

# A VOCE ALTA

## UN ANNO DI SEGNALAZIONI



15

UN ANNO DI  
SEGNALAZIONI  
A TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL ITALIA





# A VOCE ALTA UN ANNO DI SEGNALAZIONI



15

**Abbiamo cominciato a lavorare, e ad appassionarci, alla tematica dei whistleblower una manciata di anni fa, esattamente nel 2009, grazie a un progetto internazionale di studio da cui si evinceva chiaramente come nel nostro Paese non solo queste figure non fossero tutelate, ma nemmeno si era a conoscenza del loro ruolo positivo nella lotta alla corruzione.**

Nel frattempo, in particolare in USA e Gran Bretagna, i whistleblower erano già da tempo divenuti personaggi di interesse pubblico, da difendere, tutelare e promuovere. Basti pensare alla vasta filmografia che ritrae alcuni dei più famosi whistleblower in azione, come Jeffrey Wigand, interpretato da Russell Crowe in "The Insider", colui che svelò come le multinazionali del tabacco inserissero elevati livelli di nicotina nei loro prodotti per creare dipendenza; Mark Whitaker, interpretato da Matt Damon in "The Informant", che aiuta l'FBI a smascherare il cartello per stabilire i prezzi nel mercato agricolo a cui partecipava anche l'azienda per cui lavorava; o ancora Frank Serpico, poi reso famoso da Al Pacino, che aiutò la città di New York a fare pulizia tra i poliziotti, sui colleghi, corrotti.

Insomma, sebbene questi e altri whistleblower abbiano dovuto patire gli infami trattamenti riservati loro da colleghi e superiori, questa parziale ma importante filmografia rende l'idea di quanto invece siano considerati positivamente dall'opinione pubblica americana, che li ha eletti a "eroi pubblici". In Italia, evidentemente, siamo ancora molto lontani da questo modello ma, anche grazie al nostro costante lavoro di "pressing" sulle istituzioni, si è cominciato a parlare di tutela delle fonti per i reati contro l'interesse pubblico e, con la prima legge anticorruzione del 2012, si sono introdotte alcune prime timide tutele per coloro che svolgono questo ruolo nel settore pubblico. Inoltre i whistleblower sono divenuti delle figure non più di nicchia, ma riconosciuti e supportati da diverse altre organizzazioni che, come noi, lottano contro la corruzione e l'illegalità nel nostro Paese. La nostra battaglia culturale e normativa ovviamente continua, al momento stiamo aspettando con ansia l'evoluzione in parlamento della nuova legge a tutela dei

whistleblower, presentata dall'on. Francesca Businarolo, che abbiamo contribuito a redigere e che, ne siamo certi, segnerebbe un passo fondamentale nella lotta alla corruzione in Italia.

Eppure, nonostante questi primi risultati, non ci siamo sentiti appagati; abbiamo anzi sentito la necessità di uscire dal recinto del lavoro istituzionale e di sporcarci le mani sul campo.

Per questo a ottobre del 2014 abbiamo lanciato un servizio totalmente gratuito, sicuro, aperto a tutti i cittadini: ALAC – Allerta Anticorruzione. Grazie ad ALAC, che avrete modo di scoprire più approfonditamente scorrendo questo primo report di attuazione, siamo stati in grado di dare un aiuto concreto e tangibile a più di 120 persone nel solo primo anno, raccogliendo le loro testimonianze di casi di corruzione, instradandole verso la strada più sicura per far emergere gli illeciti, dando visibilità pubblica ai casi più clamorosi o più scottanti, sobbarcandoci in alcune situazioni noi direttamente l'onere di confrontarci con enti e istituzioni a volte ostili. Abbiamo insomma aperto la porte di Transparency alla cittadinanza, offrendo tutto ciò che potevamo offrire: tutela, competenza, supporto professionale e anche personale, specialmente per i casi più complicati in cui ci siamo trovati di fronte a persone distrutte, professionalmente o umanamente, per ciò che hanno dovuto subire come conseguenza della loro azione a difesa della cosa pubblica.

Inutile dire che è stato un primo anno ricco di soddisfazioni, di lezioni apprese, in alcuni momenti anche emozionanti, ma pure, come potrete leggere, di piccole delusioni: pensavamo, forse con un pizzico di ingenuità, di poter essere da subito più decisivi nel risolvere alcune situazioni particolarmente drammatiche. La realtà dei fatti è che dovremo insistere ancora molto prima che la cultura del whistleblowing, cioè banalmente dell'interesse pubblico prevalente su quello individuale, riesca ad affermarsi anche in Italia. Solo allora potremo dire di aver raggiunto in pieno il risultato che ci siamo dati, ma fino ad allora vi chiediamo di sostenerci e di continuare a supportarci, per rendere questo orizzonte sempre più corto e approssimarci velocemente all'obiettivo.

# ALAC

## COME FUNZIONA?

### ALAC - Allerta Anticorruzione

è l'innovativo **servizio di Transparency International Italia** indirizzato a tutti i cittadini, siano essi vittime, testimoni o whistleblower, che **vogliono segnalare un caso di corruzione** di cui siano venuti a conoscenza.

Il servizio fa parte del sistema internazionale degli *Advocacy and Legal Advice Centres*, i centri di assistenza ai segnalanti di Transparency International presenti dal 2003 in oltre 60 paesi del mondo. Caratteristica fondante degli ALAC è l'assistenza ai cittadini per tematiche inerenti alla lotta alla corruzione, assistenza che viene svolta in modo gratuito e confidenziale. Il poter dialogare con un servizio di questo tipo contribuisce a coinvolgere in senso lato i cittadini nel contrasto alla corruzione, facilitando l'emergere di illeciti anche in contesti poco propensi alla segnalazione.

Il contesto all'interno del quale Transparency International Italia (TI-It) ha aperto il suo ALAC era quello di un vuoto istituzionale nel Paese e di una mancanza organizzativa da parte dell'associazione: TI-It riceveva moltissime segnalazioni da parte dei cittadini, per la maggior parte di carattere puramente personale e slegate dagli scopi e dalla natura dell'associazione; inoltre non esisteva un'apposita procedura di gestione di queste informazioni né erano istituiti canali specifici con le istituzioni.

La posizione di TI-It nel processo di segnalazione di fatti di corruzione è quella di un ente che aiuta il segnalante a circostanziare la segnalazione e a identificare il destinatario più appropriato, eventualmente affiancando o sostituendo il segnalante nelle successive fasi di interazione con terzi soggetti.

