



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione

# L'ATTIVITÀ DI A.N.AC. IN MATERIA DI WHISTLEBLOWING

---

DOSSIER WHISTLEBLOWING

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)**

I dati raccolti sono aggiornati a giugno 2021

Questa pubblicazione è stata finanziata da Open Society Initiative for Europe che ringraziamo per il supporto.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono solo degli autori.

Autore: Giorgio Frascini  
Con la collaborazione di:  
Graziana Gargaro

Editor: Paola Dottor  
Editor grafico: Daniela Casula



Salvo dove diversamente indicato, questo lavoro è concesso in licenza CC BY-ND 4.0. Citazioni consentite.

Si prega di contattare Transparency International Italia **[info@transparency.it](mailto:info@transparency.it)** per quanto riguarda le richieste di materiale derivato.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**

Associazione contro la corruzione

# INDICE

---

---

FUNZIONE RICEVENTE	5
Presentazione del primo monitoraggio nazionale 2016	6
Presentazione secondo monitoraggio nazionale 2017	7
Presentazione terzo rapporto annuale 2018	7
Quarto rapporto annuale 2019	7
Relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta da A.N.AC. nel corso del 2020	7
Osservazioni qualitative	8
Segnalazioni interne da dipendenti di A.N.AC.	11
FUNZIONE REGOLATORIA	13
Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (2015)	13
L'attuazione delle nuove Linee guida	14
Indicazioni su come effettuare una segnalazione	14
Piattaforma online per segnalazioni in riuso gratuito	15
Rete europea di Autorità per la prevenzione della corruzione	17
IL POTERE SANZIONATORIO	18
NOTE CONCLUSIVE	20

# L'ATTIVITÀ DI A.N.AC. IN MATERIA DI WHISTLEBLOWING

---

La Direttiva Europea per la protezione dei segnalanti di illeciti sarà trasposta entro la fine dell'anno negli ordinamenti di tutti i Paesi europei e attribuisce un ruolo rilevante alle cosiddette *National Whistleblowing Authority*. Per questo abbiamo ritenuto interessante monitorare l'attività svolta in questi anni dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) che nel nostro Paese opera dal 2014.

Questo breve dossier vuole tracciare una fotografia dell'attività svolta da A.N.AC. in materia di *whistleblowing*. In particolare, sono state prese in considerazione le funzioni dell'Autorità sulla base della normativa (ricevente, regolatoria e sanzionatoria). Trattandosi di una normativa recente, avere un quadro chiaro della sua attuazione è utile a comprenderla al meglio, ma è anche interessante osservare come l'A.N.AC. abbia nel tempo agito per migliorarla.

L'A.N.AC. è competente per la regolazione del solo settore pubblico; in questo studio quindi, si ha riguardo all'operato svolto rispetto alle Pubbliche Amministrazioni.

La metodologia utilizzata si basa sull'**analisi della documentazione presente sul sito istituzionale dell'Autorità**: prevalentemente, i documenti a disposizione sul vecchio portale (il nuovo è on-line da metà giugno). È stata svolta anche una ricerca su articoli presenti nei media on-line, riviste e studi giuridici.

In prima battuta, si prenderà in esame la **funzione ricevente** di A.N.AC., relativamente alle segnalazioni di illeciti o irregolarità nel contesto lavorativo, con gli elementi ritenuti essenziali per effettuare una segnalazione presso l'Autorità, nonché un breve riassunto statistico dei report annuali dal 2014 al 2020, con conseguenti osservazioni qualitative.

Sarà poi analizzata la **funzione regolatoria**. L'A.N.AC. infatti può adottare degli atti (linee guida e modelli di bandi o contratti) per guidare e sostenere le attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Vedremo anche le prime linee guida redatte in materia di *whistleblowing*, l'attuazione delle nuove, come effettuare una segnalazione e la piattaforma per segnalazioni in riuso gratuito (con problematiche annesse).

In ultima analisi sarà preso in esame il **potere sanzionatorio** di A.N.AC., la competenza derivante dal potere ispettivo che consente all'Autorità di applicare sanzioni amministrative pecuniarie a chi, ad esempio, adotta misure discriminatorie nei confronti di un *whistleblower*. Viene quindi analizzato il regolamento sanzionatorio del 2020, che disciplina quattro procedimenti sanzionatori e una valutazione delle delibere nelle quali vengono irrogate sanzioni amministrative pecuniarie in virtù del suddetto regolamento.

L'obiettivo è quello di dare luogo a una sequenza temporale sugli aspetti più importanti dell'attuazione delle tutele rivolte al pubblico dipendente che segnala illeciti, per poter constatare eventuali aspetti di criticità e di merito.

---

<sup>1</sup> Limitatamente al settore pubblico, l'istituto giuridico del *whistleblowing* è stato introdotto con la l. 190/2012, cd. Legge Severino; successivamente, con l. 179/2017, è stato esteso l'ambito soggettivo di applicazione delle tutele, che ricomprende anche il settore privato (con rilevanti modifiche al D.lgs. 231/2001 sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica).



# FUNZIONE RICEVENTE

---

Un dipendente pubblico, qualora voglia segnalare un illecito o un'irregolarità nel contesto lavorativo, può farlo mediante diversi canali; uno di questi è rappresentato proprio da A.N.AC.

