

Si ringraziano per il lavoro svolto:

VINCENZO BONETTI

Dirigente dell'Ufficio Pianificazione e Analisi Flussi
Informativi e Documentali

DANIELA CARDULLO

Funzionaria dell'Ufficio di Segreteria e Staff del Consiglio

MARIA GRASSINI

Dirigente dell'Ufficio di Vigilanza sulla Imparzialità dei
Funzionari Pubblici

CRISTINA IACOBELLI

Funzionario della Segreteria del Presidente

ROSSELLA PICICCI

Funzionaria dell'Ufficio di Vigilanza sulla Imparzialità dei
Funzionari Pubblici

ROBERTO POZZAGLIA

Funzionario dell'Ufficio Pianificazione e Analisi Flussi
Informativi e Documentali

NICOLETTA TORCHIO

Dirigente dell'Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione

e in particolare:

la Segreteria del Presidente e l'Ufficio Stampa e
Comunicazione

INTRODUZIONE

a cura del **Presidente, Dott. Raffaele Cantone**

1. Lo scorso anno il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha deciso di avviare un'attività di valutazione periodica, con cadenza annuale, sull'applicazione della disciplina del *whistleblowing* in Italia al fine di evidenziarne le criticità e comprendere l'efficacia dell'istituto come strumento di prevenzione della corruzione.

In esito ai dati raccolti con riferimento tanto alle segnalazioni ricevute dall'ANAC (individuata dalla Legge 114/2014 come uno degli enti destinatari di queste) quanto ai risultati emersi da un questionario somministrato a un campione di 40 amministrazioni, il 22 giugno 2016 è stato pubblicato sul sito dell'Autorità il primo monitoraggio sullo stato di applicazione in Italia della disciplina introdotta nell'art. 54**bis** del D.lgs. 165/2001 dalla Legge 190/2012 (cd. "Legge Severino").

Proprio per la rilevanza di questo lavoro di analisi - sia nella prospettiva di una sempre maggiore comprensione dello stato applicativo della disciplina sia per poter rilevare le difficoltà che persistono nel suo utilizzo - l'Autorità ha continuato il lavoro di monitoraggio con la stessa metodologia utilizzata nello scorso anno; i dati che si presentano oggi sono l'esito della valutazione del periodo 1° giugno 2016-31 maggio 2017.

2. Com'è noto, il *whistleblowing* è un istituto di prevenzione della corruzione mutuato dall'esperienza dei Paesi anglosassoni, che l'ordinamento italiano ha fatto proprio per poter adempiere agli obblighi convenzionali liberamente assunti con altri Stati nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

Tra tutte le misure introdotte dalla Legge 190/2012 in tema di prevenzione della corruzione, certamente questa è fra quelle che più richiedono, per una propria efficace applicazione, non solo la messa a punto di aspetti organizzativi e procedurali nuovi, ma anche e soprattutto un cambiamento culturale (tanto nella Pubblica Amministrazione quanto nel cittadino) che produca un atteggiamento positivo e favorevole verso l'istituto. Insomma, il legislatore ha introdotto anche in Italia questo "nuovo modo" di essere dipendente pubblico, il quale con le proprie segnalazioni può richiamare l'attenzione delle autorità (interne all'ente di propria appartenenza ovvero esterne) su condotte di illegalità, riconducibili a una qualificazione lata, non esclusivamente penalistica, di corruzione intesa come comprensiva dei comportamenti di *maladministration*, con il precipuo fine di riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui binari della legalità, in un'ottica di

prevenzione della corruzione. Questo istituto consente infatti – se sostenuto dalla “cultura dell’ente” improntata a trasparenza e integrità – di far emergere situazioni di disfunzione, di irregolarità e, infine, di illegalità capaci di attenuare l’efficacia dell’azione amministrativa e suscettibili di avere anche, talora, una rilevanza penale.

Lo strumento, dunque, nasce come manifestazione di un auspicato contesto di collaborazione nei rapporti tra amministrazione e pubblici dipendenti, i quali - più di tutti e meglio degli organi preposti istituzionalmente al controllo - sono in grado di rilevare se ci siano comportamenti, nell’ente di appartenenza, che possono condurre a fatti di corruzione nel senso lato di cui sopra. Il *whistleblowing*, insomma, potrebbe concorrere a dare corpo a quella riforma copernicana nei rapporti fra P.A. e cittadino imboccata con la Legge 190/2012: il controllo diffuso sull’operato pubblico da parte del cittadino, anche nella veste di dipendente dell’amministrazione, che non deve andare nel senso di irrigidire i rapporti tra i colleghi, ma deve essere visto in una chiave collaborativa per salvaguardare il bene pubblico e l’immagine stessa dell’amministrazione.