La funzione è quindi quella di assistenza e mediazione e lo scopo e le caratteristiche del servizio non prevedono ovviamente che TI-It si sostituisca alle istituzioni, né che offra una rappresentanza legale, né che svolga indagini e investigazioni sui fatti segnalati.

La segnalazione a Transparency International Italia avviene esclusivamente attraverso una specifica piattaforma online sicura e protetta, che permette di inviare le informazioni riguardanti il proprio caso attraverso un percorso guidato di domande, e successivamente di dialogare in modo anonimo con il segnalante. Le comunicazioni successive, in accordo con i segnalanti, possono avvenire anche attraverso e-mail o via telefono.

La scelta di questo canale ha diverse motivazioni: avere una base scritta e documentata, orientare la segnalazione attraverso un percorso specifico di domande e informazioni, facilitare la prima gestione da parte del ricevente, aprire la piattaforma anche ai segnalanti anonimi, garantire la protezione della riservatezza dell'identità del segnalante nonché delle informazioni inviate, e porre un filtro alle segnalazioni irrilevanti grazie alla lista di campi obbligatori da compilare necessariamente prima dell'invio.

La piattaforma tecnologica utilizzata si basa su un software open source, Globaleaks, sviluppato da Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights.



## PROBLEMA

### HAI ASSISTITO AD UN EPISODIO DI CORRUZIONE O SEI UNA VITTIMA?

In questi casi, segnala la tua situazione al nostro team di esperti del servizio di assistenza **ALAC**

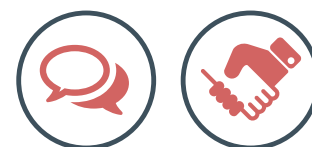


## SEGNALAZIONE

Sicura e anonima

### VUOI SEGNALARE IL TUO CASO IN MANIERA sicura e anonima?

Puoi inviare le informazioni attraverso il portale online ALAC accedendovi direttamente dal sito: [allertaanticorruzione.transparency.it](https://allertaanticorruzione.transparency.it)



## ASSISTENZA

gratuita

### SE POSSIAMO SEGUIRE IL TUO CASO

Ti assisteremo e lavoreremo insieme per trovare la soluzione migliore.

### SE NON POSSIAMO SEGUIRE IL TUO CASO

Ti indicheremo altre vie percorribili.



## SOLUZIONE

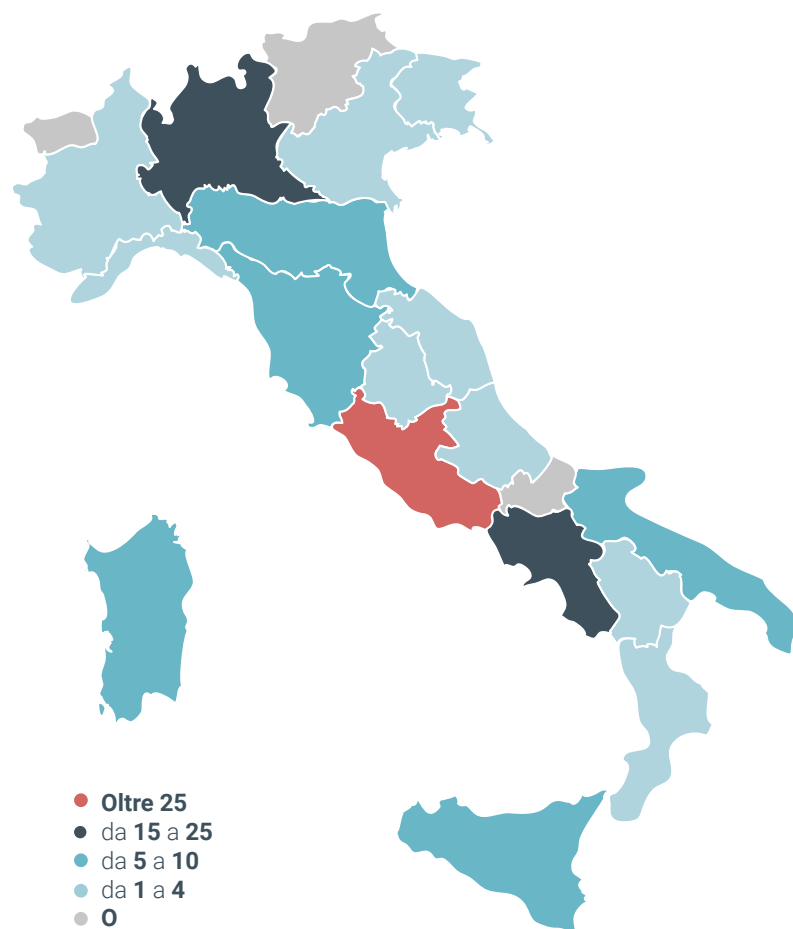
### TROVIAMO LA STRADA PIÙ SICURA PER TE

Individuiamo i destinatari appropriati a cui rivolgere la tua segnalazione e monitoriamo le loro azioni.

# CHI SEGNALE AD ALAC?

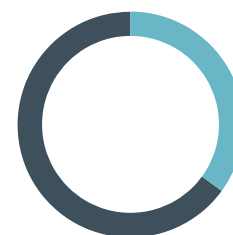
Nel primo anno di servizio (dal 14 ottobre 2014 al 13 ottobre 2015) siamo stati contattati da **124 PERSONE**. La quantità di contatti è stata piuttosto costante durante l'anno con alcuni picchi di segnalazioni in prossimità del lancio del servizio, di alcuni eventi promozionali e della pubblicazione di alcuni articoli sui media. La natura dei segnalanti è piuttosto varia; è interessante tuttavia evidenziare alcuni trend di rilievo.