- Il d. l. 24 giugno 2014, n.90 ha stabilito che l'A.N.AC. possa ricevere segnalazioni di condotte illecite non soltanto dai propri dipendenti, ma anche da dipendenti di altre amministrazioni. A seguito dell'emanazione delle Linee guida per la tutela del *whistleblower*, con determinazione n.6 del 2015, è stato attivato un canale riservato per la trasmissione delle segnalazioni, reso disponibile sul sito istituzionale di A.N.AC.
- Sul sito istituzionale di A.N.AC., alla sezione "Amministrazione trasparente", su "[Segnalazione di illecito – whistleblower](#)" troviamo le indicazioni per poter effettuare online una segnalazione ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001, come modificato dalla l. 179/2017<sup>2</sup>, e rimanda ai cd. [quick links – whistleblowing](#) per accedere al servizio per segnalare un illecito di interesse generale nell'ambito della pubblica amministrazione.

Viene ricordato l'ambito soggettivo di applicazione della tutela; le competenze e i limiti di A.N.AC.

Se la segnalazione viene ritenuta fondata nei termini chiariti dalle linee guida del 2015 (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015), l'Autorità può avviare un'interlocuzione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Amministrazione oggetto di segnalazione o disporre l'invio della segnalazione alle istituzioni competenti.

Viene menzionato l'utilizzo di un protocollo di crittografia per garantire il trasferimento di dati riservati, per l'ottenimento di un codice identificativo, il quale consente di comunicare con A.N.AC. in modo anonimo e spersonalizzato; viene inoltre consigliato a chi ha avanzato la propria segnalazione dopo l'entrata in vigore della l. 179/2017 tramite altri canali, di utilizzare esclusivamente la piattaforma informatica.

- Nel [comunicato del 5 settembre 2018](#) l'allora Presidente di A.N.AC., Raffaele Cantone, ha definito gli elementi ritenuti essenziali in una segnalazione. In specifico: identità, qualifica, periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti.

Ove questi elementi essenziali mancassero, la segnalazione non potrebbe essere presa in considerazione, al pari di quelle contraddistinte da manifesta mancanza di interesse all'integrità della Pubblica Amministrazione e connotate, dunque, da manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti o da manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della sanzione, finalità palesemente emulativa.

Viene auspicato che il segnalante tenga l'Autorità costantemente aggiornata in merito all'evoluzione della vicenda.

Vengono quindi fornite indicazioni sulle comunicazioni aventi ad oggetto misure ritenute ritorsive: dal [resoconto svolto sull'attività sanzionatoria di A.N.AC. durante l'anno 2020](#), tutte le sanzioni irrogate riguardano solo casi di ritorsioni nei confronti di *whistleblower*.

Tali comunicazioni, se pervenute ad A.N.AC. prima del 20 dicembre 2017, sono trattate solo nel caso in cui dette misure siano state reiterate e comunicate all'Autorità dopo l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo.

---

<sup>2</sup> Art.1 co.1 l. 179/2017.



Viene inoltre specificato che, con la pubblicazione del Comunicato sul sito istituzionale, si intendono archiviate le comunicazioni pregresse non reiterate nei termini sopra evidenziati e che abbiano perso carattere di attualità.

Successivamente, vengono indicati i *link* per l'accesso al portale dei servizi A.N.AC.:

- Tramite apposita piattaforma, se si ha già effettuato una segnalazione basta inserire (allo stesso link) il *key code*.
- La stessa piattaforma può essere utilizzata anche tramite rete Tor; per accedervi è necessario dotarsi dell'apposito browser (anche qui viene indicato il *link* per effettuare il *download*). Con Tor i dati trasmessi in rete sono protetti da tre strati successivi di crittografia.

### **Rapporti annuali di A.N.AC. sul *whistleblowing***<sup>3</sup>

Dal 2016, a seguito dell'entrata in vigore delle [linee guida sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti](#), l'A.N.AC. ha avviato la pubblicazione dei monitoraggi nazionali sull'andamento delle segnalazioni che rientrano nella disciplina del *whistleblowing*.

Tali monitoraggi presentano solitamente i dati dei semestri dei due anni presi in considerazione, quali le percentuali di segnalazioni pervenute, le segnalazioni archiviate per mancanza di presupposti richiesti dalla legge, la provenienza geografica delle segnalazioni, gli enti pubblici interessati e così via.

Tutti dati che consentono di analizzare e comprendere la tendenza delle segnalazioni, di conseguenza la fiducia che il pubblico dipendente nutre nei confronti delle tutele previste dall'amministrazione per il quale lavora o nei confronti di A.N.AC. stessa, come migliorare il funzionamento dell'istituto.

### **Presentazione del primo monitoraggio nazionale 2016**

Il monitoraggio è stato effettuato sia sulle segnalazioni giunte ad A.N.AC. dal settembre 2014 al 31 maggio 2016, sia quelle ricevute da un campione significativo di 34 Pubbliche Amministrazioni e 6 società partecipate, al fine di individuare alcune caratteristiche del segnalante italiano, la tipologia di condotte illecite denunciate e gli esiti scaturiti dalle stesse.

Il concetto di corruzione preso in considerazione in questo segmento di segnalazioni ha un'ampia accezione e comprende varie condotte illecite in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti vanno oltre la fattispecie penalistica disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e comprendono non solo i delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui venga in rilievo un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Il numero complessivo delle segnalazioni ricevute negli anni: 2014 da settembre (16); 2015 (200); 2016 fino al 31 maggio (83).

- Nel 2014 (da settembre) l'81% delle segnalazioni sono state archiviate, 6% istruttoria in corso, 13% definite.
- Nel 2015 il 33% delle segnalazioni sono state archiviate, 31% istruttoria in corso, 36% definite.
- Nel 2016 (fino al 31 maggio) il 37% sono state archiviate, con il 9% definite e il 54% con istruttoria in corso.

<sup>3</sup> I primi tre monitoraggi annuali non sono disponibili nel nuovo sito; viene specificato che i *link* selezionati fanno riferimento al vecchio portale.



