



17

UN NUOVO ANNO  
DI SEGNALAZIONI  
A TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL ITALIA

# A VOCE ALTA UN ANNO DI SEGNALAZIONI



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

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

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

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



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

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

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

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

# REPORT 2017

# INTRODUZIONE

**Il 2017 è stato un anno molto importante e positivo per Transparency International Italia e per ALAC: la campagna in favore di una legge a tutela dei dipendenti che segnalano atti illeciti sul posto di lavoro (c.d. *whistleblower*) ha infatti raggiunto il risultato sperato. Il 15 novembre 2017 il Parlamento ha finalmente approvato a grande maggioranza, dopo anni di tira e molla, il disegno di legge Businarolo, che introduce delle nuove misure a tutela di chi sceglie di esporsi in prima persona contro i corrotti (legge n.179/2017).**

ALAC ha giocato un ruolo fondamentale in questa battaglia di civiltà, anticipando la normativa e rendendo evidente la necessità di offrire ai cittadini dei canali sicuri per segnalare i casi di corruzione di cui sono stati vittime o testimoni.

Il fatto che un'associazione di piccole dimensioni e con risorse limitate come la nostra abbia deciso di aprire le porte a quasi 500 cittadini in difficoltà in poco più di tre anni, cercando di dar loro sostegno e conforto, è sintomatico di un bisogno che fino ad oggi era rimasto inascoltato. L'esempio positivo di ALAC si è propagato fino agli scranni del Parlamento, convincendo anche i più scettici della necessità di offrire uno strumento di tutela per tutti i cittadini onesti che scelgono di esporsi in difesa dell'interesse pubblico.

Se l'approvazione della legge per i *whistleblower* rappresenta quindi una pietra miliare lungo il percorso dell'associazione, questo non significa che

la partita sia però da considerarsi chiusa: rimane infatti da vedere come i dettami della norma verranno interpretati e tradotti in pratica dalle istituzioni e della autorità competenti. Transparency International Italia, anche grazie al portale ALAC, monitorerà con attenzione l'applicazione della legge e continuerà la sua attività di *advocacy* con l'obiettivo di creare un ambiente il più possibile sicuro e protetto per tutti coloro che decideranno di esporsi personalmente, segnalando casi di corruzione e malaffare.

Ovviamente ALAC non è stato semplicemente strumentale all'approvazione della legge ma, come già accennato, ha avuto modo di offrire un aiuto concreto a centinaia di persone in difficoltà o in cerca di una strada sicura per far emergere situazioni di pericolo pubblico. Non è facile, per la natura stessa delle attività svolte, evidenziare i tanti risultati positivi raggiunti in questo ultimo anno, ma i numeri parlano chiaro.

Nel solo 2017 lo staff di ALAC ha dato ascolto a 157 cittadini in difficoltà, aiutandoli a redigere segnalazioni e, ove necessario, denunce puntuali e circostanziate; indicando loro i canali più appropriati per portare alla luce i fatti di corruzione di cui sono stati testimoni; sostituendoli o ponendosi come intermediario fra loro e le istituzioni destinatarie delle segnalazioni; accompagnandoli passo dopo passo nel processo di segnalazione interna al proprio ente, garantendo con la propria presenza maggior sicurezza e fiducia.

Grazie agli specifici accordi siglati con importanti enti e autorità, primo fra tutti il Protocollo di Intesa con l'Autorità Nazionale Anticorruzione siglato il 25 gennaio 2017, ma anche gli accordi di collaborazione con le Camere di Commercio lombarde e con diverse aziende sanitarie ed ospedaliere in tutta Italia, ALAC ha potuto stabilire in alcuni casi un dialogo diretto e più efficace con le istituzioni, in grado di velocizzare e rendere più efficace il processo di segnalazione dei reati.

Oltre all'attività di supporto ai cittadini – e allo stesso tempo, grazie alla stessa – ALAC ha potuto portare all'attenzione degli enti e delle autorità interessate 34 casi di appalti poco trasparenti, 30 casi di possibili frodi economiche ai danni della pubblica amministrazione e oltre 20 casi di concorsi per assunzioni irregolari. Quelli appena citati sono solo gli ambiti maggiormente segnalati ma, come si potrà leggere nel report, ci sono purtroppo molte altre aree soggette a un forte rischio di corruzione.

Siamo consapevoli che i nostri numeri e i nostri sforzi rappresentano ancora solo una piccola goccia nel mare, molto più vasto, della lotta alla corruzione in Italia, ma la continua crescita di credibilità, di visibilità e di efficacia che ALAC sta dimostrando di ottenere anno dopo anno, ci rende fiduciosi e sempre più decisi a metterci in gioco per contribuire alla “messa in sicurezza etica” del nostro paese.

### **Davide Del Monte**

Direttore Esecutivo di Transparency International Italia

## CHI C'È DIETRO ALLERTA ANTICORRUZIONE?



### GIORGIO

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



### DAVIDE

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



### SUSANNA

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



### PAOLA

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



### LAURA

AIUTA GIORGIO NEL LAVORO DI RACCOLTA E GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI, PREPARA INOLTRE LE RICHIESTE DI ACCESSO CIVICO DELL'ASSOCIAZIONE

## IL BUDGET 2017 DI ALAC

BUDGET TOTALE: 17.000 E



● Personale - 12.000 E ● Altri costi - 5.000 E

## SUPPORTA IL NOSTRO TEAM!

[www.transparency.it/fai-una-donazione](http://www.transparency.it/fai-una-donazione)

# ALLERTA ANTICORRUZIONE COS'È?

**Allerta Anticorruzione (ALAC)** è stato inaugurato nell'ottobre 2014 da **Transparency International Italia** ed è indirizzato a tutti i cittadini che vogliono segnalare un caso di corruzione. Fa parte del sistema internazionale degli *Advocacy and Legal Advice Centres* (ALAC), ovvero i centri di assistenza ai segnalanti pensati da Transparency International e presenti dal 2003 in **oltre 60 paesi del mondo**.

Attraverso questa attività, Transparency Italia fornisce **assistenza gratuita e confidenziale ai cittadini che vogliono segnalare casi di corruzione**. Lo scopo è quello di guidarli nel formulare una segnalazione circostanziata e identificare il miglior destinatario possibile, affinché vengano verificate potenziali situazioni illecite. Lo staff di ALAC illustra ai segnalanti i loro diritti e i rischi legati al processo di segnalazione. In questo modo ogni loro azione può essere ponderata al meglio ed esser presa in piena coscienza delle eventuali conseguenze.

Non possiamo negarlo: oggi segnalare un caso di corruzione comporta ancora, purtroppo, dei rischi da non sottovalutare. E anche per questo l'assistenza che forniamo riveste un ruolo importante.

## IL CONTESTO ITALIANO

Il contesto culturale italiano è certamente complicato: per anni infatti i cittadini non hanno avuto riferimenti indipendenti a cui inoltrare segnalazioni relative a casi di corruzione senza doversi esporre personalmente. In assenza di normative a loro tutela quindi, i cittadini e i lavoratori desiderosi di portare alla luce casi di corruzione hanno spesso preferito rimanere in silenzio.

Negli ultimi anni il contesto istituzionale è mutato

e a fine 2017 è stata finalmente approvata una **legge sul whistleblowing**. Nonostante ciò, a livello organizzativo, per il cittadino non è sempre facile capire come muoversi né sentirsi incentivato a farsi avanti. La legge, inoltre, è molto recente ed è quindi necessario monitorare quanto e come verrà applicata, prima di poter consigliare a qualcuno di segnalare in piena tranquillità.

## COME AGISCE ALAC?

Transparency Italia si è posta due obiettivi. Da una parte quello di facilitare il dialogo tra cittadini e istituzioni, quando possibile, dall'altra quello ancora più ambizioso di avere una parte attiva nella risoluzione delle problematiche segnalate, con azioni diverse a seconda del contesto, degli attori coinvolti e della gravità delle segnalazioni.

Il ruolo di Transparency Italia nel processo di segnalazione di fatti di corruzione, come detto in precedenza, consiste nell'aiutare il cittadino a circostanziare la segnalazione, identificare il destinatario più appropriato e il metodo migliore per raggiungerlo con efficacia. Qualora sia necessario, Transparency Italia affianca o sostituisce il segnalante nelle successive fasi di interazione con soggetti terzi, laddove consentito.