## MAPPA DELLE SEGNALAZIONI



REGIONE	NUMERO SEGNALAZIONI
Valle D'Aosta	0
Piemonte	3
Liguria	1
Lombardia	17
Trentino Alto Adige	0
Veneto	4
Friuli Venezia Giulia	2
Emilia Romagna	5
Toscana	5
Umbria	1
Marche	2
Lazio	39
Abruzzo	4
Molise	0
Campania	22
Puglia	9
Basilicata	2
Calabria	3
Sicilia	6
Sardegna	7

## CONFIDENZIALE / ANONIMO



35% RIVELATI - 43  
65% ANONIMI - 81

Una delle caratteristiche che distinguono ALAC dagli esistenti canali per le segnalazioni messi a disposizione dagli enti e dalle istituzioni è la possibilità di segnalare probabili episodi di corruzione anonimamente. Si spiega anche in questo modo, oltre che per la barriera culturale, il fatto che quasi due segnalanti su tre scelgano di rimanere anonimi. È interessante notare come in diversi casi, segnalanti che inizialmente non rivelano la propria identità decidono di palesarsi in un secondo momento, non appena si viene a creare un rapporto di fiducia con i riceventi.



## COME SI GESTISCE UN SEGNALANTE ANONIMO?

### L'anonimato di una segnalazione è attinente più alla protezione del segnalante che non al suo contenuto.

I principali problemi legati all'anonimato sono i seguenti: in primis è più difficile approfondire una segnalazione anonima; la possibilità di non rivelare l'identità può comportare inoltre un abuso dello strumento da parte di coloro che vogliono diffamare un collega o un superiore. Transparency International Italia ha cercato di ovviare ai problemi cronici dell'anonimato, cercando invece di renderlo un'opportunità; in un contesto culturale come quello italiano dove la tendenza a segnalare è molto bassa, pensare di escludere totalmente la possibilità di segnalare anonimamente non ci sembra ragionevole. Grazie alla piattaforma online sviluppata con Globaleaks è possibile dialogare in modo anonimo con il segnalante e poter così approfondire le segnalazioni che non pervengono in una forma esaustiva. Questo dialogo permette di circostanziare la segnalazione, di

vagliare la buona fede del segnalante e di capire i rischi che questo potrebbe affrontare qualora si esponesse. Purtroppo la maggior parte delle procedure in vigore presso le istituzioni non prevede le segnalazioni anonime, che generalmente vengono archiviate. Transparency International Italia analizza le segnalazioni, compie delle verifiche di primo livello e processa solamente quelle adeguatamente circostanziate, non inoltrando alle istituzioni quelle che non abbiano una base sufficiente di veridicità e che siano tali da poter essere processate dall'istituzione stessa senza la necessità di interloquire con il segnalante. Diverse istituzioni hanno preso in considerazione le segnalazioni ricevute da Transparency International Italia, mentre altre le archiviano in quanto anonime.

## UOMO / DONNA



35% UOMO - 43  
13% DONNA - 16  
52% ANONIMI - 65

La statistica risente chiaramente del grande numero di segnalanti anonimi che restituisce un dato molto parziale. Considerando solo i segnalanti che hanno comunicato il proprio sesso, gli uomini rappresentano il 73%.

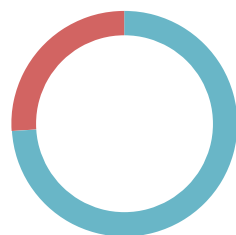
## ETÀ



1% 17-24 ANNI - 1  
6% 25-39 ANNI - 8  
23% 40-54 ANNI - 28  
10% +55 ANNI - 13  
60% ANONIMI - 74

Anche il dato anagrafico dei segnalanti risente fortemente della percentuale degli anonimi. Tra coloro che hanno rivelato la propria identità più della metà appartiene al segmento di persone tra i 40 e 54 anni: si tratta di un segmento piuttosto maturo di persone che dopo anni di lavoro hanno l'esperienza necessaria per conoscere e saper riconoscere attività sospette e che spesso si trovano in una posizione lavorativa dalla quale è più facile avere accesso a informazioni rilevanti.

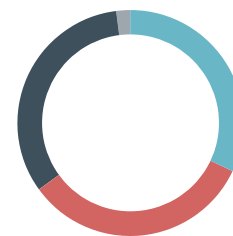
## RENDERE PUBBLICA LA SEGNALAZIONE?



74% DISPONIBILE  
26% NON DISPONIBILE

Sempre tenuta in considerazione la protezione della confidenzialità delle fonti, la grande maggioranza dei segnalanti vuole che i casi segnalati vengano esposti pubblicamente; il 26% invece preferisce che i casi vengano risolti internamente e non danno la disponibilità a rendere pubbliche le informazioni.

## WHISTLEBLOWER / TESTIMONE / VITTIMA



32% VITTIMA - 43  
33% TESTIMONE - 44  
2% SCONOSCIUTO - 2

La correlazione tra il segnalante e i fatti riportati è uno degli indicatori più rilevanti sulla qualità delle informazioni riportate, sul tipo di accesso alle stesse e sui diritti e le tutele garantiti al segnalante.

Un segnalante su tre è un whistleblower, un lavoratore che è venuto a conoscenza di possibili illeciti durante lo svolgimento delle sue mansioni lavorative. Nella categoria whistleblower rientrano solo i dipendenti, alcuni che non si sono ancora esposti, altri che invece hanno già segnalato internamente o alle autorità e che in alcuni casi stanno subendo delle conseguenze negative in seguito alla loro azione. Vittime e testimoni sono cittadini che non lavorano per l'amministrazione o l'ente privato e che hanno subito o meno conseguenze dirette in relazione ai fatti segnalati.



## UNA LEGGE SUL WHISTLEBLOWING

**Il whistleblowing è l'istituto giuridico che disciplina la protezione dei lavoratori che segnalano illeciti su un luogo di lavoro e le procedure che servono a veicolare queste segnalazioni a enti o organi che possano intervenire efficacemente al riguardo.**

L'istituto è diffuso da diversi anni nel mondo anglosassone mentre solo recentemente è stato disciplinato in Italia, ma per il momento in maniera piuttosto incompleta. La Legge 190/2012 (cd. Legge anticorruzione) ha introdotto un articolo specifico (il 54bis del decreto legislativo n.165/2001) sul whistleblowing nel settore pubblico. Tuttavia, un articolo non è sufficiente a regolare una materia così complessa. Tra le principali mancanze della normativa vigente riscontriamo: l'esclusione del settore privato; uno scarso coordinamento dei soggetti preposti alla ricezione delle segnalazioni; la debole tutela dell'identità del segnalante; la non trattazione dell'anonimato; l'assenza di sanzioni specifiche per chi attua ritorsioni nei confronti dei whistleblower; la mancata

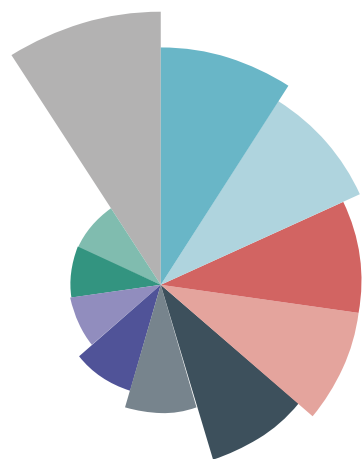
previsione di specifici momenti di comunicazione delle tutele ai dipendenti; la mancata previsione di misure di premialità - non necessariamente economiche - per i whistleblower.