Per questa somma di motivi l’Autorità che presiedo sta investendo energie perché l’istituto del *whistleblowing* entri nella cultura dei cittadini e dell’Amministrazione Pubblica italiana.

3. Non si può non rilevare che a distanza di più di 4 anni dalla prima applicazione della disciplina l’atteggiamento che si registra rispetto all’istituto è ancora di una certa diffidenza: e ciò tanto nei vertici degli enti pubblici quanto in larghi strati di dipendenti e dell’opinione pubblica.

E occorre anche rilevare che tante delle segnalazioni ricevute da ANAC non possono essere qualificate di *whistleblower*, a motivo di presupposti oggettivi o soggettivi (cfr. Comunicato del Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione del 27 aprile 2017 con il quale sono stati individuati i casi di segnalazioni estranee alla sfera di competenza dell’Autorità).

La questione è degna di nota poiché si presenta in un contesto in cui, da una parte, il *whistleblower* è ancora percepito come un elemento di disturbo entro la Pubblica Amministrazione di appartenenza poiché capace tanto di mettere a repentaglio la reputazione di quest’ultima, quanto di rompere omertà consolidate; dall’altra, si moltiplicano gli strumenti di segnalazione e il numero stesso delle segnalazioni, manifestando così anche la volontà di tanti enti della P.A. di dare adempimento al disposto della “Legge Severino”, nonché di tanti dipendenti pubblici a determinarsi a segnalare.

Tuttavia nell’esperienza maturata tramite l’osservatorio di ANAC le segnalazioni non riescono ancora a generare tutta l’efficacia che potenzialmente l’istituto ha.

4. E’ questo il motivo per il quale l’Autorità sta provando a individuare strade utili a ridurre il clima di diffidenza e di scetticismo che circonda il *whistleblowing*, nonché a indirizzare i segnalanti lungo un percorso congruente con le finalità dell’istituto.

A questo fine, anzitutto, si reputa necessario che le proposte di legge già lo scorso anno segnalate continuino il proprio percorso legislativo, così che il Parlamento possa approvare entro questa XVII legislatura una disciplina di dettaglio utile a concretare i principi stabiliti dalla “Legge Severino” (cfr. Disegno di legge recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”, Atto Senato n. 2208S, attualmente in corso di esame nella 1ª Commissione permanente, Affari Costituzionali, del Senato, relatore Sen. Alessandro Maran).

L’Autorità sta affiancando in modo informale tanto il lavoro delle Camere che l’attività della società civile per sostanziare i contenuti del disegno di legge.

Un altro fronte sul quale è possibile intervenire è quello della formazione. A questo fine l’Autorità, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA), ha programmato un’attività di formazione delle Pubbliche Amministrazioni, perché sia compresa da parte dei pubblici dipendenti la necessità di un ricorso consapevole all’istituto, nel rispetto delle sue finalità, e da parte delle pubbliche amministrazioni l’utilità di segnalazioni che le mettano in grado di porre riparo di propria iniziativa a condotte corruttive (o anche solo a rischi che queste si producano), prima che la giustizia amministrativa e penale proceda alle proprie valutazioni.

Ancora, nel corso dell’anno scolastico 2016-2017 l’Autorità, in collaborazione con il MIUR, ha lanciato un “concorso di idee” indirizzato agli studenti delle ultime classi della scuola media superiore per la ricerca del nome italiano per il *whistleblower*: il concorso si è chiuso e alla ripresa del nuovo anno scolastico avverrà la premiazione dei migliori prodotti artistici fra i tanti presentati e del miglior nome individuato.