La funzione è quindi quella di **assistenza e mediazione**; lo scopo e le caratteristiche non prevedono ovviamente che Transparency Italia si sostituisca alle istituzioni, né che offra una rappresentanza legale, o tanto meno che svolga indagini al di là dei limiti e delle competenze dell'associazione stessa. Proprio grazie a questo approccio, enti e istituzioni hanno cominciato a porsi in maniera collaborativa nei confronti dell'associazione, avendone intuito il potenziale positivo.

Le segnalazioni arrivano ad ALAC esclusivamente attraverso una **specifico piattaforma online sicura e protetta**, che permette al cittadino in un primo momento di inviare le informazioni riguardanti il proprio caso attraverso un percorso guidato e, successivamente alla ricezione da parte dello staff di ALAC, di **dialogare in modo anonimo** con l'associazione. In seguito, se le condizioni di sicurezza sono ritenute adeguate, le comunicazioni potranno avvenire anche attraverso e-mail o telefono, ma è necessario che il segnalante abbia instaurato un rapporto di fiducia con lo staff di ALAC.

Si è deciso di privilegiare uno strumento tecnologico con caratteristiche avanzate di sicurezza informatica per diversi motivi, tra cui la possibilità di ricevere sin

da subito una segnalazione scritta e documentata, che grazie ad un percorso specifico di domande e informazioni minime ritenute fondamentali, ne facilita la gestione da parte di chi la riceve.

Questa scelta ha inoltre consentito di aprire la piattaforma anche ai **segnalanti anonimi**, di garantire la protezione della riservatezza dell'identità del segnalante e delle informazioni inviate, di porre un filtro alle segnalazioni irrilevanti grazie alle informazioni da compilare obbligatoriamente prima dell'invio finale.

La piattaforma *online* di ALAC si basa su un *software open source*, GlobalLeaks, sviluppato da Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights.

## COME FUNZIONA?

Anche nel corso del 2017, Transparency Italia ha dato ascolto a tutti i cittadini che l'hanno contattata attraverso ALAC. Nei casi in cui la segnalazione non sia stata ritenuta pertinente rispetto all'ambito di lavoro dell'associazione, si è comunque cercato di indirizzare il segnalante verso altre organizzazioni più idonee.

Il principale obiettivo di ALAC è quello di dialogare con gli enti per aiutarli ad identificare e accertare



## PROBLEMA

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

In questi casi, segnala la tua situazione al nostro *team* **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](http://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

eventuali anomalie interne ma, nonostante sia ormai riconosciuto ed apprezzato da un numero sempre maggiore di soggetti istituzionali, non sempre ciò risulta possibile. È successo che le segnalazioni inoltrate da ALAC non siano state prese in considerazione, poiché il soggetto ricevente ha preferito non riconoscere Transparency Italia e ALAC come soggetti istituzionali.

In questi casi, laddove si ravvisi l'esistenza di un pericolo per l'interesse pubblico, lo staff di ALAC cerca strade alternative per portare alla luce i casi: in prima istanza si interpellano istituzioni di controllo e agenzie di *law enforcement* che potrebbero intervenire. Se anche in questo caso nessuno prende l'iniziativa, lo staff ALAC provvede a identificare la strada più corretta per rendere pubblico il caso ed informare quindi la cittadinanza.

## IL NOSTRO DIALOGO CON I SEGNALANTI

L'invio delle segnalazioni ad ALAC avviene attraverso la compilazione di un questionario appositamente pensato e caricato su una piattaforma informatica. Questa piattaforma, oltre a consentire la ricezione di segnalazioni già circostanziate, permette, in un secondo tempo, di dialogare con i segnalanti attraverso un'apposita **chat crittografata**, in modo da poter chiedere chiarimenti, approfondimenti o documentazione a supporto e completamento della segnalazione. La possibilità di instaurare un dialogo con il segnalante, pur mantenendo il suo anonimato, è fondamentale per lo staff di ALAC.

Il segnalante che sceglie l'anonimato e non fornisce informazioni di contatto deve tornare a consultare periodicamente la pagina relativa alla segnalazione, utilizzando un codice personale univoco che gli viene comunicato al momento del primo invio. Spesso, anche chi sceglie di identificarsi decide comunque di continuare il dialogo attraverso la piattaforma di

segnalazione. Dopo il primo invio, solo su richiesta del segnalante, il dialogo può continuare anche attraverso canali esterni, come e-mail o telefono.

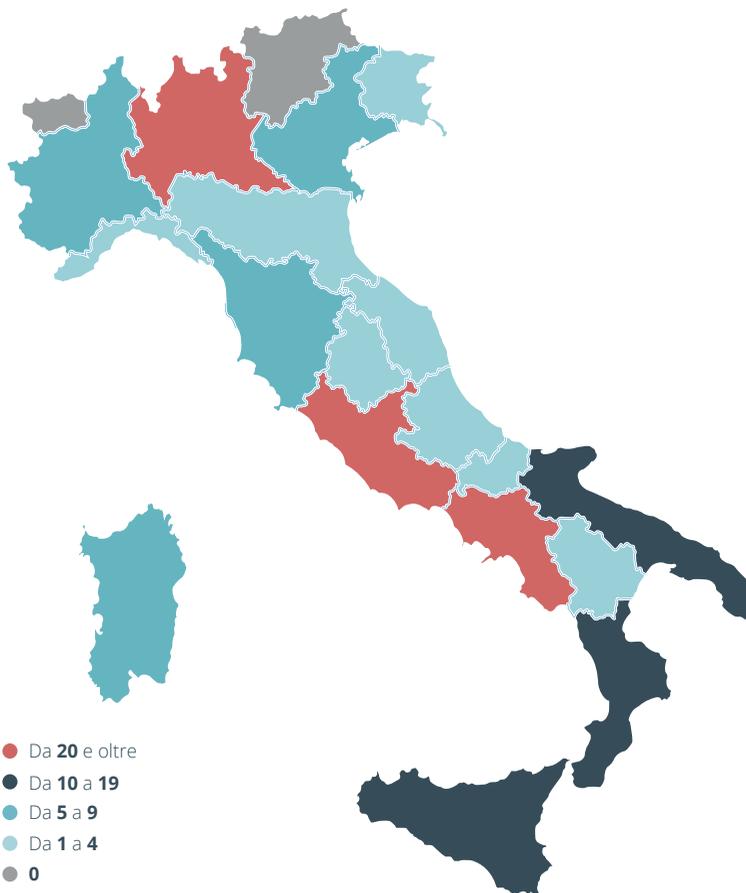
Ricevuta una segnalazione, lo staff di ALAC **analizza** gli elementi disponibili, **richiede eventuali chiarimenti** e approfondimenti e cerca di valutare la solidità e completezza delle informazioni contenute nella segnalazione. L'analisi e la verifica delle segnalazioni vengono fatte utilizzando le informazioni fornite dal segnalante oltre a quelle reperibili attraverso fonti pubbliche. Dopo una prima attenta analisi vengono **identificate le opzioni percorribili** e comunicate ai segnalanti.

Il **dialogo con il segnalante è continuo**, sia perché può aiutare ad approfondire e chiarire elementi non noti allo staff di ALAC, sia perché ogni eventuale azione da parte dell'associazione deve ricevere il consenso da parte del segnalante.

# ALLERTA ANTICORRUZIONE CHI SEGNALE?

Nel 2017 abbiamo ricevuto **157 segnalazioni**, dieci in più rispetto all'anno precedente. L'aumento non è sensibilmente rilevante ma in linea con la maggiore conoscenza del sistema da parte dei cittadini e con l'esposizione maggiore di un tema come quello del *whistleblowing* a livello nazionale. Le segnalazioni ricevute e analizzate da ALAC, in poco più di tre anni, sono 466. Nel 2017, per la prima volta il **maggior numero di segnalazioni** non è arrivato dal Lazio ma **dalla Lombardia**. Altre regioni che hanno registrato un aumento sostanziale delle segnalazioni sono Campania, Sicilia e Calabria.