Si ravvisa inoltre la totale assenza di strumenti o istituti che incentivino le segnalazioni, quanto mai necessari in un contesto culturale come quello italiano, tradizionalmente poco propenso a questo tipo di azione. Per questi motivi Transparency International Italia promuove l'adozione di una legge esauriente sul whistleblowing, in grado di introdurre anche in Italia procedure e tutele adeguate per favorire la diffusione di questo strumento efficace nella lotta contro la corruzione.

# CHE SEGNALAZIONI RICEVE ALAC?

Il servizio ALAC - Allerta Anticorruzione ha ricevuto **133 SEGNALAZIONI** nel suo primo anno di attività. È interessante notare come la piattaforma informatica con il percorso guidato abbia costituito un filtro importante dal punto di vista qualitativo: se da un lato richieste di informazioni molto specifiche possono scoraggiare alcuni segnalanti e ridurre il numero di segnalazioni inviate, d'altra parte costituiscono anche un filtro importante contro le segnalazioni irrilevanti (circa il 23% delle 133 ricevute risulta non strettamente inerente allo scopo dell'organizzazione, meno del 10% è totalmente non pertinente).

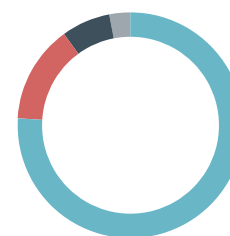
## TIPOLOGIA DI ILLECITO



13% - ABUSO DI POSIZIONE PUBBLICA - 23  
12% - MANCANZA DI TRASPARENZA - 21  
11% - MALAGESTIONE DELLE RISORSE - 20  
11% - FRODI/FALSI CONTABILI - 19  
10% - FAVORITISMI - 18  
7% - CLIENTELISMO - 12  
6% - CONFLITTO DI INTERESSI - 11  
5% - CORRUZIONE - 9  
5% - INEFFICIENZA - 8  
5% - INEFFICIENZA - 8  
15% - ALTRO

La tipologia di illeciti segnalati è varia ma la maggior parte dei casi ha sicuramente un collegamento con reati o comportamenti contro la pubblica amministrazione. Pubbliche amministrazioni che sono spesso viste da parte dei segnalanti come dei piccoli feudi in cui centri di potere politico-amministrativi sono responsabili di violazioni sulla trasparenza e di irregolarità nelle nomine, nei concorsi, nelle licenze e negli appalti.

## ESTENSIONE GEOGRAFICA DELLA SEGNALAZIONE



76% LOCALE - 101  
14% REGIONALE - 18  
7% NAZIONALE - 10  
3% ALTRO - 4

La maggior parte delle segnalazioni si riferisce a enti locali: questo si spiega con la diffusione, in particolare delle pubbliche amministrazioni, nel nostro Paese. Può anche essere spiegato dal fatto che in contesti meno ampi sia più difficile esporsi e segnalare attraverso canali istituzionali o che garantiscono meno la confidenzialità della segnalazione.



## PICCOLE CITTÀ, MOLTE SEGNALAZIONI

Non tutte le segnalazioni riguardano le amministrazioni centrali o i grandi centri, nei quali il cosiddetto giro di denaro ha sicuramente una rilevanza maggiore; quasi metà delle segnalazioni arrivano invece da contesti geografici di dimensioni modeste.

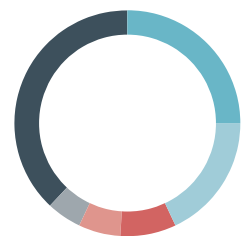
Ci sono due casi particolari che riguardano centri di dimensioni medio-piccole, in relazione ai quali sono arrivate molteplici segnalazioni da diversi cittadini e whistleblower: **Casoria** in provincia di Napoli e **Ladispoli** in provincia di Roma.

Tra gli elementi comuni vi è la prossimità a due delle maggiori città italiane, nonché le due prime città per numero di segnalazioni al nostro servizio, e una supposta influenza politica che si estende anche alle aree dei dintorni.

Quanto emerge è la percezione nei cittadini di una gestione padronale degli apparati comunali, con processi assolutamente non orientati a criteri di trasparenza e regolarità: nomine fatte dai vertici politici e amministrativi

senza seguire alcun tipo di criterio logico ma orientate a dare il lavoro a delle "marionette", abusi nell'utilizzo di fondi comunitari, assegnazione di risorse spropositate per progetti superflui affidati "ai soliti noti". Sono solo alcuni dei molti fatti riportati, a cui si somma la scarsa fiducia in un auto-controllo da parte degli organismi interni adibiti a queste funzioni.

## AMBITO DELLA SEGNALAZIONE



25% PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - 33  
 18% SANITÀ - 24  
 8% COSTRUZIONI - 11  
 6% TURISMO - 8  
 5% SERVIZI E UTENZE - 7  
 38% ALTRO - 50

Un quarto delle segnalazioni si riferisce alla pubblica amministrazione in generale, mentre le altre segnalazioni sono riferibili ad ambiti variegati. L'eccezione rilevante è quella del settore della sanità, alla quale si riferiscono ben 24 segnalazioni.

## TIPOLOGIA DI ISTITUZIONE COINVOLTA



74% PUBBLICO - 106  
 15% PRIVATO - 22  
 11% ALTRO - 16

La grandissima maggioranza delle segnalazioni si riferisce a illeciti nel settore pubblico; ciò è sicuramente dettato dal fatto che i reati e i comportamenti scorretti trattati da Transparency International Italia hanno una maggiore rilevanza nella pubblica amministrazione (ad esempio "nomine", "appalti", "nepotismo", etc.).