Nella direzione di migliorare la capacità di ANAC di amministrare le segnalazioni di *whistleblower*, ricordo che l’intervenuta riorganizzazione interna dell’Autorità e delle nostre procedure dovrebbero consentire di rendere più rapidi i tempi di lavorazione delle segnalazioni in arrivo. In questa direzione si muovono anche i nuovi regolamenti sull’attività di vigilanza dell’ANAC e, finalmente, l’aggiudicazione del contratto per la manutenzione della piattaforma informatica di ricezione delle segnalazioni di *whistleblowing*, utile anche a garantire una riservatezza dell’identità del segnalante migliore di quanto non sia consentita dal trattamento delle segnalazioni tramite posta elettronica, pur certificata. La piattaforma sarà utilizzata dall’Autorità e messa in *open source*, così da consentire a ogni P.A. di risparmiare sull’investimento di risorse umane e finanziarie nel dotarsi di uno strumento utile ad amministrare un istituto che la Legge 190/2012 prevede come obbligatorio.

5. ANAC ha registrato, come anticipato, un aumento del numero delle segnalazioni a essa indirizzate.

Tuttavia, stando a questa prassi, qualche dubbio emerge quanto alla loro efficacia: infatti la non corretta comprensione delle finalità dell'istituto ha determinato la necessità per l'Autorità di affermare la propria incompetenza ad amministrare molte di esse. Il *whistleblowing* non è preordinato all'accertamento di un diritto denegato al segnalante (per questo esiste il giudice); l'autorità amministrativa interpellata da un *whistleblower* si fa carico, grazie alla segnalazione, di fronteggiare il rischio che quella situazione evidenziata possa ripetersi nel futuro, intervenendo dunque affinché l'Amministrazione interessata adotti misure di prevenzione del rischio di corruzione. Ciò significa dire, con un'espressione sintetica, che il *whistleblower* è tale quando si fa carico di un interesse pubblico, collettivo, e non del proprio, individuale.

Va, comunque, detto che alcune segnalazioni hanno dato un notevole apporto di conoscenza relativamente a fatti di cattiva amministrazione, consentendo l'intervento risolutivo dell'ANAC.

Vale, come esempio la segnalazione riguardante la Regione Lazio a proposito di una procedura di appalti relativa alla rete trasfusionale regionale, c.d. caso "Emonet", rispetto alla quale la Regione, riscontrando la Deliberazione dell'Autorità n. 962 del 7.09.2016, ha comunicato di aver dato nuovo impulso agli organi competenti per indire tempestivamente una procedura di gara, garantendo la contendibilità della rilevante commessa pubblica a tutti gli operatori economici.

La segnalazione, quindi, da una parte ha impedito la prosecuzione delle illegittime proroghe del contratto di servizi, avente a oggetto la gestione del sistema trasfusionale regionale, che avevano garantito per anni rendite di posizione, dall'altro ha consentito di rimettere sul mercato l'appalto con la possibilità di acquistare un servizio più innovativo e conforme ai fabbisogni dell'ente regionale a prezzi più bassi.

Vanno anche ricordate altre segnalazioni quali quella concernente l'Università di Parma che ha portato l'ente all'adozione di un codice etico e di comportamento da applicarsi a tutta la comunità accademica, anche al suo vertice politico; quella relativa a un ente pubblico a proposito di sistematiche irregolarità nell'espletamento delle procedure di interpello per il conferimento di incarichi dirigenziali, e, infine, la segnalazione riferita a un ente locale che ha fatto emergere gli effetti distorsivi provocati da un'operazione straordinaria tra alcune società pubbliche sul mercato dei servizi pubblici locali.

6. Per quanto riguarda l'attività di *reporting* che si presenta oggi: come per lo scorso anno la Dott.ssa Anna Corrado (magistrato amministrativo presso il Tar Campania, esperta del Consiglio dell'Autorità) ha predisposto delle *slides* al fine di dare delle indicazioni grafiche sulla consistenza delle segnalazioni ricevute: saranno illustrate le risultanze del monitoraggio realizzato sulle segnalazioni presentate all'ANAC, delineando le caratteristiche del soggetto segnalante, la sua provenienza geografica e il settore di appartenenza alla P.A., la tipologia delle condotte segnalate. L'indagine è completata con l'illustrazione del monitoraggio svolto su un piccolo campione di amministrazioni da

noi individuate, in quanto significative della realtà amministrativa del Paese, al fine di cogliere lo stato di applicazione della disciplina e la tipologia di condotte segnalate.

La professoressa Nicoletta Parisi (Consigliere di questa Autorità) dà conto delle novità emerse nel contesto internazionale al quale l'Italia partecipa.