## MAPPA 2017 DELLE SEGNALAZIONI



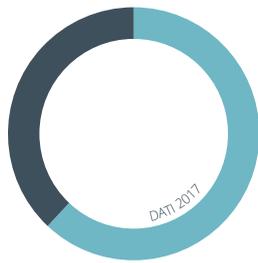
	SEGNALAZIONI 2017	SEGNALAZIONI 2016	SEGNALAZIONI TOTALI*
ABRUZZO	3	2	11
BASILICATA	2	4	8
CALABRIA	10	6	24
CAMPANIA	20	12	57
EMILIA-ROMAGNA	3	5	16
FRIULI VENEZIA GIULIA	1	4	7
LAZIO	22	25	91
LIGURIA	3	4	8
LOMBARDIA	23	19	62
MARCHE	1	1	5
MOLISE	2	0	2
PIEMONTE	9	13	26
PUGLIA	12	14	36
SARDEGNA	7	7	22
SICILIA	15	10	34
TOSCANA	9	3	18
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	2	2
UMBRIA	2	2	4
VALLE D'AOSTA	0	1	1
VENETO	6	5	16
NON CONOSCIUTO	7	8	9

\*AL 31/12/2017

---

## SEGNALAZIONI RILEVANTI

---



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

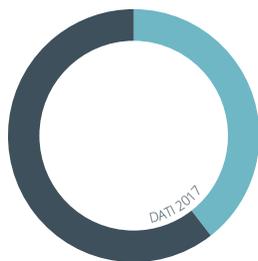
Per rilevanti si intendono le segnalazioni che vengono prese in carico poiché presentano elementi di interesse per l'associazione, avendo per oggetto casi di corruzione e tutti quei comportamenti ad essa collegati, che possono mettere a rischio il benessere della collettività.

Le segnalazioni irrilevanti riguardano invece fattispecie o problematiche su cui Transparency Italia non ha competenza. Le segnalazioni irrilevanti, se presentano dei caratteri di interesse, vengono comunque indirizzate verso altre organizzazioni o enti più competenti.

---

## CONFIDENZIALE / ANONIMO

---



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



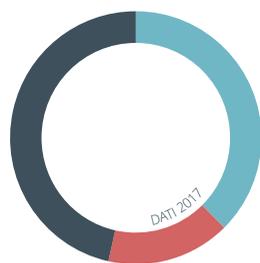
**37% CONFIDENZIALI - 55**  
**63% ANONIMI - 92**

I segnalanti cosiddetti "confidenziali" sono tutti quelli che decidono di fornirci da subito alcuni dati identificativi, come ad esempio il nome e cognome o l'e-mail, non divulgate dallo staff di ALAC se non a seguito di chiara ed espresa accettazione o richiesta dei medesimi.

I segnalanti anonimi preferiscono invece non dare alcuna informazione, almeno in un primo momento. Infatti, a differenza di molti canali istituzionali, come quelli predisposti dalla maggior parte delle pubbliche amministrazioni o dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, ALAC permette ai segnalanti di contattare Transparency Italia anche in forma anonima pur mantenendo aperto, grazie alle caratteristiche della piattaforma online, la possibilità di dialogo. Dialogare con il segnalante per approfondire e chiarire le informazioni inviate, permette infatti di processare con successo anche le segnalazioni anonime che presentano però informazioni dettagliate e sufficientemente circostanziate.

Rispetto agli anni precedenti, la percentuale dei soggetti che decide di segnalare in modo anonimo è in leggera diminuzione, segno forse dell'aumentata fiducia dei cittadini nei confronti della nostra associazione.

## UOMO / DONNA



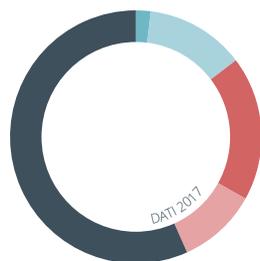
**38% UOMO - 59**  
**16% DONNA - 25**  
**46% N.C. - 73**



**31% UOMO - 45**  
**17% DONNA - 25**  
**52% N.C. - 77**

Anche nel 2017, la maggior parte delle segnalazioni viene inviata ad ALAC da soggetti di sesso maschile. La forbice con le segnalazioni provenienti da donne è aumentata rispetto all'ultimo anno.

## ETÀ



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

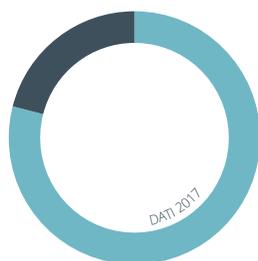


**1% 15-24 ANNI - 1**  
**11% 25-39 ANNI - 16**  
**22% 40-54 ANNI - 32**  
**10% +55 ANNI - 15**  
**56% N.C. - 83**

Il maggior numero di segnalazioni non anonime, proviene da individui di età compresa tra i 40 e i 54 anni. È un segmento anagrafico di soggetti che probabilmente hanno un'esperienza professionale abbastanza matura, tale da poter conoscere attività potenzialmente illecite.

Si può ragionevolmente presumere che siano anche più consapevoli dei rischi a cui potrebbero andare incontro segnalando. Rispetto al 2016 il segmento è però in calo, mentre cresce leggermente quello dei segnalanti di età compresa tra i 25 e i 39 anni.

## DISPONIBILITÀ A RENDERE PUBBLICA LA SEGNALAZIONE?



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



**76% SI - 112**  
**24% NO - 35**

È sempre maggiore il numero delle persone che si dichiarano disponibili a rendere pubblica la segnalazione. Spesso però lo staff di ALAC preferisce procedere in altro modo, soprattutto per non esporre i segnalanti a pericoli evitabili, in particolare se si tratta di situazioni ancora in corso, dove il segnalante rischia di essere riconosciuto.



## UNA LEGGE PER PROTEGGERE I *WHISTLEBLOWER*

Il *whistleblowing* è l'istituto giuridico che disciplina le protezioni di chi segnala illeciti sul luogo di lavoro e le procedure che servono a veicolare le segnalazioni stesse a enti o organi che possono intervenire efficacemente al riguardo.

L'istituto è diffuso da diversi anni nel mondo anglosassone ma è solo nel 2017 che l'Italia ha deciso di dotarsi di una legge specifica sul *whistleblowing*: la legge 179/2017, *Disposizioni per la tutela di autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*.

Dal 2009 Transparency Italia si è impegnata per l'adozione di una legge esauriente sul *whistleblowing*, in grado di introdurre anche nel nostro Paese procedure e tutele adeguate. Grazie soprattutto alla spinta dell'onorevole Francesca Businarolo, proponente della legge alla Camera nel 2013, questa è stata finalmente approvata.

Il testo della legge è frutto di un compromesso tra diverse parti politiche che ne hanno votato l'approvazione dopo un lungo *iter* parlamentare durato quattro anni e mezzo. Il risultato è un buon testo, particolarmente completo per quanto

riguarda il settore pubblico ma con delle evidenti lacune per il settore privato.

### **SETTORE PUBBLICO**

Per quanto riguarda il settore pubblico, la legge identifica le segnalazioni protette e i destinatari designati, allarga le categorie di soggetti segnalanti ricomprendendo anche i dipendenti di società controllate e partecipate da enti pubblici nonché i lavoratori di aziende che forniscono beni o servizi alla pubblica amministrazione. Viene estesa anche la protezione dell'identità del segnalante, almeno per quanto riguarda i procedimenti disciplinari e vengono introdotti requisiti tecnici relativi ai canali di segnalazione. L'ANAC viene istituita di oneri e poteri, anche sanzionatori, aggiuntivi. Infine, per quanto attiene le regole di protezione, sono da ritenersi nulli gli atti discriminatori contro i segnalanti e viene introdotta l'inversione dell'onere della prova a carico dell'amministrazione che ha adottato un provvedimento disciplinare contro un segnalante.

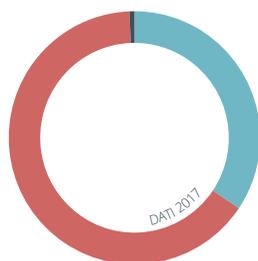
### **SETTORE PRIVATO**

Nel settore privato, invece, è previsto un obbligo di istituire procedure e sistemi sanzionatori per gli

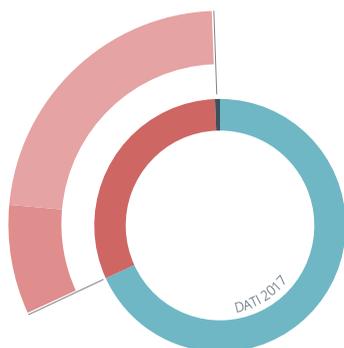
enti che hanno adottato un modello organizzativo di gestione e controllo ex D.lgs. 231/2001. La tutela, nel caso in cui venga effettuata una segnalazione attraverso questa modalità, è analoga a quella prevista per il settore pubblico, ma la nuova legge tralascia molti altri aspetti importanti a livello di sistema, dai canali esterni per le segnalazioni alla tutela per i soggetti le cui aziende non adottano i modelli organizzativi ex 231.