I segnalanti ritengono probabilmente che l'azione svolta da Transparency International Italia nei confronti delle istituzioni pubbliche possa essere più efficace di una loro azione individuale. Si deve poi considerare che le stesse PA sono sicuramente ancora insufficientemente dotate di piani e strategie anticorruzione realmente efficaci, e ciò può suscitare un po' di smarrimento o di sfiducia nei cittadini e whistleblower che preferiscono quindi contattare ALAC.



## SEGNALAZIONI IN AMBITO SANITÀ

Il numero di segnalazioni in ambito sanitario non stupisce, essendo - a livello dimensionale - quello sanitario uno dei settori più importanti tra quelli pubblici italiani. Quello che è invece rilevante è sia la diffusione geografica delle segnalazioni ricevute che la varietà degli illeciti segnalati. La spesa sanitaria annua ammonta a circa 110 miliardi di euro l'anno, di cui circa 35 miliardi per il personale e 23 miliardi per gli appalti. Si capisce quindi che il settore è fortemente esposto al rischio di corruzione e agli appetiti di chi vuole arricchirsi indebitamente. Inoltre è un settore in cui il rapporto tra politica e amministrazione è strettissimo.

Il sistema di governance interna di molte aziende ospedaliere risulta essere, per usare un eufemismo, molto debole, con molteplici casi di illeciti più o meno palesi e noti a gran parte

del personale ospedaliero: si va dalle nomine di parenti, amici o soggetti apparentemente non qualificati, a vari abusi legati alla posizione ricoperta da dirigenti ospedalieri che comportano sprechi, attribuzioni di bonus e benefit, assegnazioni di licenze. Ulteriore elemento di criticità, a cui contribuisce l'incertezza normativa, è quello della regolamentazione tra professione pubblica e privata da parte degli stessi medici; la possibilità di operare contemporaneamente all'interno di strutture pubbliche e in cliniche private, nonché l'utilizzo delle stesse strutture pubbliche a fini privati attraverso accordi di licenza, crea, se non degli abusi, almeno delle aree di opacità e sospetto. Anche il settore sanitario, come molti altri nella pubblica amministrazione, lamenta diverse irregolarità relative agli appalti.

### SPESASANITARIA

110 MILIARDI € TOTALI  
 35 MILIARDI € PERSONALE  
 23 MILIARDI € ACQUISTI E APPALTI

Agenas, 2015

23 MILIARDI € SPRECHI  
 ALL'ANNO (CORRUZIONE E NEGLIGENZA)

ISPSE, 2014

6 MILIARDI € CORRUZIONE  
 ALL'ANNO

Ti Italia, 2013

11-14% RISCHIO CORRUZIONE  
 NEGLI APPALTI PER ATTREZZATURE SANITARIE

PwC, 2013

32,6% CITTADINI ITALIANI  
 HANNO PAGATO SOTTOBANCO  
 SERVIZI SANITARI NEGLI ULTIMI 12 MESI

Censis, 21/10/15



# PRIMO ANNO DI ALAC

## COSA ABBIAMO FATTO

Il Servizio **ALAC - Allerta Anticorruzione** nel suo primo anno di attività ha fornito **assistenza** a tutti i cittadini che ci hanno contattato e ha portato alla luce diversi casi che **altrimenti sarebbero rimasti nascosti**. Il lavoro svolto da parte del **team ALAC** consiste in due interazioni principali, quella con il **segnalante** e quella con le **istituzioni** che devono poi verificare possibili irregolarità.

### COME INTERAGIAMO CON I SEGNALANTI

Il punto di contatto per poter effettuare la segnalazione al servizio ALAC è la piattaforma informatica sviluppata con il software opensource Globaleaks. La piattaforma costituisce la fonte primaria di dialogo con i segnalanti; attraverso la compilazione del questionario le informazioni ricevute seguono una struttura predefinita e contengono un certo livello di elementi che permettono di definire il contesto.

Il dialogo tra i riceventi (Team ALAC) e il segnalante prosegue sulla piattaforma attraverso continui scambi di informazioni, richieste di chiarimenti, invio di allegati o altra documentazione che possa supportare e dare evidenza alla segnalazione.

In questa seconda fase di approfondimento della segnalazione avvengono delle deroghe rispetto all'utilizzo esclusivo della piattaforma, qualora le condizioni di riservatezza lo consentano. Può succedere quindi che il dialogo prosegua, su richiesta del segnalante, via e-mail o attraverso colloqui telefonici. Il dialogo con il segnalante continua per tutta la fase di gestione della segnalazione da parte di Transparency International Italia, a meno che il segnalante abbia fornito sufficienti elementi affinché questa possa essere trattata in modo indipendente, sempre senza nuocere al segnalante, il quale viene costantemente informato dell'evoluzione del suo caso.

***L'obiettivo del servizio ALAC è far emergere casi di corruzione. La nostra priorità è la protezione dei segnalanti: nessun caso viene esposto pubblicamente se c'è il rischio di mettere in pericolo chi ha fatto la segnalazione.***

### COME INTERAGIAMO CON LE ISTITUZIONI E ALTRI DESTINATARI DELLE SEGNALAZIONI

Dopo aver analizzato la segnalazione e averla approfondita e circostanziata, anche eventualmente attraverso la consulenza con uno dei partner volontari di ALAC, dobbiamo individuare il soggetto più indicato a riceverla e a trattarla.

Se e quando è possibile cerchiamo di perseguire la via interna, ovvero coinvolgendo un soggetto adibito a funzioni di controllo o già designato come responsabile per le segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti all'interno dell'ente pubblico o dell'azienda (si pensi nel settore pubblico ai responsabili per la prevenzione della corruzione).

Quando il canale interno per vari motivi non viene mutualmente ritenuto credibile e/o percorribile, vengono valutati destinatari differenti che vanno dall'autorità giudiziaria ordinaria alla Corte dei Conti, da enti regolatori di settore alle forze dell'ordine, da altre associazioni ai media.

La scelta di questi canali viene effettuata caso per caso a seconda della natura della segnalazione, della posizione e del coinvolgimento del segnalante, valutando sempre quale dei soggetti individuati possa agire in modo efficace una volta a conoscenza della segnalazione.