La dott.ssa Maria Giuseppina Greco (funzionaria dell'Ufficio vigilanza collaborativa e vigilanze speciali di questa Autorità) presenta alcune *slides* che danno conto del rilevante ruolo che ricopre il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) nella gestione del “processo” di *whistleblowing* e del triplice rapporto che gli si chiede di intessere (con il segnalante, con i vertici dell'ente di appartenenza, con l'ANAC), delineando anche alcune caratteristiche professionali del responsabile e alcune indicazioni procedurali che ci vengono dall'interno delle amministrazioni grazie a un monitoraggio *ad hoc* fatto sulle amministrazioni stesse.

IL CONTESTO INTERNAZIONALE

a cura del **Consigliere, Prof. Nicoletta Parisi**

7. Avendo già delineato nel corso della presentazione dello scorso anno a quali fonti internazionali si debba fare riferimento per ricostruire l'origine e i confini dell'obbligo posto a carico dell'Italia di adempiere, introducendo l'istituto del *whistleblowing* nella propria Pubblica Amministrazione, desidero oggi anzitutto porre l'accento sulla problematicità che tale attività di adattamento alle norme internazionali sta incontrando in gran parte degli Stati e, conseguentemente, dell'attività di supporto della quale si è fatto carico il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, con la raccomandazione (2014), ha adottato 29 principi indirizzati a: individuare quando una segnalazione debba essere considerata come espressa da un *whistleblower*, quali canali possano meglio prestarsi a introdurre una segnalazione e come meglio articolare una procedura di amministrazione delle segnalazioni che salvaguardi l'interesse pubblico, le esigenze di tutela del segnalante da atti discriminatori, i diritti del segnalato e di ogni altra persona implicata nel procedimento. Su questi contenuti si è pronunciata anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con un rapporto (del 19 maggio 2015, doc. 13791) e la raccomandazione 2073(2015): essa suggerisce, tra l'altro, l'adozione di una convenzione *ad hoc*. Questa ipotesi è, viceversa, esclusa tanto dal Comitato dei Ministri quanto dal GRECO (che si è pronunciato nella propria sessione dell'8 luglio 2015): non si tratta, dalla loro prospettiva che si condivide, di sommare norme a norme, quanto di aiutare gli Stati a indirizzare i propri sforzi per “digerire” (e, oserei dire, far digerire ai propri cittadini) una pratica tanto spesso apprezzata diffusamente come un disvalore, in quanto avvicinata al comportamento delatorio. Da parte di quest'ultimo organo europeo di controllo sull'adeguamento ai vincoli internazionali in materia di

contrasto alla corruzione si suggerisce, piuttosto, che gli Stati siano guidati dal Consiglio d'Europa nel cercare le modalità migliori per raccogliere informazioni sull'applicazione delle norme internazionali in materia, nel trovare modalità di scambio reciproco di queste informazioni e soprattutto delle *best practices* eventualmente maturate in questo o in quel contesto nazionale.

8. Consapevole dell'utilità di siffatto approccio e della competenza che la "Legge Severino" riconosce all'A.N.AC come interlocutore nel contesto delle relazioni internazionali di omologhe autorità straniere, essa ha deciso di avviare un progetto sperimentale (che prenderà avvio ai primi di settembre) per la costituzione di una rete di enti incaricati negli Stati europei dell'attività di contrasto alla corruzione tramite la prevenzione: si tratta di una rete che dovrebbe poter aiutare lo scambio reciproco di informazioni e di *best practices*, come sopra detto, anche se non esclusivamente limitato al settore del *whistleblowing*, in funzione di avviare un'opera di armonizzazione normativa del regime giuridico di tanti istituti di prevenzione della corruzione. In tale iniziativa l'Autorità è sostenuta dal Consiglio d'Europa.

9. In questa prospettiva s'inserisce un'altra proposta alla quale voglio in questa sede accennare. La Commissione dell'Unione europea – su sollecitazione del Parlamento europeo (risoluzione del 3 maggio 2016) – ha avviato uno studio di fattibilità e "lanciato" una consultazione pubblica (marzo 2017), utili a valutare l'adozione di una direttiva europea che individui lo *status* del *whistleblower*. Infatti, pur avendo l'Unione adottato atti normativi in specifici settori di propria competenza contenenti norme di tutela del *whistleblower*¹, manca nell'ordinamento dell'Organizzazione una disciplina di portata generale, della quale facilmente si comprende la necessità: se è vero che l'Unione lavora a partire dal principio di non discriminazione sulla base della nazionalità entro un «mercato interno» caratterizzato dalla libera circolazione dei fattori della produzione e dei beni, allora si comprende anche come sia importante stabilire *standard* minimi di tutela a protezione di colui che, entro questo spazio economico unitario, si faccia carico di segnalare condotte corruttive o comunque illecite in relazione a situazioni che siano contraddistinte dalla propria dimensione transnazionale.

