, in vista dell'approvazione del nuovo piano, che deve essere adottato entro i successivi trenta giorni.

Per garantire l'omogeneità delle relazioni e agevolarne la valutazione, l'ANAC, sin dall'anno scorso, ha predisposto un modello che permetta una presentazione schematica e immediata dei contenuti richiesti.

Secondo le indicazioni dell'ANAC (emesse in data 05/12/2016), la Relazione deve:

- essere pubblicata, sul sito istituzionale dell'ente, nella sezione "Amministrazione trasparente" sotto-sezione "Altri contenuti - Corruzione";
- essere elaborata e caricata nel formato predisposto, così da permettere la piena accessibilità e disponibilità delle informazioni contenute. La pubblicazione della scheda in formati diversi da quello condiviso è equivalente alla mancata pubblicazione;
- essere pubblicata entro il 31 dicembre (termine che sia nel 2016 che nel 2017 è stato posticipato dall'ANAC al 16 gennaio).

Il modello consiste in un file Excel composto da tre distinti fogli:

**1) Anagrafica:** dedicato alle informazioni relative al RPC, e, laddove questa figura sia assente, all'organo di indirizzo;

**2) Considerazioni generali:** riservato alle valutazioni del RPC relative all'effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e al proprio ruolo all'interno dell'amministrazione, società o ente;

**3) Misure anticorruzione:** inerente alle informazioni sull'adozione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e al giudizio sulla loro efficacia oppure, laddove le misure non siano state attuate, sulle motivazioni della mancata attuazione.

In una sezione della Relazione i Comuni devono rendere conto della loro attività di raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione: hanno attivato la procedura? Che strumenti hanno usato? Quante segnalazioni hanno ricevuto? Questo rapporto analizza e confronta i dati emersi dalle relazioni dei 115 Comuni italiani capoluogo di provincia.

Questo rapporto si concentra sul "Punto 10" della terza sezione dedicata alle misure anticorruzione. In particolare, in tale sezione, il RPC è chiamato a dare delucidazioni in merito all'avvenuta attivazione della procedura per la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione; delle ragioni dell'eventuale mancata attivazione della procedura; degli strumenti adottati per raccogliere le segnalazioni; della raccolta, e della quantità, di segnalazioni pervenute sia dal personale dipendente dell'amministrazione sia da soggetti esterni ad essa. Infine al RPC è richiesto di formulare un giudizio sul sistema di tutela del dipendente pubblico.

---

Dei 115 Comuni capoluogo di provincia italiani, i seguenti enti svolgono congiuntamente tale funzione.

- Massa e Carrara
- Barletta, Andria e Trani
- Pesaro e Urbino
- Forlì e Cesena

Il campione di riferimento della ricerca relativa al 2016 si differenzia parzialmente da quello analizzato nell'ambito del 2015.

Infatti, a seguito di riforma delle province sarde, la provincia di Olbia e Tempio (oggi sotto Sassari), la Provincia d'Ogliastra (formata da Tortolì e Lanusei) sono state soppresse; mentre è stata istituita la nuova provincia del Sud Sardegna che comprende le ex province di Carbonia, Iglesias, Sanluri e Villacidro.

Tale riassetto istituzionale ha portato una riduzione del numero degli enti monitorati da 119 a 115.

# **L'attivazione della procedura di raccolta delle segnalazioni**

*L'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, così come modificato dalla l. 190/2012, prevede che "[...] il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".*

La citata disposizione ha introdotto nell'ordinamento italiano una specifica tutela per il soggetto dipendente del settore pubblico che decida di segnalare eventuali comportamenti illeciti conosciuti all'interno del proprio ambito lavorativo.

La misura di prevenzione del whistleblowing è regolata tramite disposizioni contenute nei seguenti testi normativi ed amministrativi:

- Legge n. 190 del 6 novembre 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge n. 11 agosto 2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari;
- Piano Nazionale Anticorruzione, dell'11 settembre 2013;
- Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 di A.N.AC. - Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower).

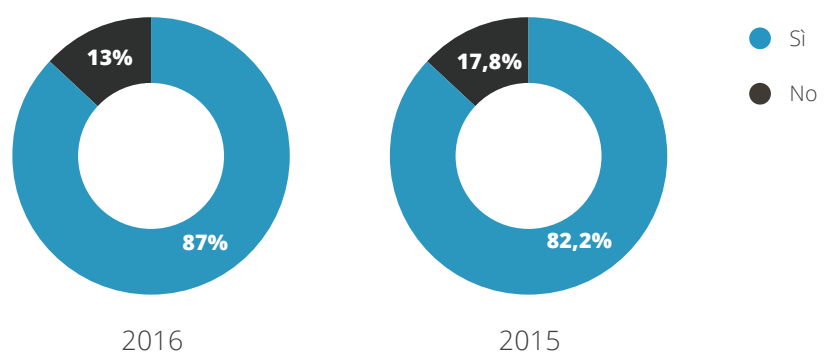
In particolare, tramite la cosiddetta Legge Severino (190/2012), è stato sancito il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower nel settore pubblico, la confidenzialità seppur condizionata del segnalante e l'esclusione del diritto di accesso per la denuncia fatta, salvo in caso di ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54bis d.lgs. n. 165 del 2001 di fronte alla necessità di svelare l'identità del denunciante.

La norma identifica come possibili destinatari delle segnalazioni l'Autorità giudiziaria, la Corte dei Conti ed il superiore gerarchico del soggetto denunciante. Inoltre l'ANAC ha messo a disposizione dei dipendenti pubblici un proprio indirizzo di posta elettronica dedicato alla ricezione di segnalazioni. Con l'entrata in vigore di questa norma gli enti pubblici hanno dovuto prevedere procedure e adottare strumenti adeguati a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante così da tutelarla rispetto ad eventuali azioni sanzionatorie o discriminatorie da parte dell'ente di appartenenza.

Il Punto 10A della Relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nel PTPC – 2015 richiede appunto al RPC di indicare se sia stata attivata, o meno, la procedura per la raccolta di segnalazioni di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione di appartenenza. Come si sono comportati i Comuni nell'adempimento di questo punto?