### CHI COLLABORA E CHI NO

**Uno dei punti chiavi per il funzionamento del servizio è l'interazione con gli enti e le istituzioni rilevanti per la segnalazione. Non tutti si sono dimostrati disponibili e/o interessati a verificare le segnalazioni di possibili illeciti provenienti da ALAC.**

### I RESPONSABILI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (RPC)

Sono i soggetti designati dalla Legge Anticorruzione a produrre e monitorare il funzionamento dei piani anticorruzione degli enti pubblici, in relazione alla funzione per cui hanno una responsabilità anche di

natura penale. Abbiamo avuto l'occasione di entrare in contatto con una molteplicità di soggetti e ci risulta difficile tracciare dei trend uniformi dei riscontri ricevuti.

Possiamo però tracciare dei profili di "responsabile":

- quello che non risponde;
- quello che non è molto a suo agio nel ruolo: diversi RPC con cui abbiamo dialogato non hanno allestito alcun canale specifico per le segnalazioni, se non un generico indirizzo e-mail; sono apparsi poco formati sulla materia del whistleblowing e sull'anticorruzione e se in alcuni casi hanno chiesto consigli, in altri ci hanno liquidato in modo sbrigativo;
- quello che si dimostra interessato alla segnalazione e richiede subito approfondimenti;
- quello che chiede dettagli della segnalazione e poi non dà alcun feedback;
- quello che rifiuta le informazioni in quanto anonime;
- quello che ci richiede di approfondire con il segnalante alcuni dettagli della segnalazione;
- quello che mantiene un dialogo e un feedback continuativo con Transparency International Italia e decide di approfondire la tematica del whistleblowing ed eventualmente di riconsiderare le proprie procedure interne.





## UN ESEMPIO DI COLLABORAZIONE, L'UNIVERSITÀ DI MESSINA

Una delle prime segnalazioni ricevute dal servizio ALAC si riferiva a possibili violazioni relative a un appalto edilizio dell'Università di Messina. Dopo aver analizzato la segnalazione abbiamo scritto al responsabile anticorruzione il quale ci ha richiesto di inoltrarla e poi ci ha contattato telefonicamente.

Nel corso di questa conversazione ci ha chiesto consigli su come procedere, su quali canali gli avremmo suggerito di attivare, se secondo noi avrebbe dovuto

inoltrare le informazioni all'autorità giudiziaria o se invece fosse stato più opportuno procedere prima a un'analisi interna.

La collaborazione è proseguita con aggiornamenti e richieste di chiarimenti e la segnalazione ha portato a un procedimento disciplinare concluso con una sanzione sospensiva di uno dei funzionari responsabili del procedimento.

### L'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) è uno degli organismi designati dalla legge alla ricezione delle segnalazioni di casi di corruzione da parte di cittadini e whistleblower e ha di conseguenza predisposto un canale specifico per questa attività. Nei casi di whistleblowing nel settore pubblico la procedura prevede l'auto-identificazione da parte del segnalante e l'invio senza intermediari.

Nonostante questi ostacoli procedurali in alcuni casi abbiamo potuto dialogare con A.N.AC. su singole segnalazioni di loro interesse, pur con i tempi dettati dall'Autorità che al momento non sono ancora compatibili alla gestione di questo tipo di problematiche che, spesso, richiedono tempestività e rapidità di azione.

Un altro elemento su cui A.N.AC. dovrà adottare delle migliorie a livello organizzativo è la mancanza di feedback strutturati ai segnalanti, una debolezza che ci è stata più volte riportata dagli utenti che sono arrivati ad ALAC in seconda battuta, dopo aver interpellato l'Autorità e non aver ricevuto alcuna risposta.

D'altra parte A.N.AC. è un'istituzione recente e che forse troppo spesso è stata "tirata in ballo" dai media

e dal Governo stesso per questioni di emergenza e di visibilità di alcuni appalti: immaginiamo che i problemi possano essere facilmente risolti una volta trovata la giusta quadratura gestionale che consenta un'operatività quotidiana efficace e tempestiva.

### AUTORITÀ GIUDIZIARIA

Nel corso di questo primo anno abbiamo deciso di limitare i contatti diretti con l'autorità giudiziaria. Questa scelta è motivata dal fatto che la presentazione di un esposto in procura fa perdere a Transparency International Italia ogni controllo sulla segnalazione, non essendo garantito alcun feedback a chi effettua una segnalazione riportando fatti conosciuti da terzi.

In un caso abbiamo però presentato un esposto presso la procura di Como, grazie all'assistenza dello Studio Legale Sardella.

### FORZE DI POLIZIA

Abbiamo più volte contattato unità della Guardia di Finanza per inoltrare segnalazioni di whistleblower o cittadini che non erano disposti a esporsi in prima persona ma tutte le unità contattate hanno confermato l'indisponibilità a trattare segnalazioni anonime, pur confermandoci il



## CASO INPS

A marzo 2015 abbiamo ricevuto una segnalazione relativa alle nomine di dirigenti di secondo livello di INPS, nomine che sarebbero state fatte seguendo criteri scarsamente trasparenti se non irregolari. Abbiamo prontamente contattato il responsabile per la prevenzione della corruzione, il quale ha avviato un'istruttoria interna. Dati gli esiti non positivi dell'istruttoria, abbiamo condiviso la segnalazione con una giornalista che si stava già occupando di INPS.

Un piccolo articolo è stato pubblicato su L'Espresso,

con esiti positivi a vari livelli: innanzitutto a livello di segnalazioni, in quanto altri dipendenti dell'ente hanno deciso di farsi avanti e di riportare possibili irregolarità a cui hanno assistito negli ultimi anni; in secondo luogo a livello organizzativo dell'istituto, con il direttore generale e il responsabile anticorruzione che ci hanno convocato per discutere una possibile riorganizzazione migliorativa delle procedure dell'ente dal punto di vista della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

trattamento confidenziale delle informazioni.

### CORTE DEI CONTI

Abbiamo inoltrato una delle segnalazioni più approfondite alla Corte dei Conti, la quale ci comunicò, in un incontro del febbraio 2015, di essere pronta a ricevere ed esaminare anche segnalazioni anonime ove sufficientemente circostanziate. Il problema, come ci è stato confermato da alcuni rappresentanti della Corte dei Conti stessa, risiede nel fatto che il loro intervento è nella stragrande maggioranza dei casi successivo a una sentenza penale di condanna in cui si evidenzia la possibilità di un danno erariale.

### I MEDIA

Il canale dei media non è la via primaria del servizio ALAC - Allerta Anticorruzione; l'obiettivo è sempre quello di risolvere la questione attraverso canali istituzionali che possano affrontare in modo efficace e tempestivo le segnalazioni.