10. Delle criticità che vanno emergendo entro gli Stati in relazione all'applicazione delle norme internazionali e nazionali in materia di *whistleblowing* è testimonianza la giurisprudenza di diversi Stati europei: di essa ci si propone di dar conto nel *reporting* del prossimo anno, quando essa si sarà consolidata.

¹ Si segnalano: art. 30 *sexies* della direttiva 2014/56/UE (già recepita nell'ordinamento italiano con d. lgs. 135/2016); art. 28 del regolamento (UE) 1286/2014; art. 32 del regolamento (UE) 596/2014 e sua direttiva di esecuzione 2015/2392/UE; artt. 33-34 della IV direttiva anticiclaggio 20015/849/UE; direttiva 2016/943/UE.

I DATI DEL II MONITORAGGIO SUL WISTLEBLOWING

a cura della **Dott.ssa Anna Corrado**

11. Il lavoro di monitoraggio sullo stato dell'arte dell'istituto del *whistleblowing* nel nostro Paese ha dunque lo scopo di aiutare a meglio valutare quanto esso sia vissuto come misura di prevenzione della corruzione da parte dei dipendenti pubblici, ma anche di testare quanto le amministrazioni abbiano fatto per la messa a punto di una procedura di ricevimento di segnalazioni e di tutela dei segnalanti.

Il monitoraggio, come lo scorso anno, si è svolto in due direzioni.

Da una parte, sono state considerate le segnalazioni pervenute all'ANAC dal 1° gennaio 2016 al 31 maggio 2017, estrapolandone i dati più significativi al fine di delineare le caratteristiche del segnalante italiano e la tipologia delle condotte segnalate.

Dall'altra, è stato realizzato un monitoraggio su un campione costituito da 36 soggetti, tra amministrazioni e società pubbliche (in controllo o in partecipazione), nel corso del quale sono stati posti in evidenza il numero e la tipologia di segnalazioni ricevute nel 2016.

Il periodo considerato è, quindi, quello che va dal 1° gennaio 2016 al 31 maggio 2017 per le segnalazioni fatte all'ANAC, mentre per le amministrazioni sono state considerate solo le segnalazioni riferite all'anno 2016. L'unica eccezione è costituita dalla *slide* n. 2 che considera le segnalazioni pervenute all'Autorità a decorrere dall'entrata in vigore della legge 114/2014 (che ha previsto la competenza dell'ANAC a riceverle) distinguendo, per ogni annualità, tra il numero di segnalazioni giunte, alle quali è stato assegnato un numero di protocollo e il numero di fascicoli che ne è scaturito. Tale numero non coincide in quanto alcuni fascicoli contengono più segnalazioni accorpate per ragioni di "connessione oggettiva o soggettiva".

Il dato certamente positivo che si vuole evidenziare con la *slide* n. 2 è la tendenziale crescita del numero di segnalazioni che giungono all'Autorità.

Altra considerazione di carattere generale riguarda la qualità delle segnalazioni: sempre di più si tratta di questioni/condotte illecite che hanno una rilevanza medio-alta nelle attività delle amministrazioni mentre sono in diminuzione le questioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina ovvero di questioni c.d. "bagatellari".

12. In questo ambito un dato "dolente" da segnalare riguarda l'invio all'ANAC di un numero consistente di segnalazioni che non possono essere trattate dall'ANAC per "incompetenza", quali ad esempio le segnalazioni per discriminazioni derivanti dalla stessa attività di segnalazione ovvero per procedure concorsuali o progressioni di carriera asseritamente illegittime per le quali è prevista la

specifica competenza dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Le segnalazioni provengono per la maggior parte dal Sud dell'Italia, segue il Nord e poi il Centro. Nota di "colore" da rilevare è la presenza di una segnalazione proveniente dall'estero, per l'anno 2016, da parte di un dipendente di una istituzione scolastica italiana in Etiopia per affidamenti di lavori e appalti di forniture senza procedure.