Secondo le Relazioni dei Responsabili anticorruzione, nel 2016 100 su 115 enti hanno attivato la procedura di raccolta delle segnalazioni. Un dato in crescita rispetto all'anno precedente: il 38% degli inadempienti del 2015 ha migliorato la propria azione di prevenzione.

### Attivazione procedura nel 2016



Dalle Relazioni 2016 emerge che i RPC di 100 Comuni italiani capoluogo di provincia dichiarano di aver attivato la procedura di raccolta delle segnalazioni. Diversamente, 15 Comuni non lo hanno fatto. Nel 2015 il dato di attivazione si assestava all'83%, mentre nel 2016 è cresciuto fino all'87%.

Dei 21 enti che, tramite le Relazioni 2015, dichiaravano di non aver attivato la procedura, 13 risultano ancora inadempienti nel 2016. Il 38% degli inadem-



pienti del 2015 ha invece migliorato la propria azione di prevenzione. Siracusa e Verbania che dichiaravano di aver adottato la procedura nel 2015, non risulta lo abbiano fatto nel 2016. Enna, Crotone, Matera, Piacenza, Udine, Como, Mantova, Fermo, Trani, Brindisi, Nuoro e Sanluri dichiarano di non aver attivato la procedura né nel 2015 né nel 2016.

Quali sono le ragioni per cui 15 Comuni non hanno adottato la procedura per la raccolta delle segnalazioni? Difficoltà di adeguarsi a livello informatico, idee confuse sul senso della normativa, volontà di fare le cose al meglio (e non fare niente). Le motivazioni addotte dai Responsabili suonano come pretesti a quattro anni dall'entrata in vigore della normativa.

## Le motivazioni per la mancata adozione

Dopo diversi anni dall'entrata in vigore della legge è anomalo riscontrare che un numero così rilevante di enti ancora non abbia introdotto una procedura per le segnalazioni. Quali sono le motivazioni o scuse di questa mancanza dichiarate nelle Relazioni dai RPC? Cosa avrebbero potuto fare e non hanno fatto per porre rimedio?

Si analizzano qui di seguito tali motivazioni, cercando di rispondere alle perplessità, alle incertezze e alle contraddizioni espresse dai RPC.

Grado di soddisfazione delle motivazioni:



Alto



Medio



Basso



*Il continuo cambio di segretari non ha consentito l'organizzazione del sistema (2015). NA (2016).*

**A prescindere dal continuo cambio dei segretari, non è ammissibile che in tre anni non sia stata attivata neppure una email.**



*Cinque Responsabili giustificano la mancata attivazione con il fatto che le amministrazioni sono in fase di attesa o di valutazione per l'acquisizione di un apposito sistema informatico per la raccolta delle segnalazioni.*

**Oltre a velocizzare la valutazione o revisione degli strumenti informatici, si potrebbe almeno prevedere nel frattempo un indirizzo email dedicato a raccogliere le segnalazioni.**



*Non è pervenuta alcuna segnalazione e comunque sarebbero state garantite tutte le tutele previste dall'articolo 54bis del decreto legislativo 165/2001 recepite nel PTPC.*

**Non sono pervenute segnalazioni in quanto non sono previsti canali specifici per raccogliere. La promessa di protezione da parte del Responsabile è in contraddizione con la mancata implementazione di procedure sicure.**



*Ignote all'attuale RPC (2015). DELL'ANAC (2016).*

**Il Responsabile non conosce le motivazioni per la mancata attivazione, nonostante ne sia responsabile.**



*[...] È stata rappresentata in più occasioni [...] la necessità di procedere all'attivazione dell'istituto in forma centralizzata (presso ANAC) con interessamento delle singole amministrazioni di volta in volta competenti alla luce delle segnalazioni ricevute. Nel permanere il non accoglimento della richiesta si procederà nel corso del 2016 all'attivazione dell'istituto a livello di Ente (2015). (N.d.A. Nel 2016 l'attivazione non è avvenuta).*

**Nella Relazione del 2015 il Responsabile fraintende i diversi ruoli di ANAC e amministrazioni, provando a scaricare la responsabilità su ANAC; nel 2016 l'ente continua a non implementare.**





*Trattasi di procedura che, per la delicatezza e rilevanza, specie in un contesto sociale in cui spesso si utilizzano esposti anonimi e, quindi, molto lontano dal sistema in cui tali istituti possono avere rilevanza positiva, occorre rafforzare con misure di forte garanzia. La misura sarà oggetto del nuovo Piano 2016 [...] È da rilevare che il contesto sociale si distingue per essere oggettivamente lontano dal manifestare questo modello di cultura della legalità: tuttavia, ciò rappresenterà un elemento importante di applicazione del sistema nel rispetto delle previsioni normative e delle disposizioni ANAC (2016).*

***Il contesto sociale, per quanto avverso, non può essere un ostacolo all'adozione di una procedura prevista dalla legge, che dovrebbe anzi favorire il superamento di tali barriere culturali. Tra l'altro, "segnalazioni" ed "esposti" sono cose diverse e le segnalazioni possono avvenire anche in forma anonima.***



*La misura non è stata attuata nel corso del 2015 anche a causa delle criticità organizzative sopra descritte (2015, quando era invece indicata l'esistenza della procedura). Le modalità applicative della misura sono state previste nell'ambito delle linee guida per l'aggiornamento del Piano Anticorruzione approvate con la richiamata deliberazione giuntale n. 378/2016 (2016, quando la procedura non è più indicata come esistente).*

***In relazione al 2015 era forse stata indicata erroneamente l'esistenza della procedura, che non sembra esistere neppure nel 2016. Quattro anni di "criticità organizzative" sono decisamente troppi per rappresentare una motivazione plausibile.***





*La recente adozione del piano e l'ancora più recente attivazione degli interventi formativi di tutto il personale ha determinato il postporsi dell'attivazione nel corso del 2018 (2016).*

**Il piano e la formazione sono obbligatori per legge dal 2013. Il fatto che siano attività "recenti" per questa amministrazione fa sì che tale giustificazione suoni poco convincente già in partenza.**



Le motivazioni addotte dai RPC possono essere suddivise in gruppi:

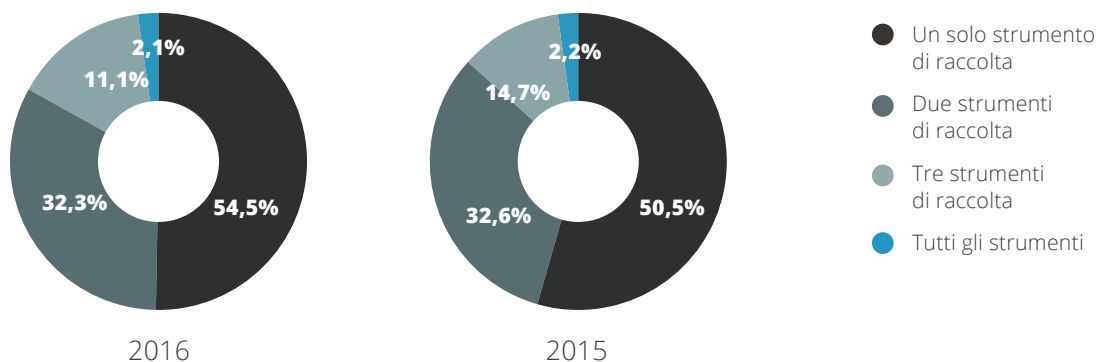
- 1.** Alcuni RPC sembrano non comprendere il proprio ruolo o il significato di whistleblowing;
- 2.** Alcuni RPC lamentano problemi organizzativi e socio-culturali;
- 3.** Alcuni RPC dicono di aver rimandato per poter attuare la procedura migliore.

Nonostante possa essere ritenuto accettabile un ritardo nell'ottica di adottare il miglior sistema possibile, sono trascorsi ormai quattro dall'entrata in vigore della legge e le motivazioni suonano come pretesti, specialmente per il fatto che gli enti oggetto di questo rapporto sono piuttosto strutturati. Per tale ragione **nessuna motivazione** è stata considerata pienamente soddisfacente.

## ***I canali di raccolta delle segnalazioni***

I possibili canali previsti da ANAC per la raccolta delle segnalazioni sono quattro: il cartaceo, l'email, il sistema informativo e il sistema informativo con garanzia di anonimato. ANAC non ha mai fornito delucidazioni sulle caratteristiche tecniche dei diversi strumenti indicati. In particolare, c'è molta confusione sulla distinzione tra sistema informativo e email e sul sistema informativo con garanzia di anonimato. Ogni ente può scegliere uno o più canali per le segnalazioni, a seconda di quello che ritiene più idoneo. Le amministrazioni che predispongono lo strumento cartaceo o un indirizzo email dedicato hanno attuato la soluzione meno sofisticata e affidabile per la sicurezza del segnalante ma altrettanto adeguata in base ai requisiti regolamentari. Il sistema informativo con garanzia di anonimato per i segnalanti rappresenta la soluzione più avanzata e consigliabile. Dalle relazioni non è tuttavia possibile valutare la bontà degli strumenti adottati e se, nella pratica, siano realmente in grado di garantire l'anonimato tecnologico.

Numero di procedure adottate dagli enti (con comparazione al 2015)

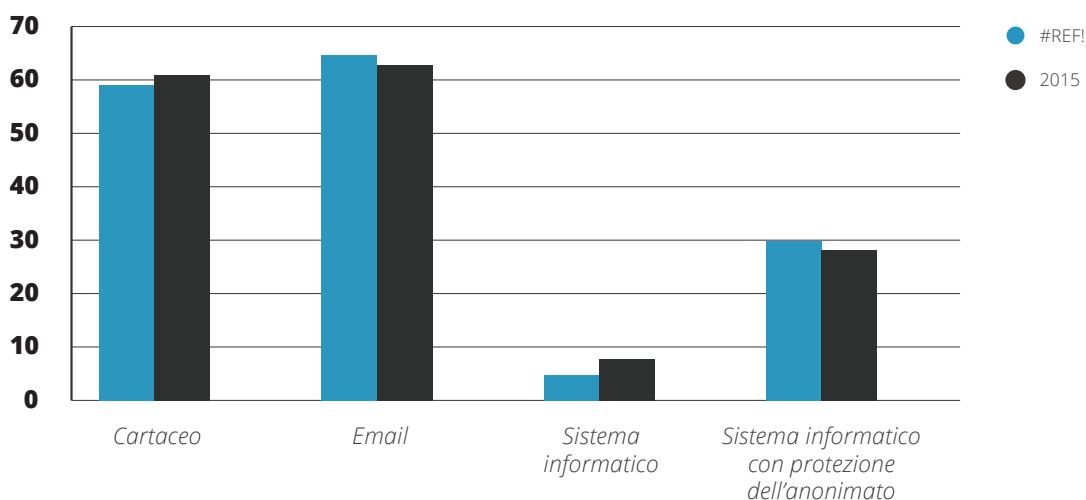


La maggior parte dei Comuni ha rispettato la normativa facendo il minimo sforzo: offrendo un solo canale per le segnalazioni e in prevalenza cartaceo, che non permette alcun dialogo con il segnalante anonimo, oppure via email, che non permette alcuna tutela dell'anonimato. I Comuni che hanno predisposto lo strumento migliore, ovvero il sistema informatico che garantisce l'anonimato, sono uno ogni quattro.

Molti Comuni si sono adeguati alla normativa anticorruzione facendo il minimo indispensabile. La maggior parte degli enti infatti ha predisposto solamente un canale, non incentivando di fatto la pratica di segnalazione.

L'unico caso in cui è ragionevole prevedere un solo canale per le segnalazioni è quando il canale scelto è il sistema informativo con protezione dell'anonimato.

Numero di procedure adottate dagli enti (con comparazione al 2015)



I canali più scelti dagli enti sono il cartaceo (che non permette alcun tipo di dialogo con il segnalante anonimo) e l'email (che invece non garantisce in alcun modo l'anonimato) a discapito di strumenti più evoluti.

Per quanto riguarda i sistemi informatici che non prevedono la protezione dell'anonimato il numero è così esiguo da farci dubitare che tutti i sistemi dichiarati nelle relazioni idonei alla protezione dell'anonimato, lo siano effettivamente. Sarebbe interessante conoscere i requisiti tecnici delle piattaforme informatiche adottate dalle amministrazioni per il whistleblowing ma questa informazione non è presente nelle relazioni (e talvolta neanche sui siti delle amministrazioni stesse).