La legge recentemente approvata avrà un impatto anche sulle modalità operative di ALAC e di Transparency Italia, poiché va a modificare i diritti dei segnalanti, gli oneri e le responsabilità dei soggetti destinati a ricevere le segnalazioni e perché, in linea più generale, si verrà auspicabilmente a creare un contesto legato alla materia del *whistleblowing* più completo. Come per tutte le nuove norme, anche in questo caso è necessaria la massima cautela e servirà del tempo per poter valutare il reale impatto nella prassi di una normativa complicata da recepire per gli enti da un punto di vista sia organizzativo che culturale.

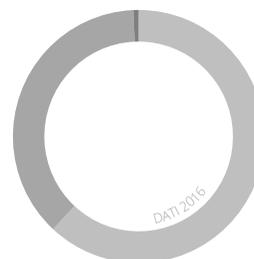
## VITTIMA O TESTIMONE? WHISTLEBLOWER?



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



**68% NON-WHISTLEBLOWER - 107**  
**31% WHISTLEBLOWER - 49**  
DI CUI:  
**27% VITTIMA - 13**  
**73% TESTIMONE - 36**  
**1% SCONOSCIUTO - 1**



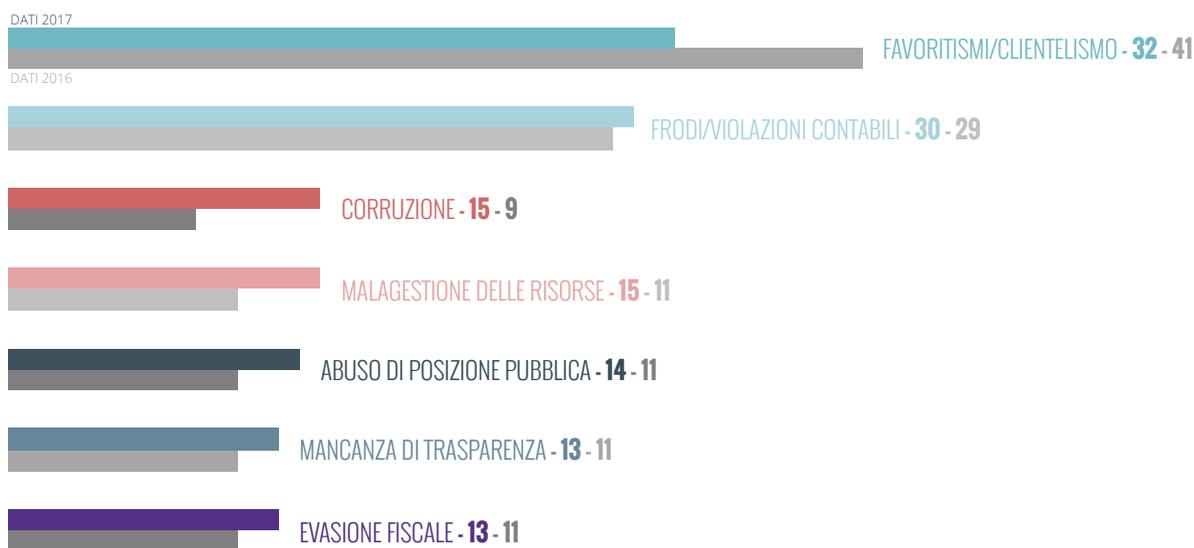
**62% NON-WHISTLEBLOWER - 91**  
**37% WHISTLEBLOWER - 55**  
**1% SCONOSCIUTO - 1**

Rispetto alle precedenti edizioni, abbiamo cambiato il metodo di raccolta dei dati relativi alla natura dei segnalanti e al tipo di relazione tra questi e i fatti riportati. Per questo motivo il confronto con gli anni passati è parziale. In linea di massima è aumentato il numero di persone che decide di segnalare un illecito di cui è stato testimone, rispetto al numero di persone che compie la stessa scelta poiché sente di aver subito un danno personale.

Abbiamo poi scomposto il dato, evidenziando la percentuale di *whistleblower*, cioè coloro che segnalano un illecito di cui sono venuti a conoscenza sul luogo di lavoro. Nel 2017 sono stati circa un terzo del totale dei segnalanti. Di questi, il 73% ci ha contattato prima di aver segnalato internamente e avere subito discriminazioni come conseguenza della propria segnalazione.

# QUALI SEGNALAZIONI RICEVE ALAC?

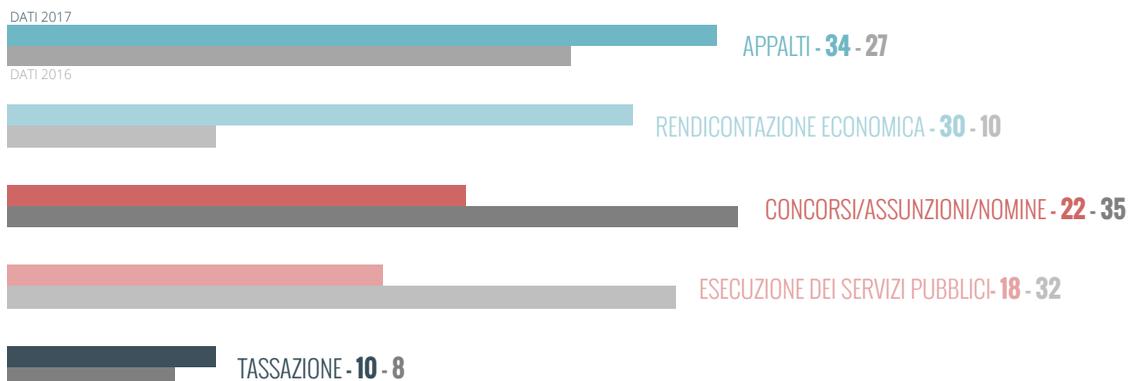
## TIPOLOGIA DI ILLECITO



C'è una sostanziale conferma per quanto riguarda le condotte maggiormente segnalate ad ALAC. Ci preme sottolineare come, purtroppo, le segnalazioni relative a specifici episodi di corruzione sono aumentate considerevolmente.

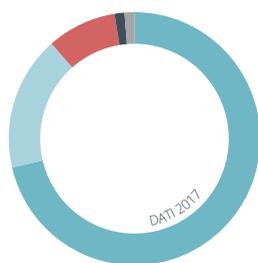
Frodi e violazioni di tipo economico e contabile sono costantemente segnalate, così come le situazioni di nepotismo e clientelismo, pratiche ancora molto diffuse nel nostro Paese e che caratterizzano anche contesti non particolarmente rilevanti da un punto di vista politico ed economico, sintomo di una cultura che non riconosce questi comportamenti come scorretti.

## AMBITO

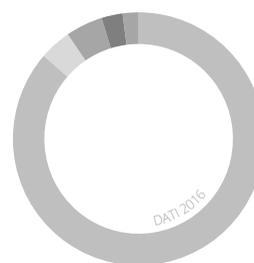


Nel 2017 si evidenzia un importante cambiamento in relazione agli ambiti segnalati ad ALAC. Un anno fa infatti le segnalazioni riguardanti concorsi e nomine, insieme a quelle su presunte irregolarità nell'esecuzione dei servizi pubblici coinvolgevano la maggioranza dei casi. Quest'anno, invece, spiccano le segnalazioni riguardanti violazioni in materia di appalti e irregolarità nelle operazioni di rendicontazione economica, che sommate raggiungono il 41% del totale delle situazioni segnalate più frequentemente a Transparency Italia.

## ESTENSIONE GEOGRAFICA



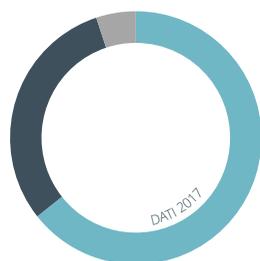
**72% LOCALE - 112**  
**17% REGIONALE - 27**  
**9% NAZIONALE - 14**  
**1% INTERNAZIONALE - 2**  
**1% NON CONOSCIUTO - 2**



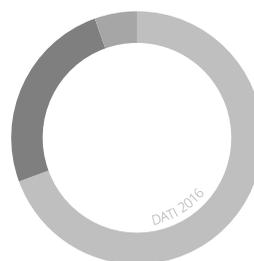
**86% LOCALE - 127**  
**4% REGIONALE - 6**  
**5% NAZIONALE - 7**  
**3% INTERNAZIONALE - 4**  
**2% NON CONOSCIUTO - 3**

Per quanto riguarda la rilevanza geografica delle segnalazioni, anche nel 2017 la maggior parte si riferisce a contesti locali. Tuttavia, per la prima volta da quando è stato aperto ALAC, il trend si inverte leggermente e vede aumentare percentualmente anche le segnalazioni relative agli enti regionali e, in minor misura, nazionali. Il fatto che tre segnalazioni su quattro si riferiscano ad ambiti locali conferma che è proprio in questi contesti che si riscontra una maggiore difficoltà a fidarsi dei referenti interni agli enti per le segnalazioni, spesso percepiti come non indipendenti. La prassi sembra anche confermare una tendenza meno accentuata da parte dei piccoli enti nell'adozione di procedure interne per le segnalazioni di irregolarità o illeciti.