Tra i soggetti segnalanti sono individuati, in grande maggioranza, i dipendenti pubblici genericamente intesi, ivi inclusi i docenti, i ricercatori universitari e il personale sanitario; seguono poi la categoria dei dirigenti, dei RPCT, dei militari, dei consiglieri comunali e infine i casi "anonimi".

Le segnalazioni anonime, in via generale, non sono ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 54 bis, e la loro considerazione è rimessa alla scelta della singola amministrazione.

Per quanto riguarda la posizione dell'Autorità, con riferimento alle segnalazioni anonime, con il Regolamento del 29 marzo 2017, relativo all'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, è stato fatto presente che le segnalazioni anonime, se riguardano fatti di particolare rilevanza o gravità ovvero presentano informazioni adeguatamente circostanziate possono essere tenute in considerazione al fine di integrare le informazioni in possesso dell'ufficio nell'ambito dell'esercizio della complessiva attività di vigilanza che l'Autorità stessa svolge.

Tra le condotte segnalate, le attività più esposte restano gli appalti, gli incarichi, i concorsi pubblici; sono giunte, ancora, segnalazioni per questioni riconducibili a ipotesi di conflitto di interessi ovvero di cattiva amministrazione o di corruzione. Rilevante si presenta anche la percentuale di casi riguardanti segnalazioni inerenti a ipotesi di demansionamenti o di trasferimenti illegittimi derivanti da segnalazioni. I dati riguardanti le amministrazioni di provenienza del segnalante sono stati classificati in modo differente rispetto al precedente monitoraggio in ragione della rilevante presenza di istituzioni scolastiche e tra queste università, licei e conservatori e di amministrazioni sanitarie quali aziende e ospedali, presenza che ha consentito, quindi, un lavoro di maggior dettaglio.

Infine, vengono individuate le condotte ritenute più significative (anche in termini di minore rilevanza) per categoria di soggetti segnalanti e gli esiti che si registrano a valle del lavoro istruttorio dell'Autorità.

13. La seconda parte del lavoro è dedicato al campione di 36 amministrazioni/società pubbliche intervistate, e che, con atteggiamento molto collaborativo, hanno partecipato al monitoraggio. Dai dati raccolti rimane confermato che quasi tutte hanno adottato una procedura informatica con annesso indirizzo mail per ricevere le segnalazioni e che, tuttavia, ancora in poche ricevono segnalazioni.

Per le amministrazioni che presentano le situazioni più interessanti, in termini numerici, è stata predisposta una *slide* singola nella quale sono inseriti anche gli esiti che ne sono conseguiti;

anche per le singole amministrazioni vengono considerate, in questa sede, le segnalazioni anonime soprattutto nei casi in cui alla segnalazione anonima è conseguita una attività istruttoria essendo, come detto sopra, rimessa alla singola amministrazione la scelta di prenderle in considerazione oppure no.

I DATI DEL MONITORAGGIO SUL RPCT E IL WHISTLEBLOWING

a cura della **Dott.ssa Maria Giuseppina Greco**

14. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), a seguito delle precisazioni fornite dall'Autorità nazionale anticorruzione nel 2014 quale possibile destinatario delle segnalazioni dei *whistleblower*, è divenuto il fulcro della gestione del processo di *whistleblowing* in ciascuna amministrazione.

Il RPCT ha, tuttavia, dovuto misurarsi in questi anni con la lacunosità della disciplina normativa, oltretutto, con le molteplici difficoltà organizzative che l'applicazione dell'istituto presenta e, infine, con il clima culturale avverso rispetto a questo istituto comunque estraneo alla cultura giuridica nazionale.

15. L'Autorità, consapevole del fondamentale apporto che il RPCT può dare alla corretta applicazione dell'istituto, dunque, all'efficacia della misura di prevenzione della corruzione in ciascuna amministrazione pubblica, in termini di chiarezza del processo e certezza della protezione, quest'anno, ha esteso l'attività di monitoraggio al ruolo, alle competenze, alle modalità di gestione del processo di *whistleblowing* da parte del RPCT.

