

## **Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower):**

### **Risposta alla Consultazione A.N.A.C., 16 Marzo 2015**

1. In merito alla proposta di segnalare internamente alle amministrazioni piuttosto che all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti, all'A.N.AC. o in alternativa "*al proprio superiore gerarchico*", si ritiene che il segnalante non debba riferirsi al proprio superiore gerarchico, per evitare possibili effetti di mobbing verso chi segnala e di incentivare comportamenti collusivi all'interno della amministrazione stessa al fine di evitare la segnalazione; per le stesse ragioni riteniamo che sia preferibile che la segnalazione non debba essere effettuata a un membro interno all'amministrazione. Si ritiene che l'ipotesi di un riferimento diretto al R.P.C., da un lato apporterebbe alcuni aspetti positivi, quali il fatto di essere - rispetto ad un'autorità giudiziaria - una figura di più facile individuazione e di più immediata "consultazione" da parte del segnalante; dall'altro, obbliga a considerare come la connotazione politica che ne contraddistingue la nomina potrebbe comportare conseguenze negative, vista la particolare situazione della corruzione in Italia che è legata anche alla politica, in termini di efficacia nello svolgimento della mansione: la volontà di preservare la "carica" assunta o di ottenere un'altra nomina politica di rilievo in futuro, potrebbe infatti indurre il R.P.C. stesso a compiacere l'organo di indirizzo politico a discapito dell'effettività del compito allo stesso assegnato. Si ricorda inoltre che il R.P.C. lavora gratuitamente e non si ha, al momento, un'analisi che garantisca della sua competenza, né degli incentivi che il R.P.C. avrebbe a scontrarsi con gli interessi di corrotti e corruttori, spesso legati a gruppi politicamente influenti o a gruppi criminali, quella che appare la più immediata. Per tutte queste ragioni, si ritiene che si debba creare una figura interna all'A.N.AC., composta da super esperti competenti, tutelata da eventuali pressioni politiche, che lavorano a tempo pieno con chiari incentivi e molto ben remunerati. Si fa inoltre presente che le linee guida proposte prevedono che per i dipendenti dell'A.N.AC. la loro segnalazione sia acquisita innanzitutto dal Presidente e solo successivamente "assegnate" al Responsabile Anticorruzione, in chiara contraddizione con quanto previsto per le altre

# PROcenter

Center of Research in Procurement & Supply Chain

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

Director, Prof.ssa Elisabetta Iossa

amministrazioni, confermando come la figura del R.P.C. non sia, attualmente, appropriata per tale incarico.

2. Analogamente anche i gruppi di lavoro devono essere “lontani dalla politica”, con provate competenze in materia di corruzione, conoscenza delle procedure della pubblica amministrazione ed esterni all’amministrazione stessa. Si ritiene necessario che nel gruppo di lavoro vengano comprese persone dotate di competenze tecniche in ambito giuridico: almeno un componente con competenze penalistiche, così da poter correttamente vagliare eventuali aspetti calunniosi e diffamatori in merito alle informazioni oggetto di segnalazione; ed almeno un componente dotato di competenze giuslavoristiche, che possa valutare l’estrema delicatezza della posizione del “lavoratore” *whistleblower* che debba rivolgere la propria segnalazione ad un soggetto in cui ravvisa una sorta di “datore di lavoro”.

3. In merito alla procedura di informatizzazione della segnalazione dell’illecito, si hanno delle perplessità sull’adeguatezza della procedura. La questione chiave è come far sì che il sistema sia “percepito” come se la denuncia fosse anonima. Esistono sistemi crittografici avanzati che garantiscono che il nome criptato non sia visto che nell’ultima fase del procedimento e sia rilasciato dunque all’ultimo momento utile (altrimenti è pensabile, come avviene in altri Paesi, che un avvocato del denunciante mantenga l’informazione fino all’ultimo momento utile). Si ritiene inoltre che la procedura proposta possa non essere idonea a tutelare la riservatezza del segnalante, qualora la denuncia dia adito ad eventuali procedimenti penali, ove potrebbe essere considerata, in questi ultimi, prova documentale, e non avere alcuna forma di garanzia in punto di riservatezza. Si ritiene, quindi, opportuno che vengano “stipulati i protocolli d’intesa con le magistrature coinvolte e con il ministero della giustizia per definire le modalità di trasmissione più idonee a tutelare la riservatezza delle segnalazioni” (cfr. pag. 11)



Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”-Dipartimento di Impresa Governo e Filosofia -  
Via Columbia 2 – 00133 Roma.

Email: [info@proxenter.uniroma2.it](mailto:info@proxenter.uniroma2.it)

# PROcenter

Center of Research in Procurement & Supply Chain

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

Director, Prof.ssa Elisabetta Iossa

Sarebbe opportuno, inoltre, per rafforzare la credibilità del meccanismo di denuncia e far sentire protetto il denunciante, introdurre l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di usare un unico software fornito dall'A.N.AC., e che la stessa effettui la regolare manutenzione e renda disponibili gli aggiornamenti a tutte le amministrazioni. In assenza di un sistema unico centralizzato presso l'A.N.AC., che sarebbe la soluzione migliore ed allo stesso tempo la più economica, si dovrebbe, come minimo, richiedere alle amministrazioni che il loro sistema risulti conforme ad uno standard predisposto dall'A.N.AC., con eventuali spazi appositi per tipologia di amministrazione/tipo di denuncia. Tuttavia, è importante che questa linea guida venga introdotta contestualmente o dopo l'avvio del processo informatizzato (e non si preveda un avvio su base cartacea).

4. Qualora non fosse possibile realizzare le linee sopra indicate si ritiene che sia preferibile che le segnalazioni passino direttamente all'interno dell'A.N.AC. come per le "segnalazioni provenienti da dipendenti di altre amministrazioni pubbliche". Riguardo quest'ultimo tipo di segnalazioni si ritiene, tuttavia, che la presenza di numerosi passaggi nel procedimento possa inficiare la segretezza dell'identità del segnalante, e che questo problema sia di ordine prioritario.

5. Riguardo la possibilità che sia il solo R.P.C. a valutare la fondatezza delle segnalazioni si ritiene che questo sia accettabile solo qualora il R.P.C. sia una figura appartenente all'A.N.AC., non politicamente eletta e composto da esperti competenti in materia. Nel caso in cui i nostri suggerimenti non vengano accolti, ed il R.P.C. venga comunque prescelto tra i dipendenti dell'amministrazione di appartenenza, il parere A.N.AC. deve essere obbligatorio.



Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"-Dipartimento di Impresa Governo e Filosofia -  
Via Columbia 2 – 00133 Roma.

Email: [info@proxenter.uniroma2.it](mailto:info@proxenter.uniroma2.it)

# PROcenter

Center of Research in Procurement & Supply Chain

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

Director, Prof.ssa Elisabetta Iossa

6. Per la procedura proposta per le “segnalazioni da parte di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni” si ritiene che, coinvolgendo l’autorità giudiziaria, per questo tipo di segnalazioni, non si tuteli adeguatamente la riservatezza del segnalante.

7. Si ritiene in accordo con l’A.N.AC. che: gli enti di diritto pubblico, gli enti di diritto privato in controllo pubblico nazionali e locali e gli enti pubblici economici debbano applicare allo stesso modo le presenti linee guida; anche se la disciplina si rivolgerebbe solo alle pubbliche amministrazioni. Va tuttavia sottolineato, riferendosi alla disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. 231/2001, che l’idea dell’individuazione di doveri di segnalazione e vigilanza anche all’interno degli enti di diritto privato sia stata ormai metabolizzata all’interno del nostro sistema.

7.1 Si ritiene, inoltre, che la tutela non vada ristretta solo ai dipendenti pubblici e ai fornitori ma che debba essere estesa ai familiari dei dipendenti pubblici e dei fornitori, e a tutti coloro che hanno un interesse pubblico, anche se al di fuori dell’amministrazione.