## TIPOLOGIA DI ENTE COINVOLTO



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

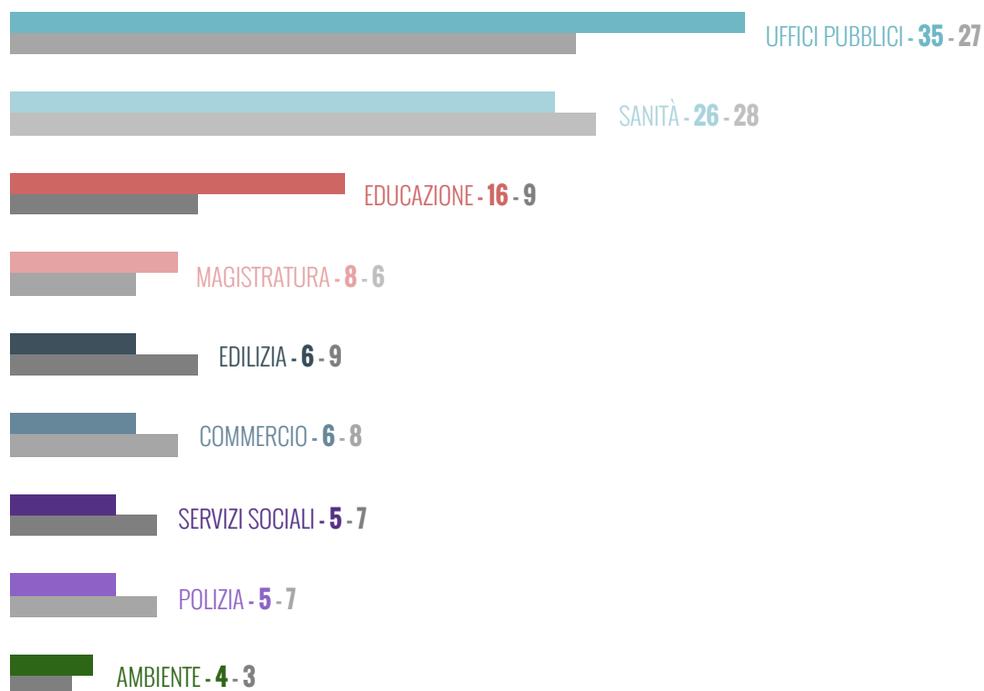


**69% SETTORE PUBBLICO - 102**  
**25% SETTORE PRIVATO - 37**  
**6% ALTRO - 8**

Quasi due segnalazioni su tre ricevute da Transparency Italia riguardano amministrazioni pubbliche. Il contrasto alla corruzione, che è alla base della missione della nostra associazione, orienta fortemente il messaggio in questa direzione. Tuttavia, si rileva il costante aumento delle segnalazioni relative a illeciti nel settore privato.

La legislazione nel settore privato è meno stringente e, soprattutto nelle realtà di dimensioni contenute, i possibili segnalanti non riescono a identificare un destinatario appropriato per le segnalazioni. Forse, per questi motivi, sono più propensi a cercare strade alternative e sicure, come ALAC.

## SETTORE



Rispetto all'anno scorso sono aumentate le segnalazioni di illeciti negli uffici pubblici, in particolare quelle relative ad enti locali territoriali. Che la pubblica amministrazione ed in particolare gli enti locali risultino il settore maggiormente segnalato non stupisce, essendo quello che coinvolge il maggior numero di enti e che condiziona quotidianamente la vita dei cittadini. Sono leggermente diminuite invece le segnalazioni in ambito sanitario, forse anche alla luce delle numerose azioni poste in essere da Transparency Italia nell'ambito del progetto Curiamo la Corruzione ([www.curiamolacorruzione.it](http://www.curiamolacorruzione.it)). Il numero resta comunque molto elevato e quello sanitario si conferma essere uno dei settori maggiormente a rischio.

Infine, continuano a crescere sensibilmente anche le segnalazioni nel settore dell'educazione: una su dieci riguarda un istituto educativo, in particolare a livello universitario.



## SEGNALAZIONI IN AMBITO SANITARIO

A prescindere dalle segnalazioni ricevute in collaborazione con le aziende sanitarie che partecipano al progetto Curiamo la Corruzione, quello sanitario resta uno dei settori più rilevanti secondo le statistiche di ALAC.

Il settore sanitario infatti continua a presentare un rischio di corruzione particolarmente elevato. Per questo motivo le 26 segnalazioni ricevute non giungono come una novità, considerando l'attenzione che Transparency Italia dedica da ormai alcuni anni a tale contesto. Le segnalazioni in ambito sanitario sono collegate maggiormente ad aspetti corruttivi trattati direttamente dalla nostra associazione: il 73% infatti si riferisce a episodi inerenti al nostro ambito di lavoro, rispetto al 62% delle segnalazioni generiche ricevute da ALAC.

La tipologia di segnalazioni ricevute è molto varia: sette segnalazioni si riferiscono ad appalti truccati

o non trasparenti; tre segnalazioni si riferiscono a concorsi truccati o non trasparenti; due segnalazioni riguardano irregolarità nelle attribuzioni di licenze.

Le altre quattordici segnalazioni invece hanno riguardato, di volta in volta, situazioni peculiari: la distribuzione di bonus non dovuti; la falsificazione del bilancio di una ONG medica; il conflitto d'interesse di due coniugi in posizioni manageriali nella stessa unità; la redistribuzione organizzativa di risorse senza seguire le procedure previste; l'importazione di sostanze stupefacenti; comparaggio; il rifiuto a prestare cure dovute; favoritismi nelle liste d'attesa; un episodio di malasanità; una falsa invalidità; l'assegnazione discrezionale di fondi per una ricerca medica; l'illecito pagamento di straordinari; una persona in pensione che continua a lavorare irregolarmente presso una struttura ospedaliera; e infine l'immane caso dei furbetti del cartellino.

### MAPPA DELLE SEGNALAZIONI IN SANITÀ LE CITTÀ COINVOLTE



**CASERTA (2)**  
**COSENZA (4)**  
**NAPOLI (2)**  
**SALERNO (2)**  
**TORINO (2)**



**AGRIGENTO**  
**BERNALDA (MT)**  
**CAMPARADA (MB)**  
**CASCINA (PI)**  
**CATANIA**  
**GENOVA**  
**MANFREDONIA (FG)**

**MONZA**  
**NOVARA**  
**PALERMO**  
**ROMA**  
**TREVISO**  
**VIGEVANO (PV)**





## ALTRI PROGETTI PER LE SEGNALAZIONI DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Negli anni successivi all'apertura di ALAC, Transparency Italia ha avviato dei progetti addizionali, utilizzando sempre la piattaforma *Globaleaks* del *Centro Hermes* e agendo in *partnership* con altri enti e istituzioni. I progetti alternativi attivi sono al momento tre:

- **CURIAMO LA CORRUZIONE** è un portale offerto ai Responsabili per la Prevenzione della Corruzione delle amministrazioni sanitarie italiane che desiderano condividere le segnalazioni di *whistleblower* (e cittadini) con Transparency Italia. La gestione delle segnalazioni viene fatta dal responsabile interno; Transparency Italia agisce da garante e partecipa al dialogo per chiarire e approfondire le informazioni segnalate. In questo momento sono dieci le amministrazioni a partecipare a questo programma: l'ASL di Bari, il Policlinico Vittorio Emanuele di Catania, l'ASP di Catanzaro, l'ASST di Melegnano e della Martesana, l'AOU San Luigi Gonzaga di Orbassano, l'ASP di Ragusa, l'AOU San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona di Salerno, l'ATS Sardegna, l'ASP di Siracusa, e l'APSS di Trento.
- **PROGETTO RIEMERGO** è un portale ideato e coordinato da Unioncamere Lombardia in collaborazione con le singole Camere di Commercio Lombarde, attraverso il quale Transparency Italia offre assistenza a professionisti e piccoli - medi imprenditori locali che decidono di rivolgersi alla camera di commercio territorialmente rilevante.
- **RISCHIO REATO SPORT** è un portale per le segnalazioni relative agli illeciti nel mondo sportivo, in particolare in relazione al cosiddetto *match fixing*, l'alterazione del risultato sia a fini sportivi che di scommesse. Il progetto nasce in collaborazione con l'Alta Scuola di Psicologia (ASAG) dell'Università Cattolica di Milano, mentre le segnalazioni sono analizzate avvalendosi della collaborazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, di Interpol e di Sistema Gioco Italia.