La finalità è di comprendere, da un lato, le criticità normative, organizzative, operative e nel rapporto con il vertice politico/amministrativo, che più hanno ostacolato il RPCT nel radicare l'istituto nella cultura dell'amministrazione, dall'altro, la sua propensione a un atteggiamento proattivo nel modificare man mano la misura, individuando soluzioni e creando interrelazioni collaborative tra il *whistleblower* e il vertice dell'ente. Ritenuto, infine, che gli ostacoli più diffusi all'attività di segnalazione sono il timore del segnalante di subire ritorsioni e la sfiducia nella risposta alle questioni segnalate, ovvero, che qualcosa effettivamente potrà essere fatto, l'Autorità ha chiesto ai RPCT di indicare, sulla base delle segnalazioni trattate, le motivazioni che hanno indotto il *whistleblower* a fare la segnalazione, le più ricorrenti preoccupazioni del segnalante e la fiducia nell'istituto dopo la conoscenza degli esiti della segnalazione.

Le informazioni emerse dal monitoraggio, riferito al triennio 2014-2016, si basano su un insieme di due set di dati: il campione di 36 RPCT appartenenti alle stesse amministrazioni su cui si è svolta l'indagine esposta nel precedente paragrafo, e l'insieme di 145 RPCT che hanno restituito compilati i questionari somministrati ai 306 RPCT presenti alla "Terza giornata nazionale di incontro con i Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza in servizio presso le pubbliche amministrazioni e le

società in controllo pubblico”, organizzata dall’Autorità il 24 maggio 2017, a Roma, presso il Centro congressi della Banca d’Italia. Gli esiti del monitoraggio hanno fornito interessanti spunti di riflessione in materia. Per approfondimenti si rimanda alle slide pubblicate contestualmente al presente opuscolo sul sito istituzionale dell’Autorità. Qui si evidenziano i due seguenti aspetti.

Con riguardo agli effetti delle segnalazioni trattate in concreto dai RPCT, è stato riscontrato che, laddove il RPCT ha agito in tempi ragionevoli, con costanti *feedback* sullo stato del procedimento al *whistleblower* e con esiti importanti (ad esempio, con l’invio alla Procura della Repubblica delle segnalazioni inerenti illeciti penali, con il tempestivo intervento dell’amministrazione per correggere le irregolarità segnalate nei processi organizzativi e nelle procedure amministrative, con il rafforzamento della misura di prevenzione del rischio corruzione nel PTPCT), si è avuto un “effetto emulativo”, ossia si è indotta fiducia nell’istituto e, dunque nel corso degli anni, si è registrato un incremento del numero e della qualità delle segnalazioni.

Responsabilizzare e incoraggiare i dipendenti pubblici a un costante controllo di quanto accade nell’amministrazione di appartenenza, ha, inoltre, rappresentato un deterrente, nel *decision making process* di ciascun livello dell’amministrazione, all’assunzione di decisioni difformi da quelle virtuosamente improntate all’etica pubblica e ha imposto all’amministrazione l’obbligo di intervenire per eliminare i fenomeni corruttivi emersi, migliorando la *performance* dell’ente, con un rilevante ritorno di immagine sia sotto il profilo dell’efficienza sia sotto il profilo dell’integrità.

16. In relazione al rapporto del RPCT con il vertice politico e il vertice amministrativo, rispetto alla scarsa collaborazione lamentata dai RPCT nelle prime edizioni della giornata nazionale del RPCT, si è, invece, riscontrato una prevalente azione di supporto, segno che il trascorrere del tempo sta permettendo di cogliere l’importanza dell’istituto e di assumere un atteggiamento favorevole alla sua applicazione all’interno dell’amministrazione.

Le indicazioni fornite dagli esiti del monitoraggio sulla figura del RPCT rilevano, dunque, che dopo questo primo periodo di applicazione dell’istituto, si è finalmente al giro di boa.

Si può ritenere, infatti, che nonostante siano ancora necessari interventi normativi e un maggiore impegno per supportare il valore culturale del *whistleblowing*, la maggiore familiarità dei RPCT con la misura di prevenzione della corruzione, la prevalente fiducia dei dipendenti pubblici nel *whistleblowing*, la migliore tutela della riservatezza della identità del segnalante, mediante l’utilizzo di piattaforme informatiche, e la gestione più efficace della procedura, anche grazie al crescente supporto del vertice/politico amministrativo, emersi dal monitoraggio, hanno allontanato le diffuse perplessità sull’istituto e hanno significativamente accorciato la strada verso la piena fiducia nel *whistleblowing*.