Ad ogni modo i sistemi informatici con garanzia di protezione dell'anonimato sono di gran lunga il canale preferibile ma il loro numero cresce molto lentamente e sono previsti solamente da un ente ogni quattro.

# Il volume delle segnalazioni

Il numero di segnalazioni all'interno di un ente non basta in alcun modo per restituire una panoramica esaustiva sul funzionamento di uno strumento così complesso, e così nuovo per le amministrazioni italiane, come il whistleblowing. Tuttavia una valutazione del volume delle segnalazioni, in particolare modo quando modesto, fornisce indicazioni di massima sulla qualità del sistema adottato o su come questo sia stato comunicato internamente.

### Numero totale delle segnalazioni

**130** nel 2016      **77** nel 2015

Il numero di segnalazioni è aumentato del 70% rispetto all'anno precedente ma si tratta di una quantità ancora minima: solo 130 segnalazioni in totale ricevute da 20 enti su 115. Un dato risibile se si considera che ogni ente conta centinaia di dipendenti.

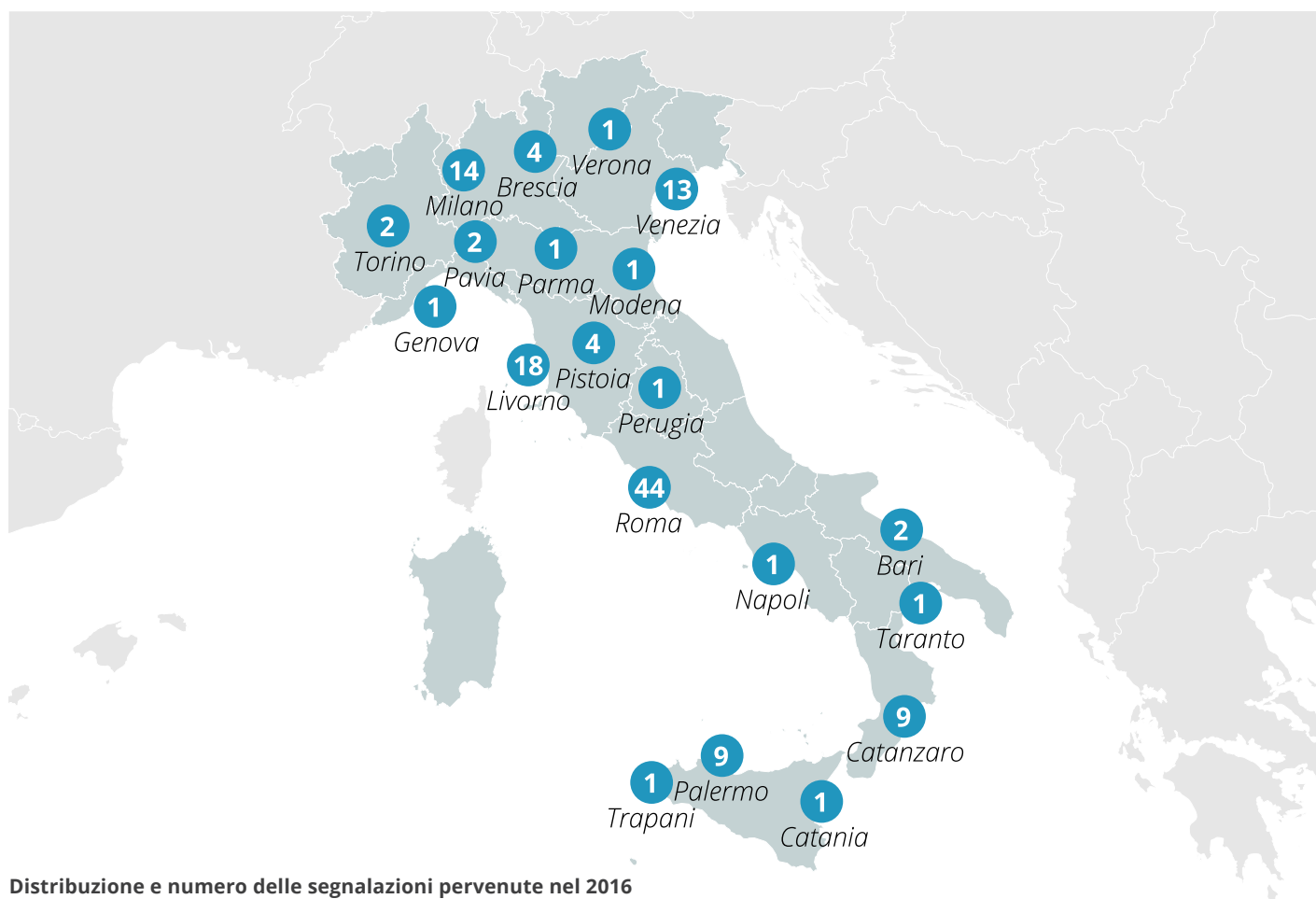
Il numero aggregato delle segnalazioni sta aumentando in modo considerevole (sono il 70% in più rispetto al 2015), anche se bisogna tener conto che il dato relativo al 2015 non era rilevante. Prendiamo però nota del trend positivo che può indicare come le amministrazioni forse stiano prendendo confidenza con lo strumento e ne stiano comunicando meglio l'esistenza ai propri dipendenti.

Va però tenuto presente come il dato complessivo di 130 segnalazioni sia ancora risibile considerando che si riferisce a 115 enti con centinaia di migliaia di dipendenti.

### Numero di enti che hanno ricevuto segnalazioni

**20** *Si*      **95** *No* nel 2016      **22** *Si*      **96** *No* nel 2015

Questo è forse il dato più rilevante della ricerca in quanto mostra come meno di un ente ogni cinque abbia ricevuto almeno una segnalazione. Inoltre non c'è stato un incremento del numero degli enti che hanno ricevuto segnalazioni (anzi, nel 2016 sono due in meno). Tale aspetto sommato al numero totale di segnalazioni, solleva dubbi se, invece che un miglioramento a livello nazionale, il miglioramento abbia riguardato solo un numero limitato di enti.



Dalla mappa si nota chiaramente che non esistono problemi localizzati geograficamente bensì una diffusa carenza di segnalazioni, segno che probabilmente molte amministrazioni non sono state in grado di implementare procedure efficaci a incentivare questa attività.