# PROBLEMI E OPPORTUNITÀ

L'apertura di ALAC è stata preceduta da un periodo intenso di analisi e approfondimento sulle necessità dei cittadini e degli altri possibili utenti e beneficiari della piattaforma, oltre che delle potenzialità e dei limiti dell'assistenza offerta da Transparency Italia ai segnalanti. Per questo si è deciso di porre particolare attenzione nel fornire **informazioni preliminari** ai segnalanti il più precise e chiare possibile **su ciò che ALAC può e non può fare.**

Il lavoro che lo staff di ALAC compie su ogni segnalazione si compone di diverse fasi.

## ANALIZZARE E APPROFONDIRE LA SEGNALAZIONE

La prima attività che lo staff di ALAC compie quando riceve una nuova segnalazione è l'**analisi preliminare** della stessa. È infatti fondamentale stabilire innanzitutto se la segnalazione è rilevante, cioè se tratta di corruzione o di un illecito connesso, o se invece, pur risultando credibile, affronta illeciti su cui Transparency Italia non ha competenze e interesse specifico.

Se la segnalazione è ritenuta rilevante, lo staff comincia il lavoro di **approfondimento** utilizzando, se necessario, fonti aperte e pubbliche ulteriori a quelle contenute nella stessa. Questo lavoro aiuta a stabilire se la segnalazione è processabile. Ad esempio, segnalazioni rilevanti ma riferite a fatti molto vecchi o che hanno avuto un loro *iter* per cui sono già state emanate decisioni o sentenze ufficiali, sono difficilmente processabili, sia per questioni legate al reperimento di informazioni, sia perché le possibilità di ottenere dei risultati positivi risulterebbero molto scarse. In questa fase vengono **identificate anche altre "caratteristiche"** del

caso, utili a determinare sia la priorità con cui lo staff deve trattare la segnalazione, sia i possibili futuri sbocchi: in questo senso sono importanti la rilevanza economica e territoriale dei casi segnalati, così come la situazione personale e professionale del segnalante.

## CIRCOSTANZIARE LA SEGNALAZIONE

Segnalazioni basate unicamente su informazioni generiche o approssimative non danno la possibilità di essere analizzate efficacemente e approfondite dagli enti o dalle istituzioni di riferimento. Se vengono poi inviate in modo anonimo, e non possono quindi essere chiarite o argomentate ulteriormente dal segnalante, vengono spesso scartate dall'ente ricevente.

La maggior parte delle segnalazioni ricevute da ALAC si riferisce a testimonianze di persone che hanno avuto un accesso diretto ai fatti oggetto della segnalazione o che riferiscono di averne subito delle conseguenze negative. Ciò che solitamente viene inviato a Transparency Italia è quindi un resoconto, spesso anche molto accurato, ma fortemente legato alla testimonianza del segnalante.

L'obiettivo di ALAC è quello di rendere la segnalazione il

più **completa** e **oggettiva** possibile, circostanziando e documentando i fatti riferiti, così da poterla eventualmente inoltrare ai presidi anticorruzione dell'ente coinvolto, se possibile, o a un ente terzo, senza la necessità di coinvolgere il segnalante. I fatti, se opportunamente riportati e ricostruiti in modo razionale, possono infatti essere trasmessi tralasciando di indicare la fonte delle informazioni, poiché una segnalazione ben documentata può avere un valore di per sé oggettivo.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è la resistenza culturale che molti enti hanno nei confronti del *whistleblowing* e delle segnalazioni provenienti da terzi. Le motivazioni addotte sono spesso relative al fatto che in passato la qualità media delle segnalazioni ricevute non è stata adeguata: ciò ha comportato uno spreco di risorse e di tempo, ad esempio per protocollare e gestire delle segnalazioni che non permettevano alcuna azione di accertamento da parte del ricevente.

Lo scopo principale di ALAC non è quindi quello di far crescere indiscriminatamente il numero di segnalazioni inviate ai responsabili anticorruzione, all'ANAC o ad altre istituzioni, ma di far aumentare la qualità delle segnalazioni, così da permettere agli enti che le riceveranno di poter agire in maniera efficace ed efficiente.

## IDENTIFICARE IL DESTINATARIO PIÙ APPROPRIATO

Le segnalazioni ricevute da ALAC contengono generalmente una descrizione dei fatti, l'identificazione dei responsabili e, eventualmente, l'indicazione di altre persone a conoscenza dei fatti segnalati. Queste prime informazioni permettono allo staff ALAC di illustrare al segnalante le **possibilità offerte dalla legge** per l'invio della segnalazione, nonché l'indicazione di altri enti e soggetti che potrebbe essere utile e funzionale coinvolgere nel processo.

Un secondo passaggio fondamentale da compiere insieme al segnalante è l'inquadramento del caso nel suo contesto più generale, così da ottenere una visuale più completa sulla vicenda, sui soggetti già a conoscenza dei fatti e sulla potenziale identificabilità del segnalante all'interno del suo ambiente di lavoro.

A questo punto diventa necessario comprendere quale sia il **ruolo che il segnalante può o intende assumere** nel processo di segnalazione. Può infatti decidere di esporsi in modo aperto, preferire canali confidenziali o scegliere di estraniarsi dal processo lasciando che sia ALAC a portare avanti la segnalazione, ove vi siano le possibilità per farlo. In base alle diverse disponibilità del segnalante, la segnalazione verrà quindi gestita e portata avanti con differenti modalità.

Quando è possibile, ALAC cerca di promuovere la segnalazione interna all'ente, in particolare per le segnalazioni legate alla corruzione nel settore pubblico. Dal 2013, ogni pubblica amministrazione infatti ha l'obbligo di nominare un responsabile anticorruzione che, tra i vari compiti, ha anche quello di ricevere le segnalazioni dei dipendenti dell'ente e di accertare eventuali violazioni delle procedure interne. Se il segnalante concorda su questa soluzione, lo staff di ALAC contatta il responsabile. In molti casi questi soggetti si sono dimostrati estremamente collaborativi, come nel caso dell'Ospedale Mauriziano di Torino o in quello della Comunità Montana Gennargentu Mandrolisai dove i rispettivi responsabili anticorruzione hanno preso in carico il caso segnalato e si sono attivati per trovare una soluzione valida.

## ACCOMPAGNARE IL SEGNALANTE O FARE DA INTERMEDIARI

Quando una persona decide di contattare ALAC al posto di interfacciarsi direttamente con un referente istituzionale, spesso lo fa perché non conosce

perfettamente i propri diritti o i canali corretti a cui rivolgersi. Esiste però anche un elemento di sfiducia o **insicurezza nei confronti delle istituzioni**, per cui si è portati a non esporsi personalmente. È per questo che Transparency Italia viene percepita dai segnalanti come un'organizzazione utile sia per "confezionare" una segnalazione il più possibile circostanziata, sia per garantire sicurezza a chi teme eventuali ritorsioni. Quando la segnalazione giunge a uno stadio preliminare senza che il segnalante si sia già esposto e quando il contesto lo permette, **ALAC si fa carico di rappresentare la segnalazione** e prende contatto direttamente con l'ente destinatario più appropriato. Ciò avviene, a maggior ragione, quando si tratta di un destinatario interno all'ente coinvolto dalla segnalazione, dove il segnalante rischia di essere facilmente identificato, ma anche quando i canali previsti non garantiscono un adeguato livello di confidenzialità o quando, per altre ragioni, il segnalante potrebbe essere facilmente identificato. Quest'**attività di affiancamento o sostituzione** può essere effettuata quando il segnalante approccia Transparency Italia in una fase iniziale, prima di esporsi personalmente, e quando la segnalazione è sufficientemente qualificata, circostanziata e documentata da poter essere portata a conoscenza di un ricevente per le opportune attività di accertamento.