Le ragioni dell'archiviazione risiedono nel fatto che si trattava di: segnalazioni già all'attenzione dell'Autorità giudiziaria competente; segnalazioni poco circostanziate; segnalazioni non provenienti da pubblici dipendenti; fatti non conosciuti direttamente ma riferiti da altri; rappresentazione di fattispecie di rilievo personale (*mobbing*).

Alla data dell'11 novembre 2015 risultavano presentate all'Autorità, ai sensi dell'articolo 54 bis del d.lgs. 165/2001, 158 segnalazioni. In conformità a quanto previsto dalla determinazione n. 6/2015, dette segnalazioni sono state sottoposte ad un'attività di vaglio e di esame preliminare al fine di verificare la loro non manifesta infondatezza: ne è conseguito che 111 segnalazioni sono state ritenute non manifestamente infondate. Di queste sono state avviate 17 istruttorie, 6 delle quali compiutamente definite. Per le restanti 47 è stata disposta l'archiviazione per carenza dei presupposti richiesti dalla legge.

### **Presentazione secondo monitoraggio nazionale 2017**

Non si può non rilevare che, a distanza di più di quattro anni dalla prima applicazione della disciplina, l'atteggiamento che si registra rispetto all'utilizzo dello strumento 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 A.N.AC. non possono essere qualificate come *whistleblower*, sulla base di presupposti oggettivi (non riguardano illeciti rilevanti in base alla legge) o soggettivi (non arrivano da soggetti legittimati).

A.N.AC. ha registrato un aumento del numero delle segnalazioni a essa indirizzate.

- nel 2016 sono state 252 segnalazioni;
- nel 2017 (fino al 31 maggio) ci sono state 263 segnalazioni.

Molte sono state archiviate<sup>4</sup>.

### **Presentazione terzo rapporto annuale 2018**

- Nel 2017 ci sono state 893 segnalazioni;
- nel 2018 (fino al 31 maggio) ci sono state 621 segnalazioni.

Il 2017 è stato l'anno in cui l'A.N.AC. ha complessivamente ricevuto più segnalazioni<sup>5</sup>.

### **[Quarto rapporto annuale 2019<sup>6</sup>](#)**

- Nel 2018 sono state ricevute 783 segnalazioni;
- nel 2019 (fino al 30 giugno) 439.

Sono presenti segnalazioni non rientranti nell'istituto del *whistleblowing* per mancanza dei presupposti richiesti dalla legge<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Nel PDF del secondo rapporto annuale, sono riportati nel dettaglio solo le archiviazioni di Roma Capitale (22 segnalazioni archiviate); Agenzia delle entrate (4 segnalazioni archiviate per mancanza di elementi per avviare una istruttoria e 6 archiviate dopo istruttoria); INPS (7 archiviazioni); RAI (15 archiviazioni). Per le alte città, società pubbliche, altre amministrazioni e aziende sanitarie e ospedaliere non vengono riportati dati specifici delle archiviazioni.

<sup>5</sup> Presumibilmente in ragione dell'entrata in vigore della l. 179/2017.

<sup>6</sup> Attualmente risulta disponibile solo una relazione sulla presentazione delle *slides* del quarto rapporto annuale.

<sup>7</sup> Ad esempio: malfunzionamento di una stampante di un istituto scolastico; mancato assolvimento di compiti di natura operativa da parte del personale scolastico (custodia chiavi dell'istituto); mancata trasmissione di atti; diniego di accesso agli atti; mancato riscontro di una richiesta di accesso civico; illegittimità riferite a procedure di progressione di carriera del personale; segnalazioni basate su meri sospetti (certificati medici rilasciati a dipendenti ritenuti "in salute").



## Relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta da A.N.AC. nel corso del 2020

Il 18 giugno 2021 il Presidente di A.N.AC., Giuseppe Busia, ha presentato presso la Camera dei Deputati la [relazione annuale](#) sull'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2020.

Per quanto in particolare attiene al *whistleblowing*, preliminarmente si rileva che il numero delle segnalazioni e di comunicazioni di misure ritorsive pervenute ad A.N.AC. nel corso dell'anno 2020 è stato pari a 622.

### Osservazioni qualitative

Nell'approfondimento sul quarto rapporto annuale messo a disposizione sul sito di A.N.AC. viene effettuata un'osservazione qualitativa dei dati. Nello specifico, può osservarsi che *“per quanto riguarda la “qualità” delle segnalazioni (...) dal varo della normativa, si assiste a un innalzamento “qualitativo” delle segnalazioni inoltrate; 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 e le questioni c.d. “bagatellari” che portano inevitabilmente all’archiviazione delle segnalazioni. Deve, tuttavia, rilevarsi che l’Autorità non ha ancora perduto il proprio ruolo di “sfogatoio” per molti pubblici dipendenti, i quali ancora vi si rivolgono non per rappresentare violazioni/disfunzioni poste in danno dell’interesse pubblico (segnalazioni fatte nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione), ma per rappresentare situazioni personali, che esulano dall’ambito oggettivo della norma”*<sup>8</sup>.

Da questo commento e dall'osservazione dei monitoraggi rileviamo che i pubblici dipendenti che hanno effettuato una segnalazione, con il passare degli anni dall'entrata in vigore delle linee guida, si sentono più tutelati dalla legge. Inoltre, che il numero dei segnalanti è aumentato di anno in anno, con un lieve calo solo nel 2018.

Tuttavia, molte segnalazioni non sono risultate conformi a quanto richiesto dalla normativa per poter rientrare nella disciplina di tutela: è quindi auspicabile un miglioramento informativo delle caratteristiche e presupposti dell'istituto del *whistleblowing* tra i dipendenti pubblici, di ogni livello.