Il valore numerico non è un criterio esaustivo per valutare la bontà di un sistema ma l'assenza totale di segnalazioni in enti comunque strutturati e con un livello numerico di dipendenti non irrilevante costituisce un campanello d'allarme in relazione alla qualità dello strumento utilizzato.



## APPROFONDIMENTO

***I Comuni intercettano tutti i reati?***

L'insufficienza delle misure ad oggi predisposte dai Comuni è dimostrata dal fatto che molte segnalazioni non sono pervenute agli enti ma ad altri servizi di assistenza esterni ad essi. Tramite il servizio Allerta Anticorruzione (ALAC) ad esempio sono state raccolte segnalazioni anche a Pescara, Varese e Nuoro. Comuni che risultano carenti nell'adempimento della normativa.

Nell'ottobre 2014 *Transparency International Italia* ha attivato un servizio di assistenza per cittadini e soprattutto lavoratori che vogliono segnalare un caso di corruzione; il servizio *Allerta Anticorruzione* (ALAC) riceve segnalazioni relative a fatti corruttivi possibilmente commessi all'interno degli enti. I segnalanti spesso non conoscono i canali interni o non si sentono a loro agio nell'utilizzarli e decidono quindi di rivolgersi all'esterno. Allo stesso modo *Transparency* ha avviato un progetto di monitoraggio dei media, "*Mappiamo la Corruzione*", per catalogare i casi di corruzione riportati dagli organi di informazione per i quali siano state avviate indagini o ci siano procedimenti penali in corso o conclusi.

Sia attraverso ALAC che *Mappiamo la Corruzione*, si riscontrano casi che non sono stati riportati attraverso i canali di segnalazione interni. Si tratta in molti casi di situazioni anche rilevanti, che spesso si riferiscono ad illeciti o comportamenti anomali da parte dei vertici dell'amministrazione. È quindi evidente come, in assenza di un sistema interno di ricezione delle segnalazioni sicuro e indipendente, è difficile che questi fatti siano riportati internamente.

Attraverso ALAC sono state ricevute segnalazioni relative ai Comuni di Pescara, Varese e Nuoro, che non fanno parte della lista compilata in base alle relazioni dei RPC.

Non a caso a Varese sono previsti solamente i canali tradizionali come cartaceo e email, fattore che può scoraggiare le segnalazioni.

A Pescara, nonostante l'amministrazione affermi di aver predisposto anche canali che tutelino l'anonimato, i segnalanti hanno rilevato una scarsa indipendenza da parte dei soggetti preposti alla raccolta delle segnalazioni. Sembra che una procedura di whistleblowing va al di là dei requisiti formali ma necessita il coinvolgimento e un forte orientamento di prevenzione della corruzione da parte dei vertici dell'amministrazione.

Nel caso di Nuoro, invece, non è ancora stato previsto alcun canale di segnalazione, nonostante gli oltre quattro anni trascorsi dall'adozione della legge.

Ancora più rilevanti sono i casi individuati dal progetto *Mappiamo la Corruzione*. A Terni il sindaco Di Girolamo e l'assessore ai lavori pubblici Bucari sono stati arrestati per aver pilotato degli appalti. A Napoli, tra altri casi, c'è un filone del caso del Gruppo Romeo che riguarderebbe una presunta tangente a un funzionario comunale per cucire un appalto su misura. A Caserta l'ex

sindaco Del Gaudio è stato indagato per abuso d'ufficio e lottizzazione abusiva in relazione all'area ex Saint Gobain. A Reggio Calabria la maxi operazione sul business dei rifiuti legata alla famiglia De Stefano coinvolgeva anche la società mista che per il Comune di Reggio Calabria e altri del circondario si occupava della raccolta differenziata dei rifiuti. A Messina è molto estesa la portata del processo cosiddetto Gettonopoli in cui è stata chiesta la condanna per quindici consiglieri accusati di truffa e abuso d'ufficio.

Il Comune di Brindisi negli ultimi anni è stato al centro di diverse vicende corruttive ai livelli più alti dell'amministrazione. L'ex sindaco Consales è stato arrestato a febbraio 2016 con l'accusa di corruzione e il processo a suo carico è ancora in corso. Nel 2017 Consales è stato sottoposto a processo anche per concussione, truffa e abuso d'ufficio. Il Comune è tirato in ballo anche nelle vicende sui presunti accordi con gli Aeroporti di Puglia per la realizzazione di un'opera; nel registro degli indagati compaiono Francesco Zingarello, membro dello staff della sindaca Carluccio, e il comandante della polizia municipale Teodoro Nigro.

Situazione purtroppo simile nel Comune di Lecce dove sono molti i casi divenuti pubblici che hanno coinvolto i vertici dell'ente. Dalla vicenda delle tangenti-filobus, per la quale Massimo Buonerba, ex consulente della prima cittadina Poli Bortone, è stato rinviato a giudizio. Un'inchiesta sull'affidamento degli alloggi ha portato all'avviso di garanzia, tra gli altri, per due assessori comunali. Altri funzionari sono sotto indagine per un caso di tangenti in relazione ai lavori dell'Acquedotto Pugliese.

È da tenere presente che il progetto *Mappiamo la corruzione* riesce a monitorare solamente i casi con un'eco mediatica rilevante.

Il comune denominatore di queste vicende è rappresentato da gravissime irregolarità e illeciti che difficilmente potevano essere tenuti all'oscuro dei numerosi soggetti dell'amministrazione. Inoltre, illeciti di questo tipo, commessi da persone in posizione apicale, creano un danno gravissimo a livello di ambiente lavorativo in quanto vanno a minare gli sforzi in materia di anti-corruzione.

Gli enti presi in considerazione in questo paragrafo non hanno ricevuto segnalazioni da parte dei dipendenti negli ultimi due anni e questo conferma che non viene attribuita importanza al coinvolgimento dei dipendenti nella prevenzione della corruzione. I sistemi di whistleblowing adottati non sembrano essere in alcun modo sufficienti a facilitare l'arrivo di segnalazioni, né dal punto di vista organizzativo né da quello culturale/ambientale.