*ALAC è consapevole del proprio ruolo nel processo di segnalazione, ovvero quello di facilitare le attività di verifica da parte dei soggetti istituzionali preposti. Tuttavia, non sempre è facile spiegare ai segnalanti il ruolo e le possibili azioni che Transparency Italia può o non può intraprendere.*

*Le aspettative nei confronti di ALAC sono elevate e spesso, anche per via delle difficili*

*condizioni in cui versa chi giunge alla nostra associazione, ci si attende più di ciò che sarebbe realistico pensare di ottenere.*

*Lo staff di ALAC pone dunque molta attenzione nel chiarire il tipo di sostegno che il segnalante potrà ricevere, cercando di non creare aspettative non conformi al ruolo dell'associazione, che, vale la pena ricordarlo, non è un'istituzione con un compito legalmente riconosciuto all'interno del processo di gestione delle segnalazioni.*

È capitato che alcuni segnalanti abbiano approcciato ALAC credendo erroneamente che Transparency Italia potesse intraprendere delle azioni che, invece, non rientrano nel perimetro di attività possibili.

Di seguito, le principali attività che né ALAC né Transparency Italia possono svolgere.

## **SOSTITUIRSI ALLE ISTITUZIONI**

A prescindere dai contatti e dagli accordi di collaborazione che intercorrono tra Transparency Italia e diversi enti, in particolare pubblici, la differenza di ruoli e di poteri all'interno del processo di verifica delle segnalazioni è importante. Possiamo inviare informazioni rilevanti, anche approfondendo aspetti specifici grazie al dialogo continuo con i segnalanti; possiamo anche eventualmente raccomandare azioni specifiche al responsabile dell'ente. D'altra parte, **gli enti non hanno obblighi** particolari previsti dalla legge nei nostri confronti e possono quindi scegliere se ascoltare i nostri input o lasciarli cadere nel silenzio. La scelta fra queste due possibilità è stabilita su procedure interne o più semplicemente in base alla discrezionalità del soggetto che si interfaccia con noi.

## AVERE ACCESSO O CONTATTO DIRETTO CON TUTTE LE ISTITUZIONI E AUTORITÀ

In molti casi, i segnalanti si rivolgono a Transparency Italia ritenendo che possa offrire un microfono più potente per amplificare la propria voce. In certi casi ciò è vero, ma ogni situazione che affrontiamo è diversa. Quindi sono diversi anche i nostri interlocutori, e a volte le stesse istituzioni interpellate, che **non sempre** si comportano o **rispondono nello stesso modo** ai nostri contatti. Spesso e volentieri, il mancato riconoscimento di Transparency Italia come organizzazione *super partes* e una visione troppo conservativa del proprio ruolo di presidio anticorruzione (pensiamo a diversi Responsabili per la Prevenzione della Corruzione in ambito pubblico) fa sì che i soggetti designati si limitino al mero adempimento normativo, rinunciando a estendere lo scopo delle procedure interne o ad attuare collaborazioni con soggetti che agiscono nell'interesse dell'ente, cercando di portare alla luce possibili illeciti o aree di rischio.

Un esempio concreto dei differenti esiti ottenuti da strutture omogenee, ci viene offerto dai ministeri. Abbiamo sottoposto infatti tre diversi casi a tre diversi ministeri e il grado di collaborazione è stato differente per il livello di coinvolgimento dimostrato da parte dell'istituzione. Il Ministero dell'Istruzione infatti si è messo a disposizione, anche ricevendo lo staff di ALAC e prendendo seriamente in esame la segnalazione; il Ministero degli Interni invece ha preferito non collaborare con lo staff di ALAC su una segnalazione che riguardava proprio la struttura; mentre il Ministero dei Beni Culturali si è posto a mezza via, ricevendo la nostra segnalazione, ma non approfondendo il caso dopo un'iniziale dialogo con noi. In quest'ultimo caso non sappiamo dire se si sia trattato di mancata volontà o vera e propria impossibilità. In sintesi, tre ministeri hanno risposto ed interagito in tre modalità completamente diverse, sintomo di una prassi relativa al *whistleblowing* ancora

molto frammentata e in balia della **discrezionalità** o del buon senso di chi ricopre il ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione all'interno dell'ente.

## GARANTIRE PUBBLICITÀ ATTRAVERSO I MEDIA

Chi approccia ALAC, spesso lo fa credendo che la nostra associazione voglia o possa stabilire dei rapporti immediati con i giornalisti per pubblicizzare i casi segnalati a mezzo stampa. Per quanto riguarda il rapporto che ALAC ha instaurato con i media, questo si caratterizza in molti casi in un contrasto tra obiettivi della nostra associazione ed **esigenze mediatiche**. Succede di frequente che le nostre richieste di pubblicazione di una storia non vengano accolte poiché i casi sottoposti non sono ritenuti sufficientemente interessanti o rilevanti. Inoltre, per quanto riguarda i casi di interesse più locale, c'è il rischio per le testate più piccole di esporsi troppo, oppure richiedono una capacità di approfondimento e delle risorse che la maggior parte delle redazioni e dei *freelance* non sono in grado di offrire. Dall'altro lato però ALAC viene frequentemente contattata da giornalisti interessati a storie e testimonianze, in particolare se riferite a vicende di *whistleblower*. Questo approccio purtroppo si scontra con il mondo reale dei segnalanti, che possono andare incontro a conseguenze molto serie se riportano ai media fatti e informazioni relativi a vicende ancora in corso di accertamento. Un episodio spiacevole accaduto nell'estate del 2017, ma esemplificativo di molte altre situazioni simili che abbiamo dovuto affrontare, ha riguardato il caso di un *whistleblower* licenziato dalla propria amministrazione, che ha accettato di raccontare la propria vicenda durante una video intervista con un giornalista, ripercorrendo fasi drammatiche della propria esperienza ed esponendosi psicologicamente oltre che professionalmente. L'intervista non è

stata poi mandata in onda per motivi legati a scelte redazionali, causando un ulteriore motivo di scoraggiamento nella persona. Per questo, lo staff di ALAC utilizza le storie personali con massima parsimonia e attenzione per gli individui coinvolti, anche se questo può portare l'associazione a dover dire qualche "no" a giornalisti interessati.

## **FORNIRE RAPPRESENTANZA LEGALE AI SEGNALANTI**

Transparency Italia ha deciso di **non offrire rappresentanza legale ai segnalanti** che hanno riportato dei casi di corruzione e che per questo dichiarano di aver subito delle ritorsioni. Sono diverse le motivazioni dietro questa scelta. La prima è di profilo strettamente **economico-organizzativo**: l'assistenza offerta da ALAC è gratuita per tutti cittadini ma non per Transparency Italia che destina una parte del proprio *budget* al mantenimento di questa attività, in modo da poter continuare a operare senza costi per i segnalanti. Se nei primi due anni ALAC ha potuto godere di un finanziamento della Commissione Europea, che ne ha di fatto garantito l'apertura e il primo periodo di *start-up*, oggi ALAC esiste unicamente grazie a donazioni individuali o di enti privati tramite il Business Integrity Forum di Transparency Italia.

Come si può constatare dalle statistiche riportate in questo report, il numero di segnalazioni ricevute annualmente è rilevante e l'organizzazione non potrebbe offrire rappresentanza legale, se non che a uno o due casi all'anno. Al momento, si è dunque preferito evitare di dover fare questa selezione.

Oltre alla motivazione economico-organizzativa, sussiste poi una **motivazione di principio**: la rappresentanza legale dei segnalanti va al di là dell'obiettivo primario di ALAC, che è quello di agevolare le segnalazioni di illeciti e di facilitare l'accertamento dei fatti riportati. Eventuali azioni a

protezione dei soggetti che subiscono ritorsioni a seguito delle loro segnalazioni rappresentano una fase successiva del procedimento, nel quale il nostro ruolo ha meno valore e soprattutto nel quale non abbiamo competenze per poterci sostituire a studi legali specializzati. Ciò non toglie che Transparency Italia continui a monitorare i casi pervenuti, anche nelle fasi processuali, mettendosi a disposizione per eventuali azioni accessorie all'ordinario svolgimento del procedimento giudiziario.

Nel 2017 si è verificato un fraintendimento esemplificativo rispetto a quanto appena detto. Un segnalante che si trovava in una situazione di forte disagio, dovuta a una denuncia fatta in passato, già in causa e dunque seguito da un avvocato, ha chiesto il nostro supporto attraverso ALAC. Abbiamo immediatamente risposto, offrendo un parere legale, cioè dando la nostra lettura della situazione alla luce dei fatti accaduti. L'offerta di un parere legale è stata però fraintesa come disponibilità per una rappresentanza legale *pro bono*. La situazione creata è stata evidentemente spiacevole. È indubbio che l'esigenza per i segnalanti di accedere a servizi legali professionali sia di eccezionale importanza; per questo una delle nostre battaglie in Parlamento ruotava proprio intorno alla richiesta di costituire un fondo, simile a quello delle vittime di mafia, per consentire ai *whistleblower* che hanno subito delle ritorsioni di portare avanti la loro causa.