È stato notato anche un singolare aumento delle segnalazioni da parte dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT<sup>9</sup>), singolare in quanto essi stessi sono enti riceventi.

Un aumento delle segnalazioni è stato verificato anche da parte di lavoratori e da collaboratori di imprese fornitrici di beni e servizi o di imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, dai dipendenti di enti pubblici o economici alle società controllate.

Questo ampliamento dell'ambito soggettivo è in linea con quanto disciplinato dalla l. 179/2017 che ha, a sua volta, ampliato l'ambito soggettivo di applicazione, introducendo una nozione allargata di dipendente pubblico segnalante, comprendendo anche il dipendente di un ente pubblico economico, di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico, lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e infine, i lavoratori delle imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda l'area geografica di provenienza delle segnalazioni, si rileva un incremento dall'area “Sud e Isole”, fino ad arrivare ad una percentuale maggiore del 50% nel primo semestre del 2019.

Tra le condotte segnalate, le attività più esposte sono quelle connesse agli appalti, cattiva amministrazione, abuso di potere, incarichi amministrativi e di vertice, concorsi pubblici, ipotesi di conflitto di interesse, di mancata applicazione della disciplina di prevenzione della corruzione: su tali fattispecie però non risultano esserci procedimenti sanzionatori conclusi o avviati.

<sup>8</sup> [www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/Eventi/2019/Anac\\_nota.RapportoWB.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/Eventi/2019/Anac_nota.RapportoWB.pdf) (pagina 2).

<sup>9</sup> Figura istituita dalla l. 190/2012, che stabilisce che ogni amministrazione approvi un piano triennale di prevenzione della corruzione, la predisposizione e la verifica dell'attuazione spetta al RPCT. Il D. lgs. 33/2013 assegna al RPCT anche funzioni di Responsabile per la trasparenza.



Inoltre, vi è una notevole percentuale di casi riguardanti le comunicazioni inerenti all'adozione di misure discriminatorie, le condotte di tipo ritorsivo che spesso derivano a seguito di una segnalazione; i procedimenti sanzionatori pubblicati sul sito riguardano solo tale fattispecie.

Tuttavia, non è chiaro quali e quanti uffici di A.N.AC. gestiscono le segnalazioni e come vengono gestite.

Analizzando l'analisi storica offerta dalla relazione annuale del 2020 dell'Autorità, osserviamo che dall'anno 2014 c'è stata una crescita esponenziale delle comunicazioni e delle segnalazioni fino all'anno 2019; mentre nel 2020, probabilmente anche a causa della pandemia derivante dal Covid-19, è stato registrato un calo del numero delle segnalazioni e delle comunicazioni.

Inoltre, si riscontra una confusione tra le varie relazioni annuali e sui dati da prendere in considerazione: talvolta si fa riferimento al numero di fascicoli, talvolta si parla di protocolli, talvolta di segnalazioni.

Nel primo rapporto annuale si fa riferimento al "numero delle segnalazioni ricevute, con dati normalizzati su base mensile".

Nel secondo e nel terzo rapporto annuale si fa riferimento sia ai protocolli che al numero di fascicoli aperti.

Nel quarto rapporto, invece, si fa riferimento a delle "segnalazioni", osservando i dati precedenti si intuisce che si riferiscono ai fascicoli e non ai protocolli.

Riportiamo la tabella della relazione annuale sull'attività svolta da A.N.AC. nel corso del 2020. Di seguito viene preso in considerazione il numero dei fascicoli:

**Tabella 4.4 - Numerosità delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing ricevute per anno - Anni 2014 - 2020**

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
n. fascicoli	3	125	183	364	783	873	622

Fonte: ANAC



Relativamente all'organismo nel cui ambito è effettuata la comunicazione o la segnalazione, per l'anno 2020, si registra una prevalenza di denunce provenienti dagli enti territoriali, seguiti dalle amministrazioni ed enti pubblici in generale, nonché dalle aziende sanitarie o ospedaliere.

TIPOLOGIA PREVALENTE	n.	%
Adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente	146	23,47%
Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere	121	19,45%
Appalti illegittimi	108	17,36%
Concorsi illegittimi	88	14,15%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione	31	4,98%
Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale	27	4,34%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione (trasparenza)	26	4,18%
Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013	22	3,54%
Conflitto di interessi	13	2,09%
Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. n. 179/2017	8	1,29%
Altro	32	5,14%
<b>TOTALE</b>	<b>622</b>	<b>100,00%</b>

*Percentuale di incidenza della tipologia di abuso nelle segnalazioni whistleblowing nell'anno 2020*

Oltre all'adozione di misure discriminatorie subite a causa di precedenti segnalazioni, la tipologia di illecito segnalato riguarda soprattutto casi di corruzione e illegittimità riferite ad appalti e a concorsi pubblici.

TIPOLOGIA PREVALENTE	n.	%
Adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente	146	23,47%
Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere	121	19,45%
Appalti illegittimi	108	17,36%
Concorsi illegittimi	88	14,15%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione	31	4,98%
Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale	27	4,34%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione (trasparenza)	26	4,18%
Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013	22	3,54%
Conflitto di interessi	13	2,09%
Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. n. 179/2017	8	1,29%
Altro	32	5,14%
<b>TOTALE</b>	<b>622</b>	<b>100,00%</b>

*Percentuale di incidenza della tipologia di abuso nelle segnalazioni whistleblowing nell'anno 2020*

10

<sup>10</sup> Tabelle sulla tipologia di amministrazione e sulla tipologia di condotte segnalate, prese dalla relazione al Parlamento del 2020. Anche la tabella 4.4 sulla numerosità delle segnalazioni e delle comunicazioni *whistleblowing* ricevute dal 2014 al 2020.