Spesso, però, specialmente in presenza di contesti istituzionali poco maturi sulle tematiche di whistleblowing e di anticorruzione, il ruolo svolto dai media può risultare cruciale. Lo è stato sicuramente durante la fase di avvio: articoli e interviste hanno contribuito a far conoscere

l'esistenza di questo nuovo servizio.

Per quanto riguarda le segnalazioni, in questo primo anno siamo riusciti a portare sui media, in modo diverso, quattro casi: un numero basso per quella che è la mole e la qualità delle segnalazioni che abbiamo ricevuto.

Tra gli obiettivi del secondo anno di ALAC vi è il miglioramento del rapporto con i media, laddove lavoreremo per creare un network con giornalisti specializzati che possano essere interessati ad approfondire i casi che arrivano ad ALAC sfruttando l'enorme potenzialità data dal poter avere un contatto diretto con i testimoni.

# ANALISI ANNUALE E FUTURI OBIETTIVI

## COSA HA FUNZIONATO

Il numero di persone che ci hanno contattato.

La qualità delle segnalazioni ricevute: nella grande maggioranza dei casi quanto riportato agli utenti di ALAC è risultato rilevante ai fini del nostro lavoro.

Siamo riusciti a dare una risposta a tutte le persone che ci hanno contattato.

Siamo riusciti a veicolare diverse segnalazioni a riceventi che di volta in volta abbiamo ritenuto adeguati.

Attraverso la piattaforma Globaleaks che ci permette di dialogare con il segnalante siamo riusciti in molte occasioni a circostanziare la segnalazione.

Il dialogo con le istituzioni ci ha permesso di istituire alcuni protocolli per lo scambio di informazioni.

I risultati positivi dell'uso di una piattaforma informatica che permette di dialogare in modo confidenziale o anonimo con il segnalante sono stati apprezzati da diverse amministrazioni pubbliche ed enti privati che ci hanno contattati per replicare le nostre procedure o introdurre di nuove ispirate dalla stessa logica.

## COSA NON HA FUNZIONATO

Il numero di segnalanti potrebbe essere maggiore, considerando le dimensioni del nostro Paese.

In diverse occasioni i segnalanti non sono tornati ad approfondire la prima segnalazione, che aveva elementi rilevanti ma non sufficienti per essere portata avanti senza chiarimenti. La piattaforma informatica protegge l'identità del segnalante a tal punto che TI Italia non può contattare in altro modo i segnalanti che non abbiano lasciato dei recapiti diretti.

In alcuni casi i segnalanti non hanno capito il ruolo di TI Italia confondendolo con quello delle istituzioni.

Non siamo riusciti sempre a risolvere il caso nella maniera sperata.

Non tutte le istituzioni hanno collaborato nella gestione della segnalazione: alcuni non hanno compreso lo spirito collaborativo e la possibilità di approfondire i casi offerta dalla nostra piattaforma; altri hanno mostrato indifferenza al servizio in quanto non "istituzionale"; altri hanno rifiutato di collaborare lamentando l'impossibilità di procedere vista la natura anonima delle segnalazioni.

Spesso abbiamo cercato di perseguire la via migliore possibile, con scarso successo, invece di una soluzione intermedia che poteva comunque portare a dei risultati.

Nella maggior parte dei casi abbiamo cercato di coinvolgere la funzione interna, lasciando anche un ampio margine di tempo per rispondere, senza però ricevere riscontri soddisfacenti.

A livello di coinvolgimento dei media, abbiamo spesso ricercato la miglior fonte giornalistica possibile, accettando rinvii e tempi d'attesa indefiniti.

Non siamo riusciti a instaurare rapporti di collaborazione specifici con diverse istituzioni.

Non siamo riusciti a far cambiare modalità operativa nella gestione delle segnalazioni a molte delle istituzioni contattate.

## COSA PUÒ MIGLIORARE: OBIETTIVI PER IL NUOVO ANNO

Migliorare l'incisività del servizio sia a livello di tempistiche che a livello di risultati ottenuti.

Instaurare un maggior numero di protocolli con istituzioni che possono per loro natura essere interessate a supportare il lavoro di verifica delle segnalazioni.

Allargare il campo dei partner disposti a collaborare in modo volontario con il servizio ALAC.

Ottenere maggiore visibilità a livello mediatico dei casi.

Convincere le istituzioni che lo scopo principale di ALAC è quello di collaborare per risolvere possibili illeciti e non di porsi in modo antagonistico nei confronti degli enti.

Risolvere il tabù delle segnalazioni anonime: posto che riteniamo imprescindibile dare ai segnalanti la possibilità di mantenere segreta la propria identità, il punto chiave ruota attorno alla qualità delle segnalazioni, al livello di dettaglio e di evidenze a supporto delle affermazioni.

Cercare di cambiare la cultura nei confronti dei whistleblower: i segnalanti vanno visti come delle risorse che possono aiutare a individuare possibili irregolarità e comportamenti contrari all'interesse dell'ente e della comunità in cui si inserisce. Se le vie interne non danno soddisfacenti risultati, ai segnalanti che optano per le vie esterne deve essere garantita una protezione effettiva ed efficace da parte degli enti adibiti al controllo: l'analisi delle segnalazioni deve essere svolta in modo tempestivo e imparziale.

# STORIE DI CHI ABBIAMO AIUTATO



SONO MOLTI I CASI DI CUI **ALAC SI È OCCUPATO** NEL PRIMO ANNO;  
NE CITIAMO **ALCUNI** TRA I PIÙ **RILEVANTI**.



**A.F. WHISTLEBLOWER IN UNA  
GRANDE AZIENDA CONTROLLATA**

*Nel nostro Paese c'è tanto bisogno di seminare e diffondere una cultura della legalità e della trasparenza. Prima ancora, però, è necessario dissodare il terreno, liberandolo dalle erbacce dell'assuefazione e dell'indifferenza, del lassismo e della paura, del tornaconto e delle sottili connivenze. L'aratro di Transparency rappresenta un aiuto prezioso.*

AF si occupa, tra le altre cose, di sostenibilità e controlli all'interno di una grande azienda di natura privata, ma controllata da un ente regionale. Per anni promuove iniziative rivolte alla legalità e alla lotta contro la corruzione all'interno dell'ente ma allo stesso tempo purtroppo è anche **testimone di comportamenti illeciti da parte dei vertici dell'azienda**. Non credendo di poter risolvere le cose internamente, mancando un organo interno indipendente capace di affrontare direttamente i soggetti apicali, **denuncia i fatti in procura**; fatti che, verificati, portano anche alle **dimissioni dei soggetti segnalati**, in particolare del **Presidente dell'ente**. Purtroppo il suo gesto, che ha pur portato all'allontanamento di soggetti che si comportavano al di fuori delle regole sperperando ingenti quantità di soldi pubblici, **non viene apprezzato internamente** all'azienda e AF inizia a subire ritorsioni evidenti, tra cui il demansionamento e l'isolamento dai colleghi.