8. Si vuole infine sollevare il punto relativo alla necessità di introdurre un sistema di ricompensa pubblica del segnalante non coinvolto nell’attività di corruzione; consapevoli che non possano essere istituite ricompense di tipo monetario, sarebbe comunque auspicabile l’inserimento di premi: formali, quali il riconoscimento pubblico per un dipendente, da parte di un’autorità esterna all’amministrazione, come - per esempio - “miglior dipendente nazionale”; o informali, quali avanzamenti di carriera, al fine di compensare/tutelare relativamente ad eventuali ripercussioni dalla denuncia. Inoltre, troviamo che il disegno proposto non dia sufficienti incentivi/tutele a



Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”-Dipartimento di Impresa Governo e Filosofia -  
Via Columbia 2 – 00133 Roma.

Email: [info@proxenter.uniroma2.it](mailto:info@proxenter.uniroma2.it)

# PROcenter

Center of Research in Procurement & Supply Chain

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

Director, Prof.ssa Elisabetta Iossa

chi è parte coinvolta e si trovi a voler uscire dall'illegalità. Quali sono per esempio i "premi" in termini di sconto di pena a chi segnala e si rende disponibile a collaborare con la giustizia? A questo riguardo, sarebbe opportuno prendere spunto dai programmi di clemenza previsti per pratiche anticompetitive (cartelli) nei *leniency programmes*.

Proposta di modifiche al testo:

- Cambiare "potrebbero" alla seconda riga di pagina 9 con "devono".
- Data l'ambiguità del titolo del paragrafo 4 (propri dei dipendenti A.N.AC. o dell'amministrazione coinvolta?), si suggerisce la modifica in: "la gestione da parte dell' A.N.AC. di segnalazioni ricevute dalle pubbliche amministrazioni".
- Modifica del titolo del paragrafo 4.1 in: "ipotesi di segnalazioni provenienti da dipendenti interni all'amministrazione in cui si è svolto l'illecito"
- Incoerenza: a pag. 9 " il responsabile si avvarrà di un gruppo di lavoro dedicato"; a pag. 10 "il responsabile eventualmente può avvalersi di un gruppo di lavoro ad hoc"; pag. 10 "il dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione, coadiuvato da un gruppo di lavoro stabile designato con un atto del segretario generale"



Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"-Dipartimento di Impresa Governo e Filosofia -  
Via Columbia 2 – 00133 Roma.

Email: [info@proxenter.uniroma2.it](mailto:info@proxenter.uniroma2.it)

# PROcenter

Center of Research in Procurement & Supply Chain

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

Director, Prof.ssa Elisabetta Iossa

## **Contributi:**

- Prof. Riccardo Borsari, Univ. Padova
- Prof.ssa Elisabetta Iossa, Univ. Roma Tor Vergata, Proxenter, *Coordinatore*
- Prof. Gustavo Piga, Univ. Roma Tor Vergata, Proxenter
- Prof. Giancarlo Spagnolo, Univ. Roma Tor Vergata, Proxenter
- Prof.ssa Paola Valbonesi, Univ. Padova, Proxenter

## **In collaborazione:**

- Alexandra Komocz, Progetto Anticorruzione. Univ. Roma Tor Vergata
- Emanuele Mendola, Progetto Anticorruzione, Univ. Roma Tor Vergata
- Dott. Giada D'Amico, Proxenter, Assistente alla Ricerca.
- Dott. Daniele Surian, Proxenter, Assistente alla Ricerca.

**Contatti:** [info@proxenter.uniroma2.it](mailto:info@proxenter.uniroma2.it)

---



Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"-Dipartimento di Impresa Governo e Filosofia -  
Via Columbia 2 – 00133 Roma.

Email: [info@proxenter.uniroma2.it](mailto:info@proxenter.uniroma2.it)