## Segnalazioni interne da dipendenti di A.N.AC.

Per quel che riguarda le segnalazioni provenienti da dipendenti di A.N.AC. relative a condotte illecite all'interno dell'Autorità, viene fatto un esplicito riferimento nelle [linee guida del 2015](#)<sup>11</sup>:

- *"L'A.N.AC. ha intenzione di dotarsi di un modello gestionale informatizzato accessibile ai soli utenti interni"*.
- *"I dati della segnalazione (unitamente agli eventuali documenti allegati) vengono automaticamente inoltrati al soggetto designato dall'Autorità per l'avvio dell'istruttoria ossia al Responsabile della Prevenzione della Corruzione;"*
- *"Sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (con l'eventuale componente del gruppo di lavoro designato) può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione"*.
- *"L'Autorità si riserva di pubblicare una sintesi del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità dei segnalanti"*.

Anche nel rapporto annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del 2018 si parla di segnalazioni interne, nello specifico: è stata sviluppata una piattaforma suddivisa in due componenti:

- una, cosiddetta *"di secondo livello"*, per la ricezione e il trattamento delle segnalazioni da parte di soggetti afferenti ad un'amministrazione pubblica italiana e destinate all'Ufficio per la Vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblower*, attivata a febbraio 2018 e accessibile dal sito istituzionale dell'Autorità;
- l'altra, denominata *"di primo livello"*, per la ricezione ed il trattamento delle segnalazioni provenienti da dipendenti interni, sviluppata per essere messa a disposizione delle amministrazioni pubbliche, attivata per i dipendenti interni dell'Autorità il 15 gennaio 2019 e resa disponibile per il riuso sul sito istituzionale.

<sup>11</sup> Le linee guida che l'A.N.AC. adotta sono state definite dal Consiglio di Stato come atti regolativi autonomi che intervengono generalmente in settori ad alto tasso di tecnicismo «come parametro integrativo della legge, sviluppato poi secondo moduli sempre più prescrittivi e di tipo normativo. Per maggiori approfondimenti consultare: [www.segretariocomunalivighenzi.it/archivio/2020/novembre/allegato-n-2.pdf](http://www.segretariocomunalivighenzi.it/archivio/2020/novembre/allegato-n-2.pdf)



# FUNZIONE REGOLATORIA

---

Tra gli atti di particolare rilievo adottati dall'Autorità vi sono le linee guida, definite dal Consiglio di Stato<sup>12</sup> come atti di regolazione delle Autorità indipendenti, che non rappresentano regolamenti in senso tradizionale ma piuttosto atti di "regolazione" e, in quanto tali, riconducibili agli atti amministrativi generali.

## Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (2015)

Con [determinazione n.6](#) del 28 aprile 2015, l'A.N.AC. ha adottato "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*", per fornire indicazioni ad enti pubblici, ma anche ad organizzazioni private, su come mettere in atto una segnalazione protetta dalla disciplina del *whistleblowing*.

L'adozione di queste linee guida ha avuto luogo prima dell'emanazione dell'apposita legge sul *whistleblowing* in Italia, la richiamata l. 179/2017. Sono state adottate su iniziativa di A.N.AC., a seguito della diffusione di best practice e alla ratifica di Convenzioni internazionali, in particolare in ambito ONU, OCSE e Consiglio d'Europa.

Successivamente, con l'emanazione della l. 179/2017, è emersa l'esigenza di elaborare delle nuove linee guida: pertanto, nel 2019, in virtù del comma 5<sup>13</sup> della suddetta legge, l'Autorità ha posto in consultazione pubblica lo schema di "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*" approvato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 23 luglio 2019.

Fino a giugno 2021 non era chiaro quali linee guida considerare in vigore poiché, su molti aspetti, la determinazione n. 6 è considerata superata dalla normativa del 2017.

Nel richiamato parere del Consiglio di Stato (marzo 2020) viene anche scritto che le linee guida "sono state integrate e quindi, nuovamente approvate dal Consiglio di A.N.AC. nell'adunanza del 13 gennaio 2020": tuttavia, queste linee guida nuovamente approvate non sembrano essere state pubblicate sul sito di A.N.AC.

## L'attuazione delle nuove linee guida

Consultando il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020-2022, alla sezione "*tutela del whistleblower*" viene indicato come "*In attuazione*" l'adozione delle linee guida per la tutela del *whistleblower* al 1° gennaio 2020.

Consultando il PTPCT 2021-2023, lo stato di avanzamento dell'approvazione delle linee guida al 1° gennaio 2021 risulta essere ancora in attuazione.

<sup>12</sup> [N. 00111/2020 AFFARE \(giustizia-amministrativa.it\)](#) punto 5.2.1.

<sup>13</sup> "L'A.N.AC., sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso ad strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione".



## Indicazioni su come effettuare una segnalazione

Il 5 settembre 2018 l'allora presidente dell'Autorità, Raffaele Cantone ha pubblicato un [Comunicato](#) contenente delle indicazioni per la gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità pubblica, ai sensi dell'art. 54 bis, del d.lgs. 165/2001.

In questo Comunicato, vengono date indicazioni ai segnalanti, alle amministrazioni pubbliche e agli enti che rientrano all'ambito soggettivo di applicazione del suddetto articolo.

Ai fini della disciplina del *whistleblowing*, per "*dipendente pubblico*" si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile. La disciplina del *whistleblowing* si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Le indicazioni ai segnalanti sono molteplici, introdotte dalla presentazione di un protocollo di crittografia per tutelare la *privacy* del segnalante, che consenta di dialogare in modo personalizzato.