APPROFONDIMENTO

## **Un caso virtuoso: il Comune di Venezia**

Particolare attenzione merita il sistema informativo per la raccolta delle segnalazioni adottato dal Comune di Venezia. Oltre a tutelare adeguatamente la riservatezza dell'identità del soggetto segnalante, infatti, è uno strumento ideato e strutturato interamente all'interno dell'ente.

Franco Nicastro, Responsabile del Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Comune di Venezia, racconta come funziona il sistema veneziano.

### **Dott. Nicastro, come nasce l'esigenza di valorizzare lo strumento previsto per la raccolta delle segnalazioni nel Comune di Venezia?**

*L'istituto della segnalazione anonima trova le sue radici nella storia di Venezia: le famose "bocche di leone" rappresentavano il metodo di segnalazione di illeciti della Serenissima Repubblica. Tale strumento era inizialmente utilizzato per raccogliere informazioni su eventuali colpi di stato e poi il suo uso è stato esteso anche ai reati minori.*

*La procedura di raccolta delle segnalazioni del Comune di Venezia è stata ideata da me e appositamente sviluppata dalla società di proprietà del comune Venis. Il sistema elaborato rappresenta oggi lo strumento più efficiente esistente in Italia.*

*In vigore dal 17 dicembre 2015, aderisce perfettamente alle Linee Guida previste da ANAC, garantendo un livello di anonimato anche superiore a quello richiesto dalla stessa Autorità.*

### **Come hanno accolto il nuovo strumento i dipendenti del Comune di Venezia?**

*L'amministrazione pubblica deve fare in modo che i propri dipendenti si sentano sicuri. Per fare ciò deve fornirgli uno strumento che garantisca la loro tutela e deve metterli al corrente della sua esistenza. Non si tratta di sensibilizzare i dipendenti rispetto al tema della segnalazione, piuttosto di renderli consapevoli dello strumento a disposizione e delle sue caratteristiche. Il comparto amministrativo è interessato a conoscere questo strumento. Infatti, durante i momenti formativi organizzati, i dipendenti hanno sempre dimostrato un fortissimo interessamento rispetto a questo tema.*

### **Il nuovo strumento sta dando buoni frutti?**

*Il Comune di Venezia, ogni anno, raccoglie sempre più segnalazioni: sino al 2015, quando ancora l'unico strumento di raccolta era l'email, il Comune aveva raccolto unicamente due segnalazioni; durante il 2016, grazie all'introduzione di questo stru-*

mento, il Comune ha raccolto 14 segnalazioni.

Questo grazie anche al clima che va a caratterizzare gli uffici amministrativi: un clima positivo tra i dipendenti elimina il rischio di segnalazioni diffamatorie che rallentano il sistema, ingolfano il lavoro dei soggetti preposti ad esaminare le segnalazioni, allontanano l'attenzione dalle segnalazioni di illecito fondate.

### Come funziona il software?

Il massimo livello di tutela viene perseguito con un meccanismo di "doppia crittografia" per cui il dipendente si connette, anche dal computer di casa, al portale Intranet del Comune di Venezia, si registra e si identifica. Così facendo, accede al software per la segnalazione. Il sistema richiede l'inserimento dei dati minimi perché la segnalazione sia accoglibile, evitando il rischio di delazione: giorno e ora dell'illecito, struttura interessata, eventuali soggetti a conoscenza dell'illecito, descrizione dell'illecito, documenti da allegare, etc. Una volta inserite queste informazioni, la segnalazione è inviata al sistema. Fatto questo, il dipendente riceve, via email e sms, un codice tramite cui può controllare lo stato del procedimento e aggiornare la segnalazione. Contestualmente il RPC riceve via email una notifica di ricezione della segnalazione e una notifica per ogni ulteriore aggiornamento della segnalazione effettuata dal dipendente.

Il RPC accede al sistema tramite una triplice autenticazione: si autentica per visionare gli estremi della segnalazioni; si autentica per entrare nel sistema e vedere il contenuto criptato; si autentica per leggere il contenuto della segnalazione. Tramite il sistema, il contenuto della segnalazione e il nome del segnalante sono sempre separati e il RPC non è in grado di conoscere il nome del whistleblower.

Se il RPC ritiene di prendere in carico la segnalazione, il sistema crea un messaggio che informa il dipendente dell'avvio dell'istruttoria, la quale deve concludersi entro 90 giorni.

Il RPC può coinvolgere i propri collaboratori nell'analisi della segnalazione e anche questi non possono conoscere l'identità del segnalante.

Il RPC decide se archiviare la segnalazione, agire in via disciplinare o adire l'autorità giudiziaria. All'autorità giudiziaria viene consegnata la documentazione al cui interno è presente il nominativo del segnalante.

### Quanto è costato implementare il sistema?

Lo sviluppo del software è costato al Comune di Venezia 10.000 euro. Oggi il Comune lo propone in uso gratuito a tutte le altre amministrazioni d'Italia. Le amministrazioni che vorranno adottarlo avranno a loro carico solamente eventuali spese per la personalizzazione del sistema, che si aggirano sui 1.000 euro.

# Cosa pensano i Responsabili per la Prevenzione della Corruzione del whistleblowing

Nelle relazioni annuali, i responsabili sono chiamati a redigere una valutazione dello strumento per il whistleblowing predisposto nel proprio Comune. Tra le risposte c'è chi ha lasciato la sezione in bianco, chi ha risposto in maniera confusa e chi ha accampato scuse. In pochi hanno valutato in maniera approfondita e consapevole l'operato del proprio Comune.

Il format delle relazioni dei RPC prevede anche una valutazione dello strumento del whistleblowing nel Comune di pertinenza. Le valutazioni variano molto da ente a ente, in base alle azioni implementate per rendere lo strumento più efficiente e diffuso presso i dipendenti nonché in relazione alla diversa sensibilità e al coinvolgimento del RPC nelle politiche anticorruzione dell'ente.

Sono molti i casi di valutazione consapevole dello strumento basati su uno studio della materia, sull'adozione di misure congrue al contesto e sui risultati ottenuti. Tuttavia, molto più numerosi sono i casi in cui i RPC hanno lasciato la sezione bianca o hanno dato risposte anomale o apparentemente poco informate sulla natura e lo scopo dello strumento.

Si analizzano qui di seguito tali motivazioni, cercando di rispondere alle perplessità, alle incertezze e alle contraddizioni espresse dai RPC



Tredici Responsabili esprimono un giudizio positivo valutando lo strumento per il whistleblowing implementato nella loro amministrazione.