Nonostante le buone intenzioni, AF non crede più di poter cambiare il sistema all'interno dell'azienda a cui appartiene. Al momento, anche collaborando con il suo legale, stiamo cercando di **aiutarlo a ottenere la tutela che merita** e proveremo in ogni modo a dare visibilità alla sua vicenda.



**IL MILITARE DIMITRI PILO**

*Come posso continuare a lavorare insieme a chi non ha ascoltato le mie segnalazioni e per questo mi ha reso la vita più difficile?*

Nel 2013 Dimitri, maresciallo della Guardia di Finanza, durante lo svolgimento delle sue mansioni ha segnalato la presenza di Eternit in un capannone industriale nei pressi dell'abitato di Fasano (BR). Considerata la pericolosità per la salute dei colleghi e dei cittadini, data la presenza di un asilo a breve distanza, ha segnalato il fatto ai superiori ma, non vedendo alcun riscontro, ha deciso di **denunciare il pericolo presso l'autorità giudiziaria**. All'interno del suo corpo militare questa scelta non è stata presa bene e **Dimitri ha successivamente subito diverse sanzioni disciplinari**, dal demansionamento all'isolamento, dall'abbassamento delle note caratteristiche all'avvio di procedimenti disciplinari che hanno portato fino al provvedimento militare della consegna di rigore (che equivale agli arresti domiciliari). Dimitri si è rivolto a noi e insieme abbiamo contattato il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione dell'ente nonché l'Autorità Nazionale Anticorruzione, cercando di ottenere la protezione ex art. 54bis dovuta a chi segnala reati internamente. È stata svolta un'istruttoria interna e, nonostante tutti i procedimenti militari contro Dimitri siano stati archiviati, **il responsabile per la prevenzione della corruzione non ha mai richiesto la sua opinione sui fatti, basando la propria istruttoria esclusivamente sulle conclusioni dei suoi superiori gerarchici, ovvero quelle stesse persone da cui Dimitri sente di essere stato discriminato**. Al momento la situazione sembra essere in stallo: nonostante un dialogo interno sembri possibile, è sempre più probabile che Dimitri cerchi supporto esternamente all'ente, sentendosi a disagio nel suo posto di lavoro.



**L'EX DIPENDENTE MASSIMO PAPPACENA**

*Racconterò a tutti, compreso ai miei bambini, che in tutta Italia solo voi avete avuto il coraggio di dare voce alle denunce del papà.*

Siamo a inizio 2014 quando Massimo Pappacena, responsabile delle risorse umane di un consorzio di enti pubblici (Cofaser, Consorzio di Farmacie e Servizi) a Sarno (SA), segnala al Presidente del Consorzio, al Responsabile Anticorruzione e al Revisore dei Conti **comportamenti quanto meno anomali da parte del Direttore Generale in materia di nomine e nell'assegnazione di servizi**. Inizialmente ignorato, Massimo non desiste e, assistito anche dal sindacato di cui è rappresentante, continua a inviare segnalazioni per tutto il 2014. Nel corso dell'anno le segnalazioni arrivano però alla conoscenza del Direttore Generale. A questo punto iniziano le **ritorsioni a carico di Massimo** che in un primo momento viene isolato al lavoro e in seguito sottoposto a procedimenti disciplinari che culmineranno, mesi dopo, nel licenziamento. Nel frattempo Massimo, **abbandonato da chiunque**, compreso il suo sindacato, inizia a cercare all'esterno quella tutela che gli organi interni non sono stati in grado di dargli. Con il nostro aiuto si rivolge all'A.N.AC., al Dipartimento della Funzione Pubblica, alla procura, ai media, ma non riesce a ottenere ascolto da nessuno, se non da qualche giornale locale che pubblica degli articoli sul suo caso. Attualmente Massimo sta cercando un altro impiego ma non smette di sperare che qualcuno, prima o poi, prenda in mano il suo caso senza ascoltare solamente il potente di turno.

## RINGRAZIAMO

### Esperti e consulenti:

Carnà & Partners

PILnet The Global Network for Public Interest Law

Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici

Studio Legale Avv. Marcello Spissu

Studio Legale Sardella

Studio Legale e Tributario Coccia De Angelis Pardo & Associati

Avv. Valeria Vergine

### Partner tecnici e comunicazione:



Co-funded by the Prevention of and Fight  
against Crime Programme of the European Union

# VUOI SOSTENERE ALAC?

## FAI UNA DONAZIONE!

ALAC per i primi due anni è stato finanziato dalla Commissione Europea ma dal 2016 dovrà trovare l'autosufficienza economica per sopravvivere.

GARANTIRE LA SOSTENIBILITÀ AL SERVIZIO È FONDAMENTALE PER **CONTINUARE AD ASSISTERE GRATUITAMENTE** CHI RICHIEDE IL NOSTRO AIUTO.

**Anche tu puoi dare un contributo facendo una donazione a Transparency International Italia su [sostieni.transparency.it](http://sostieni.transparency.it)**

## PARTECIPA ANCHE TU!

Se sei interessato e credi in quello che facciamo, scopri tutti i modi in cui puoi contribuire al lavoro di Transparency International Italia.

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

Vuoi svolgere un ruolo più attivo nella lotta alla corruzione nel nostro Paese?

**DIVENTA NOSTRO SOCIO!**

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



**ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE** è un servizio di Transparency International Italia indirizzato ai cittadini che vogliono segnalare un caso di corruzione. Il servizio è stato avviato a ottobre 2014 nell'ambito del progetto Speak Up II, co-finanziato dalla Commissione Europea, ma resterà attivo anche dopo la fine del progetto.

**[allertaanticorruzione.transparency.it](http://allertaanticorruzione.transparency.it)**

**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)**