Per far sì che tale protocollo si attivi, è necessario che sulle segnalazioni cartacee abbiano scritto sopra "*Riservato – whistleblowing*"; senza questa locuzione, le segnalazioni potrebbero non essere catalogate ai sensi dell'art. 54 bis.

Successivamente, possono rinvernirsi le indicazioni rivolte alle amministrazioni pubbliche e agli enti rientranti nell'ambito soggettivo di cui all'art. 54bis.

In questo paragrafo viene affermato che una leale collaborazione tra Autorità, Pubbliche Amministrazioni ed enti permette un rapido ed efficace intervento.

Viene richiesto di fornire riscontro, con chiarezza e completezza, alle richieste dell'Autorità in merito a notizie, informazioni, atti e documenti utili alla gestione della segnalazione.

Viene infine chiesto di adempiere all'obbligo previsto dalla normativa in materia di trasparenza concernente l'aggiornamento dei dati relativi al nominativo del RPCT e alla sua PEC nella sezione "*Amministrazione Trasparente*".

## Piattaforma online per segnalazioni in riuso gratuito

La comunicazione pubblicata sul sito istituzionale in data 15 gennaio 2019 informa della disponibilità della piattaforma informatica "*OpenWhistleblowing*" per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici; questo software open source consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti, nonché la possibilità per l'Ufficio del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che riceve tali segnalazioni, di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità (il sistema informatico infatti cripta tale informazione). Il segnalante quindi può comunicare con il RPCT in maniera completamente anonima, mediante un codice univoco generato dal sistema.

Qualora ve ne sia la necessità, il RPCT può chiedere l'accesso all'identità del segnalante, previa autorizzazione di una terza persona (il cd. "*custode dell'identità*", come indicato nelle linee guida del 2015).

In questa comunicazione, A.N.AC. fornisce il *link* per poter accedere all'applicativo e alla documentazione d'installazione della piattaforma.

Il sistema viene fornito completo di un modello di segnalazione predisposto da A.N.AC. che può essere completamente personalizzato dall'utilizzatore (in quanto piattaforma *opensource*, viene reso tale attraverso una licenza che rende modificabile il codice sorgente della piattaforma).



Accedendo al [link](#) fornito da A.N.AC. per scaricare la piattaforma, vengono altresì fornite tutte le istruzioni. È inoltre presente una sezione per presentare delle domande, qualora sorgano dubbi o problematiche.

A seguito di quest'ultima domanda vi era un post-scriptum che si riporta:

*"P.S. Ho notato che per questo "fork" di GlobaLeaks ver. 2.6 c'è stato un bando... chiedo ad A.N.AC. se il fornitore è a conoscenza di tali anomalie e se fosse possibile contattarlo per ricevere un'applicazione funzionante e riutilizzabile".*

Altri utenti hanno condiviso le problematiche dell'utente in questione.

A.N.AC. inizialmente collaborava con l'Associazione no profit "Centro Hermes", uno dei principali sviluppatori del software *GlobaLeaks*, era stato anche sottoscritto un memorandum d'intesa nel quale ci si impegnava a considerare a titolo gratuito la soluzione per adeguarla alle esigenze delle PA, e per garantire di non utilizzare a fini commerciali tale forma di cooperazione con A.N.AC.

Tuttavia, nel luglio 2016, A.N.AC. ha indetto un bando di gara a procedura aperta per l'affidamento della manutenzione e l'evoluzione di *GlobaLeaks*, così si è interrotta la collaborazione in chiave open e gratuita.

Questo cambio è stato oggetto di critiche perché inizialmente è stato avviato un progetto open source, con la collaborazione gratuita di esperti internazionali, per poi cambiare strada e dare luogo a un bando per l'affidamento del servizio.

Un'altra critica riguarda l'aver reso disponibile in riuso per le PA solo un livello di sviluppo, mantenendo riservato il livello a uso interno. Ma secondo i commenti degli utenti l'attuale soluzione in riuso è bloccata a una versione obsoleta di *GlobaLeaks*<sup>14</sup>.

Interessante è la cronologia storica delle attività intraprese tra *Globaleaks* e A.N.AC. dal 2015 al 2020, offerta dal sito di *Globaleaks*.

Si riporta la [lettera del Presidente Cantone](#) al Presidente Pietrosanti del Centro Hermes, dove risponde [all'appello del Centro Hermes](#) in cui si ritiene che A.N.AC. avesse impostato la governance relativa allo sviluppo del progetto di *Whistleblowing Digitale* in modo tale da non riuscire a portare a pieno compimento l'obiettivo di redistribuzione di software anticorruzione omogeneo e gratuito, trovandosi di fronte a un rischio di fallimento della strategia di riuso.

### **Rete europea di Autorità per la prevenzione della corruzione**

Nel 2019 è nata una rete europea per la condivisione di best practices in materia di whistleblowing, la cd. *Rete Europea sull'Integrità e il Whistleblowing* (NEIWA), il cui lavoro è focalizzato sul recepimento della Direttiva Europea in materia di *whistleblowing*, attraverso l'analisi dell'impatto della Direttiva sui diversi sistemi giuridici. NEIWA offre un contributo ai legislatori nazionali e dell'Unione stessa in vista dell'armonizzazione legislativa tra gli Stati membri, in quanto è finalizzata allo scambio di informazioni, di buone pratiche.

A seguito dei primi due incontri (riunione dell'Aja, aprile 2019 e riunione di Parigi, dicembre 2019), il 26 giugno 2020, durante l'incontro ospitato in via virtuale da A.N.AC. è stata adottata la "Dichiarazione di Roma" per chiarire una serie di raccomandazioni rivolte agli esecutivi e/o ai legislatori, tenendo in considerazione il recepimento della Direttiva 2019/1937.

Inoltre, sono stati istituiti cinque tavoli di lavoro per facilitare lo scambio di informazioni tra autorità di vario tipo.



Sono attualmente in corso di esecuzione da parte dell'Autorità tre progetti, tutti qualificati dalla Presidenza del Consiglio e dalla Commissione Europea come di "high priority". Il primo di essi (2017) è dedicato a "Supporting the whistleblowing function in A.N.AC.<sup>15</sup>".

## L'esportazione dei dati delle segnalazioni non funziona #31

New issue

Open forale75 opened this issue on 22 Jun 2020 · 1 comment



forale75 commented on 22 Jun 2020

Quando accedo come utente "ricevente" per visualizzare una segnalazione e provo ad esportarne il contenuto con l'apposito bottone, ricevo un "internal server error 500".

Di seguito il dettaglio dell'errore che trovo sull'owb.log:

```
ValueError Inappropriate argument value (of correct type).  
Traceback (most recent call last):
```

```
File "/usr/local/owb/backend/lib/python2.7/site-packages/twisted/internet/defer.py", line 1416, in _inlineCallbacks  
result = result.throwExceptionIntoGenerator(g)
```

```
File "/usr/local/owb/backen
```

```
d/lib/python2.7/site-packages/twisted/python/failure.py", line 512, in
```

Assignees

No one assigned

Labels

None yet

Projects

None yet

Milestone

No milestone

Linked pull requests

## Link errato nella mail di notifica segnalazione #29

New issue

Open xjobex opened this issue on 2 Dec 2019 · 2 comments



xjobex commented on 2 Dec 2019

Ciao a tutti,  
la nostra installazione di openwhistleblowing da RPM funziona correttamente, abbiamo notato un unico problema: le mail di segnalazione inviate ai whistleblowers contengono un link errato:

```
La segnalazione può essere acceduta:  
via HTTPS all'indirizzo: https://owb.dominio.it/#/status/47f3378d-ca7f-4161-112e-4bf3c4e4cac0
```

Se si clicca su quel link si viene mandati alla homepage di openwhistleblowing (che consente solo di aprire una nuova segnalazione). Guardando come sono fatte le altre URL, forse la url corretta dovrebbe contenere un "":

```
https://owb.dominio.it/#/status/47f3378d-ca7f-4161-112e-4bf3c4e4cac0
```

E' così o stiamo sbagliando qualche configurazione? Nel caso è possibile modificare la URL contenuta nelle email di segnalazione?

Assignees

No one assigned

Labels

None yet

Projects

None yet

Milestone

No milestone

Linked pull requests

Successfully merging a pull request may close this issue.



# IL POTERE SANZIONATORIO

In virtù del comma 3 dell'art. 1 della l. 190/2012, l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle Pubbliche Amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa.

La norma citata non sembra indicare con chiarezza che l'A.N.AC. abbia il potere di irrogare sanzioni. Sembra piuttosto conferire in capo all'Autorità un potere ispettivo, mentre al comma 6 dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001, come riformulato dalla legge 179/2017, viene conferito in modo esplicito ad A.N.AC. un potere sanzionatorio:

- *“Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta da A.N.AC., l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'A.N.AC. applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'A.N.AC. applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'A.N.AC. determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.”*

Nella stesura del nuovo [regolamento sanzionatorio del 2020](#) si disciplinano quattro procedimenti che A.N.AC. può avviare ai sensi dell'art. 54 bis d.lgs. 165/2001:

- Procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti presentate ai sensi del co. 1 art. 54 bis.
- Procedimento sanzionatorio avviato ai sensi del co. 6 primo periodo art. 54 bis, avente ad oggetto l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive.
  - Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta da A.N.AC., l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'A.N.AC. applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.
- Procedimento sanzionatorio avviato ai sensi del co. 6 terzo periodo dell'art. 54 bis, avente ad oggetto l'acceleramento dell'inerzia del RPCT nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti.
  - Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.
- Procedimento sanzionatorio avviato ai sensi del co. 6 secondo periodo dell'art. 54 bis, avente ad oggetto l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni
  - Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'A.N.AC. applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.



Sempre per quanto riguarda il Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis del d. lgs. 165/2001, approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza del 1° luglio 2020 con Delibera n. 690 e depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 agosto 2020, è scritto: "viste le linee guida in materia del dipendente pubblico che segnala illeciti", non specificando a quali linee guida si riferiscano.

Inoltre, non sono stati pubblicati i criteri per il calcolo delle sanzioni previste dall'art. 54 bis; le sanzioni prevedono dei limiti edittali che variano a seconda della fattispecie ma mancano dei criteri per definire quale importo applicare a seconda della gravità del caso ed evitare che venga disposta la medesima somma per consuetudine.

Le sanzioni: i casi concreti.

Nel settembre 2019, l'A.N.AC. ha sanzionato per la prima volta un soggetto pubblico per aver dato luogo a dei provvedimenti disciplinari verso un dipendente che ha segnalato una condotta irregolare o illecita.

Questa prima sanzione si trova nella [Delibera 782/2019](#), che conferma la natura ritorsiva - ai sensi dell'art. 54 bis d. lgs. 165/2001 - da parte dell'Ufficio Procedimenti Disciplinare di un Comune italiano nei confronti del dipendente pubblico segnalante. A seguito di tale provvedimento, A.N.AC. ha irrogato una sanzione pecuniaria pari a 5.000 euro al responsabile, in qualità di firmatario dei provvedimenti dichiarati ritorsivi.

Nel marzo 2021 è stato pubblicato un breve [resoconto](#) dell'attività sanzionatoria svolta dall'Autorità nel corso del 2020.

Le sanzioni irrogate nel corso dell'anno 2020 sono 3, tutte comminate a seguito di accertamento di ritorsioni nei confronti di *whistleblower*:

- [Delibera n. 761/2020](#), in questo caso il *whistleblower* era un membro di una commissione pubblica di esame e ha denunciato ad A.N.AC. presunti illeciti relativi alla composizione della commissione da lui presieduta. L'A.N.AC. ha dichiarato la nullità del provvedimento disciplinare inflitto al *whistleblower* e ha sanzionato con 5.000 euro il firmatario del provvedimento disciplinare.
- [Delibera n. 1118/2020](#), il *whistleblower* ha denunciato ad A.N.AC. presunti illeciti relativi al conferimento di un incarico all'interno dell'ente per il quale lavorava. Anche in questo caso, l'A.N.AC. ha dichiarato la nullità del provvedimento disciplinare nei confronti del *whistleblower* e ha inflitto una sanzione di 5.000 euro al firmatario del provvedimento.
- [Delibera 1119/2020](#) è stata accertata, ancora una volta, una ritorsione nei confronti di un *whistleblower* che aveva comunicato illeciti relativi al conferimento di un incarico all'interno dell'ente nel quale prestava servizio. L'A.N.AC. ha quindi dichiarato la nullità del provvedimento disciplinare nei suoi confronti e ha inflitto una sanzione di 5.000 euro al firmatario del provvedimento disciplinare e a colui che ha proposto l'adozione della sanzione.

Le sanzioni irrogate riguardano tutte il procedimento sanzionatorio istituito ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54 bis, avente ad oggetto l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive, e le sanzioni irrogate sono tutte di 5.000 euro; si ricorda che l'A.N.AC. ai sensi in questo caso può adottare una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.

Riscontriamo che i procedimenti sanzionatori sono stati eseguiti tutti sulla medesima fattispecie, cioè per adozione di misure ritorsive nei confronti di un dipendente pubblico che ha segnalato una condotta irregolare o illecita, e lo stesso accade per le sanzioni pecuniarie, tutte pari a 5.000 euro.

Non si sa se siano stati avviati procedimenti sanzionatori per altre fattispecie presenti nel regolamento.



# NOTE CONCLUSIVE

Dall'analisi dei documenti citati emergono molteplici elementi positivi, tutti nel segno del continuo miglioramento della disciplina esaminata.

In primis, l'attività di A.N.AC. ha dato maggiore visibilità a uno strumento fondamentale per la lotta alla corruzione quale è il *whistleblowing*. Inoltre, resta rilevante l'implementazione di un canale confidenziale per i segnalanti citato in precedenza: la piattaforma informatica "*OpenWhistleblowing*" per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici.

Sono tuttavia emersi degli spunti di miglioramento, quali:

- Per quanto riguarda i dati riportati nelle relazioni annuali, alcune fanno riferimento solo ai fascicoli, altri al numero dei protocolli; questo rende più complesso effettuare una comparazione.
- Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti; è attualmente in vigore la determinazione n. 6 del 2015 che per taluni aspetti risulta superata dalle disposizioni di cui alla l. 179/2017. In buona sostanza, dal 2015 al 2017 erano presenti delle Linee guida che, con l'entrata in vigore della normativa sul *whistleblowing* (2017) sono state superate: solo nel 2019 sono state redatte delle nuove Linee guida, approvate dal Consiglio A.N.AC. e poste in consultazione pubblica. Dopodiché, come emerge dal parere del Consiglio di Stato, delle nuove Linee guida sono state integrate e nuovamente approvate, ma sul sito istituzionale non sembra risultarne la pubblicazione.

Nel rapporto annuale al Parlamento sull'attività svolta da A.N.AC. nel corso del 2020, non sembrano rinvenirsi passaggi sull'attuazione delle nuove Linee guida.

- Gli utenti hanno rilevato che la piattaforma online per segnalazioni in riuso gratuito sembra presentare talune criticità tecniche.
- Per quanto riguarda le sanzioni, risulta singolare l'irrogazione di sanzioni tutte dello stesso ammontare e per il medesimo motivo, cioè l'attuazione di misure ritorsive nei confronti di un *whistleblower*. Sarebbe opportuno e coerente con i principi etici e di trasparenza di A.N.AC., pubblicare anche dei criteri per poter stabilire le cifre delle sanzioni in relazione alla gravità del caso.
- Non appare con chiarezza quali e quanti uffici di A.N.AC. si occupano delle segnalazioni. Sembrano mancare comunicazioni o indicazioni sulle modalità in cui gli uffici gestiscono le segnalazioni.
- Per quanto attiene al sito istituzionale, può osservarsi che sia la versione precedente che quello attuale appaiono di non facile consultazione.

Ad esempio, cercando tramite parole chiave nel motore di ricerca, i documenti vengono presentati in modo non sempre ordinato. Un elemento migliorativo potrebbe individuarsi nella configurazione secondo un ordine cronologico; inoltre, durante i mesi della ricerca il sito è risultato spesso inaccessibile.

Ad ogni modo va ricordato che l'Italia è stata apprezzata dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), organismo istituito in seno al Consiglio d'Europa nel 1999. In particolare, nel 2019 è stata lodata per l'adeguamento alle raccomandazioni nel quadro del quarto ciclo di valutazione (2012), a differenza di quanto accaduto per altri Stati alla fine del 2019<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> [www.coe.int/it/web/portal/-/greco-new-report-urges-public-authorities-to-be-exemplary-and-transparent](http://www.coe.int/it/web/portal/-/greco-new-report-urges-public-authorities-to-be-exemplary-and-transparent)





**Transparency International Italia**

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

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

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

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

Seguici su