**Preso atto dell'auto-valutazione positiva da parte dei Responsabili, c'è da chiedersi come essa sia stata possibile: a nessuno di questi Comuni è, infatti, giunta alcuna segnalazione che potesse permettere di valutare l'efficacia del sistema adottato.**





*Occorre informatizzare il processo per garantire meglio l'anonimato e avviare una ulteriore attività informativa (2015).  
NA (2016).*

**Nonostante i buoni propositi espressi a fine 2015, nel 2016 non è stato attivato alcunché.**



*Nonostante l'Ente sia dotato di un apposito applicativo che garantisce l'anonimizzazione dell'identità del segnalante e nonostante siano stati pubblicati dei tutorial sulla intranet istituzionale, sembra permanere un sentimento generale di diffidenza nei confronti dell'istituto del whistleblowing. Nell'ambito del redigendo Piano si prevede un'attività di formazione/informazione a cura dei Sistemi Informativi.*

**Il Responsabile è consapevole del fatto che il funzionamento di un adeguato sistema di raccolta delle segnalazioni possa essere vanificato dalle resistenze culturali dei dipendenti dell'ente.**



*In realtà è pervenuta una segnalazione ma era generica, non circostanziata e riferita a fatti accaduti in un periodo passato non definito. Il segnalante, allo scopo invitato, non ha integrato la segnalazione con quanto detto. Il sistema è idoneo.*

**Il sistema, ritenuto "idoneo", ha ricevuto una sola segnalazione generica, che non è stata circostanziata. Per incentivare la pratica è importante fornire un sistema che faccia sentire il segnalante al sicuro da possibili ritorsioni.**





Almeno tre dei Responsabili valutano positivamente, anche dal punto di vista della tutela dell'anonimato, l'attivazione di un'email per l'invio delle segnalazioni.

***I Responsabili sembrano confondere confidenzialità e anonimato. Quest'ultimo, infatti, non è affatto garantito per segnalazioni che arrivano tramite il canale dell'email.***



Assolutamente carente.

***Il sistema, ritenuto "carente", non è stato in alcun modo migliorato. Prendere atto dei problemi non può bastare.***



Il sistema adottato, sebbene semplice e non telematico, risulta essere sufficiente. Eventuale altro sistema informatico, certamente migliore, comporterebbe aggravio di costi per un ente interessato dal dissesto finanziario.

***Il sistema, ritenuto "sufficiente", non ha ricevuto alcuna segnalazione che permetta una valutazione della sua reale efficienza. Inoltre, esistono sistemi informatici open source che non comportano aggravii di costi.***





*Il sistema in questione è di difficile applicazione. Atteso che, in una procedura di accertamento di responsabilità giuridicamente rilevanti, il contraddittorio tra le parti in causa è principio di rilievo costituzionale, esso non può prescindere dal confronto diretto tra “denunciato” e persona che segnala l’illecito. In ambito disciplinare la norma di tutela del denunciante è di fatto inapplicabile o è foriera di problemi giuridici insormontabili. Inoltre, la segnalazione dovrebbe essere valutata dal ricevente (il responsabile anticorruzione), il quale per poter efficacemente effettuare tale valutazione (necessaria per non dar corso a false denunce) dovrebbe avere considerevoli poteri inquirenti. L’unica azione possibile, in caso di segnalazioni, è inviare le stesse alle autorità competenti e agire in sede disciplinare solo in seguito alle eventuali misure adottate da tali autorità.*

**Il Responsabile non interpreta correttamente l’essenza e la funzione della segnalazione, che è una cosa ben diversa rispetto alla denuncia. La segnalazione serve ad allertare il ricevente rispetto a una possibile irregolarità e non rappresenta, come la denuncia, un atto formale di accusa nei confronti di un soggetto.**



*Il sistema di tutela previsto nel Piano deve essere implementato e adeguato alle dimensioni dell’Ente.*

**In realtà il Piano, di per sé, dovrebbe già essere adeguato alle dimensioni dell’ente.**



*In genere le persone si presentano direttamente o scrivono mediante canali formali, documentando disservizi.*



**Il Responsabile non sembra avere le idee chiare sul whistleblowing, né per quanto riguarda i canali di segnalazione né per quanto riguarda l'oggetto delle segnalazioni (che non documentano "disservizi" bensì corruzione e irregolarità).**



*Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione mediante segnalazione scritta debitamente firmata. Il Responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto alla Commissione di disciplina per l'avvio del procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.*

**Il Responsabile non sembra aver capito che il sistema di whistleblowing serve a prevenire le discriminazioni, non ad avviare un procedimento successivo a tutela del segnalante.**



*La tutela del whistleblowing è già prevista dal Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune. Si intende tuttavia adottare specifica e più idonea disciplina in merito.*

**Il Codice di Comportamento è un regolamento interno poco efficace per proteggere e incentivare chi segnala, come dimostrano i numeri.**





Con Delibera di Giunta è stata approvata la procedura per la segnalazione degli illeciti da parte dei dipendenti comunali, con successivo adeguamento del Codice di comportamento dell'Ente al quale è stata data ampia diffusione tra soggetti interni ed esterni all'Ente, destinatari dello stesso e la disciplina è stata altresì oggetto di interventi formativi in-house.

**La tutela del segnalante non si risolve nella sola adozione della procedura di raccolta delle segnalazioni, ma si realizza anche grazie alla sensibilizzazione e all'informazione dei dipendenti.**



# **Conclusioni e suggerimenti**

**CONCLUSIONE** Nonostante la legge che prevede l'introduzione di canali specifici per il whistleblowing sia stata approvata a fine 2012, quattro anni dopo sono ancora molte le amministrazioni a non aver adottato alcuna procedura. Le Linee Guida di ANAC sono piuttosto chiare in relazione ai requisiti per l'adozione di procedure di whistleblowing da parte degli enti. Le opzioni disponibili sono diverse a seconda delle risorse e del livello di fiducia nello strumento, quindi la mancata adozione non è accettabile. Nella prassi nessun ente è stato sanzionato per la mancata adozione.

**SUGGERIMENTO** **È necessario rendere evidente agli enti che l'applicazione delle norme anticorruzione non è facoltativa ma obbligatoria.**

---

**CONCLUSIONE** Tra le motivazioni per la mancata adozione della procedura sono annoverati problemi organizzativi o la necessità di studiare le soluzioni più idonee. Emergono però anche lacune relative alla conoscenza degli obblighi, alle responsabilità del ruolo, alla diversità tra segnalazione e denuncia e al differente funzionamento di ANAC e RPC.

**SUGGERIMENTO** **La legge prevede la formazione dei dipendenti pubblici in materia di anticorruzione. Risulta però evidente come la preparazione degli stessi RPC non sempre sia adeguata all'incarico e si raccomanda una formazione specifica anche per loro.**

---

**CONCLUSIONE** Per quanto riguarda i canali per le segnalazioni scelti dagli enti, solo un'amministrazione su quattro afferma di aver adottato una piattaforma informatica con protezione dell'anonimato mentre oltre il 50% di esse prevede un solo canale per le segnalazioni.

**SUGGERIMENTO** **Il canale informatico per le segnalazioni anonime dovrebbe essere au-**

spicabile in enti strutturati. Nell'attesa della sua adozione, che a seconda delle disponibilità tecniche ed economiche potrebbe richiedere una proroga, è necessario che le amministrazioni prevedano almeno una molteplicità di canali di segnalazione.

---

**CONCLUSIONE** Diversi RPC lamentano la mancanza di risorse e di conoscenza come causa del mancato adempimento.

**SUGGERIMENTO** Mediante una veloce analisi statistica ma anche sulla base delle relazioni o di eventi pubblici è facile identificare quali enti abbiano posto in atto soluzioni e strumenti efficaci per le segnalazioni e provare ad ispirarsi ad essi.

---

**CONCLUSIONE** Il modulo per la relazione dei RPC comprende informazioni rilevanti per conoscere lo stato del sistema di whistleblowing all'interno dell'ente ma non sempre viene compilato in modo completo o congruo.

**SUGGERIMENTO** Le relazioni dei RPC sono degli strumenti utili ai fini di un'analisi aggregata ma andrebbero valutati specificamente e individualmente, così da capire quale sia lo stato del sistema in ogni singola amministrazione. Abbiamo ragione di credere che questo non avvenga, altrimenti sarebbero immediatamente riscontrate le numerose mancanze ed incongruenze da parte degli enti. È quindi necessario dare un peso maggiore alle relazioni.

# Campione di riferimento

La ricerca si è concentrata su tutti i Comuni italiani che singolarmente o congiuntamente svolgono il ruolo di capoluogo di provincia.

### **Abruzzo**

1. Chieti
2. L'Aquila
3. Pescara
4. Teramo

### **Basilicata**

5. Matera
6. Potenza

### **Calabria**

7. Catanzaro
8. Cosenza
9. Crotone
10. Reggio Calabria
11. Vibo Valentia

### **Campania**

12. Avellino
13. Benevento
14. Caserta
15. Napoli
16. Salerno

### **Emilia Romagna**

17. Bologna
18. Ferrara
19. Forlì
20. Cesena
21. Modena
22. Parma
23. Piacenza
24. Ravenna
25. Reggio Emilia
26. Rimini

### **Friuli-Venezia Giulia**

27. Gorizia
28. Pordenone
29. Trieste
30. Udine

### **Lazio**

31. Frosinone
32. Latina
33. Rieti
34. Roma
35. Viterbo

### **Liguria**

36. Genova
37. Imperia
38. La Spezia
39. Savona

### **Lombardia**

40. Bergamo
41. Brescia
42. Como
43. Cremona
44. Lecco
45. Lodi
46. Mantova
47. Milano
48. Monza
49. Pavia
50. Sondrio
51. Varese

**Marche**

- 52. Ancona
- 53. Ascoli Piceno
- 54. Fermo
- 55. Macerata
- 56. Pesaro
- 57. Urbino

**Molise**

- 58. Campobasso
- 59. Isernia

**Piemonte**

- 60. Alessandria
- 61. Asti
- 62. Biella
- 63. Cuneo
- 64. Novara
- 65. Torino
- 66. Verbania
- 67. Vercelli

**Puglia**

- 68. Bari
- 69. Barletta
- 70. Andria
- 71. Trani
- 72. Brindisi
- 73. Foggia
- 74. Lecce
- 75. Taranto

**Sardegna**

- 76. Cagliari
- 77. Carbonia
- 78. Iglesias
- 79. Nuoro
- 80. Oristano
- 81. Sanluri
- 82. Sassari
- 83. Villacidro

**Sicilia**

- 84. Agrigento
- 85. Caltanissetta
- 86. Catania
- 87. Enna
- 88. Messina
- 89. Palermo
- 90. Ragusa
- 91. Siracusa
- 92. Trapani

**Toscana**

- 93. Arezzo
- 94. Firenze
- 95. Grosseto
- 96. Livorno
- 97. Lucca
- 98. Massa
- 99. Carrara
- 100. Pisa
- 101. Pistoia
- 102. Prato
- 103. Siena

**Trentino - Alto Adige**

- 104. Bolzano
- 105. Trento

**Umbria**

- 106. Perugia
- 107. Terni

**Valle d'Aosta**

- 108. Aosta

**Veneto**

- 109. Belluno
- 110. Padova
- 111. Rovigo
- 112. Treviso
- 113. Venezia
- 114. Verona
- 115. Vicenza

# Contatti

civico97

## **Civico97**

**Sito:** [www.civico97.altervista.org](http://www.civico97.altervista.org)

**Email:** [associazione.civico97@gmail.com](mailto:associazione.civico97@gmail.com)

**Nicola Capello**

[nicolacapello86@gmail.com](mailto:nicolacapello86@gmail.com)



## **Transparency International Italia**

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

**Email:** [info@transparency.it](mailto:info@transparency.it)

**Giorgio Fraschini**

[gfraschini@transparency.it](mailto:gfraschini@transparency.it)



## **Riparte il futuro**

**Sito:** [www.riparteilfuturo.it](http://www.riparteilfuturo.it)

**Email:** [info@riparteilfuturo.it](mailto:info@riparteilfuturo.it)

**Pietro Mensi**

[pietro.m@riparteilfuturo.it](mailto:pietro.m@riparteilfuturo.it)