## **ESEGUIRE INDAGINI O INVESTIGAZIONI APPROFONDITE**

Una buona segnalazione è prima di tutto una segnalazione completa, che riporti quanti più dettagli e documenti possibili. La nostra posizione non ci permette di raccogliere informazioni qualitativamente rilevanti come quelle alle quali può avere accesso il segnalante. Lo staff ALAC infatti può avere **accesso solo a informazioni pubbliche** e per lo più reperibili online.

Può succedere però che i segnalanti fraintendano il nostro ruolo e le **nostre possibilità di raccogliere informazioni**, limitandosi a fornire una segnalazione scarna e poco circostanziata, e invitandoci ad approfondire e a ricercare ulteriori elementi, interrompendo il dialogo in attesa di una nostra vera e propria indagine. Segnalazioni di questo tipo risultano difficili da processare con i soli mezzi a disposizione di ALAC. Se possibile, ci appoggiamo a partner o collaboratori esterni, in grado di eseguire indagini più approfondite, come ad esempio i giornalisti d'inchiesta nei casi in cui sia utile e opportuno provare a dare un risalto mediatico alla vicenda. Questa strada non è sempre consigliabile (l'esposizione mediatica può comportare in certi casi più svantaggi che vantaggi per il segnalante) o praticabile (la segnalazione deve avere una base di partenza già qualificata e deve essere appetibile dal punto di vista mediatico).

Le segnalazioni come sopra descritte sono sempre meno, ma ancora si verificano. In questi casi siamo impossibilitati a proseguire nella gestione della segnalazione e siamo costretti ad archivarla.

## **GARANTIRE CHE IL SEGNALANTE NON VENGA MAI IDENTIFICATO**

Se utilizzata correttamente, seguendo le indicazioni fornite sul sito di Transparency Italia, la piattaforma informatica *Globaleaks* a cui si appoggia ALAC garantisce l'**anonimato tecnologico**, cioè l'impossibilità sia per lo staff di ALAC che di eventuali altre parti interessate, di tracciare la provenienza della segnalazione. Questa forma di anonimato è garantita anche durante tutto il dialogo tra il segnalante e lo staff di ALAC. Questo non significa però che l'anonimato possa essere mantenuto lungo tutto l'*iter* di una segnalazione, in particolare quando questa esce da ALAC per raggiungere, con il consenso del segnalante, un ente terzo. Infatti, nel momento in cui la **segnalazione viene portata**

**all'esterno**, la **certezza dell'anonimato viene meno** in quanto il segnalante potrebbe essere identificato per motivi non collegati al rapporto con Transparency Italia: ad esempio potrebbe essersi già esposto in passato e quindi essere conosciuto sul posto di lavoro, o potrebbe essere l'unica persona con accesso a delle specifiche informazioni contenute nella segnalazione.

È esemplificativo il caso relativo a una segnalazione di situazioni anomale verificatesi all'INPS, dove, nella conduzione delle attività di accertamento, il Responsabile Anticorruzione ha contattato una sede locale per verificare le affermazioni di un segnalante. La persona oggetto della segnalazione ha potuto risalire facilmente alla fonte, rispondendo con delle azioni ritorsive contro il segnalante. La stessa ANAC in un primo tempo, per via delle limitate possibilità di approfondimento dei casi con soli mezzi interni, nell'esecuzione dei propri accertamenti coinvolgeva quasi sempre il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) dell'ente oggetto della segnalazione. Purtroppo, i responsabili anticorruzione non sempre godono di una vera indipendenza ed autonomia rispetto ai soggetti segnalati, soprattutto se apicali, oppure, in buona fede ma per mancanza di competenze nello svolgimento di indagini interne, rischiano di compromettere la posizione del segnalante. La mancanza di fiducia verso il proprio RPC è uno dei motivi per cui i segnalanti preferiscono spesso rivolgersi all'Autorità Nazionale Anticorruzione o ad ALAC, invece che segnalare internamente.

## **GARANTIRE UNA SOLUZIONE A TUTTI I PROBLEMI DEI SEGNALANTI**

Quello che ALAC può offrire a tutti i segnalanti è un supporto nel trovare la strada migliore e più sicura per far emergere un caso di corruzione, sempre che una strada sia percorribile. A seconda della **qualità delle informazioni** condivise dal segnalante e

dalla **distanza temporale** rispetto agli accadimenti con cui sono comunicate, l'azione di supporto può essere più o meno efficace e incisiva. La nostra azione da sola non può di per sé comportare il pieno soddisfacimento del segnalante, proprio in virtù del nostro ruolo e del fatto che non siamo un'istituzione dotata di specifici poteri delegati per legge. Il nostro aiuto non può quindi comportare la completa soddisfazione del segnalante né l'automatica presa in carico della segnalazione da parte dell'ente di riferimento. Tuttavia, le segnalazioni di qualità hanno maggior probabilità di raggiungere l'obiettivo.

### Di seguito, una serie di esempi per capire meglio i limiti che ci si pongono davanti

Nel caso di una segnalazione relativa a possibili illeciti commessi dai proprietari di una farmacia catanese, abbiamo provveduto a identificare alcuni enti interessati, in particolare gli ordini dei medici e dei farmacisti locali. Sono stati necessari "inseguimenti" durati diversi mesi, prima di riuscire a farsi comunicare gli indirizzi corretti a cui inoltrare le informazioni e, nonostante ciò, **non abbiamo** comunque **ricevuto riscontri** su quanto segnalato, segno di una marcata mancanza di trasparenza dei soggetti interessati.

Abbiamo incontrato un problema simile in relazione a una segnalazione su una raffineria di Gela, che vedeva coinvolto un dirigente sindacale locale, il quale, secondo le ipotesi del segnalante, sarebbe stato premiato dall'azienda per non svolgere i suoi compiti in difesa dei colleghi. Dopo un colloquio con la dirigenza nazionale del sindacato è venuto a **manca qualsiasi tipo di contatto** ulteriore; la mancanza di possibilità di accesso ai procedimenti del sindacato ha reso anche questo intervento totalmente inefficace.

Altro caso interessante è relativo a un piccolo

comune pugliese; la segnalazione riguardava un possibile conflitto di interessi tra il segretario generale dell'ente, nonché Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, e l'azienda vincitrice di un appalto. Ogni tentativo di **contatto con altre funzioni interne è risultato inefficace**; anche la strada di ANAC è risultata non percorribile, poiché l'Autorità riceve segnalazioni provenienti unicamente da **dipendenti pubblici disposti a dichiarare le proprie generalità**, cosa che il nostro segnalante non si è sentito di fare.

Un altro esempio interessante si riferisce a un istituto nazionale di formazione: con il nostro supporto, e un'impressionante documentazione a disposizione, il segnalante, che aveva precedentemente subito discriminazioni dopo aver segnalato internamente, ha contattato ANAC, Procura e Corte dei Conti. Nonostante i diversi tentativi di coinvolgimento di istituzioni e autorità, non è riuscito a ottenere alcun riscontro.

Fortunatamente le situazioni in cui i segnalanti si lamentano apertamente con lo staff di ALAC per non aver saputo offrire l'aiuto sperato, sono sempre meno: gli utenti sembrano essere sempre più consapevoli delle competenze e del ruolo dell'associazione. La reattività e l'unicità di ALAC nel gestire le segnalazioni e nell'offrire un punto d'ascolto per *whistleblower* e cittadini vittime o testimoni di casi di corruzione, crea delle aspettative molto alte. Tuttavia, come già precedentemente sottolineato, se ALAC viene contattato quale "ultima spiaggia" dopo che altre iniziative sono risultate infruttuose, le possibilità di successo della nostra azione si riducono notevolmente.

## **RINGRAZIAMO PER IL SUPPORTO ECONOMICO**

**Business Integrity Forum di Transparency International Italia**



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**

## **RINGRAZIAMO**

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

Carnà & Partners

Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici

Studio Legale Aw. Marcello Spissu

Studio Legale Sardella

**Partner tecnici**



## VUOI SOSTENERE ALAC?

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

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

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

**[WWW.TRANSPARENCY.IT/FAI-UNA-DONAZIONE](http://WWW.TRANSPARENCY.IT/FAI-UNA-DONAZIONE)**



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

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

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

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

CONTINUA A SEGUIRCI SU:

