



ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE

CHI — SEGNALA?

Nel 2022 il numero di segnalazioni pervenute sulla piattaforma di segnalazione ALAC - Allerta Anticorruzione è pari a 22, in linea con il numero di segnalazioni ricevute nel 2021 (23).

Considerato il ridotto numero di segnalazioni, in questo report - oltre a comparazioni rispetto all'anno precedente - si porrà l'accento sulla trasposizione della Direttiva avvenuta mediante l'attuazione del D.Lgs. 24/2023 in materia di *whistleblowing*.

Più che interrogarci sul numero totale di segnalazioni pervenute, ci piacerebbe condividere una riflessione sul possibile aumento di segnalazioni come, in parte, risposta alla sezione (art.18) nel nuovo decreto sul *whistleblowing* dedicata al Terzo settore.



CHI — SEGNALA?

ART.18 D.LGS 24/2023

1. È istituito presso l'A.N.AC. l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. L'elenco, pubblicato dall'A.N.AC. sul proprio sito, contiene gli enti del Terzo settore che esercitano, secondo le previsioni dei rispettivi statuti, le attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettere v) e w), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e che hanno stipulato convenzioni con A.N.AC..

2. Le misure di sostegno fornite dagli enti di cui al comma 1 consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

Si ponga l'attenzione almeno su due punti:

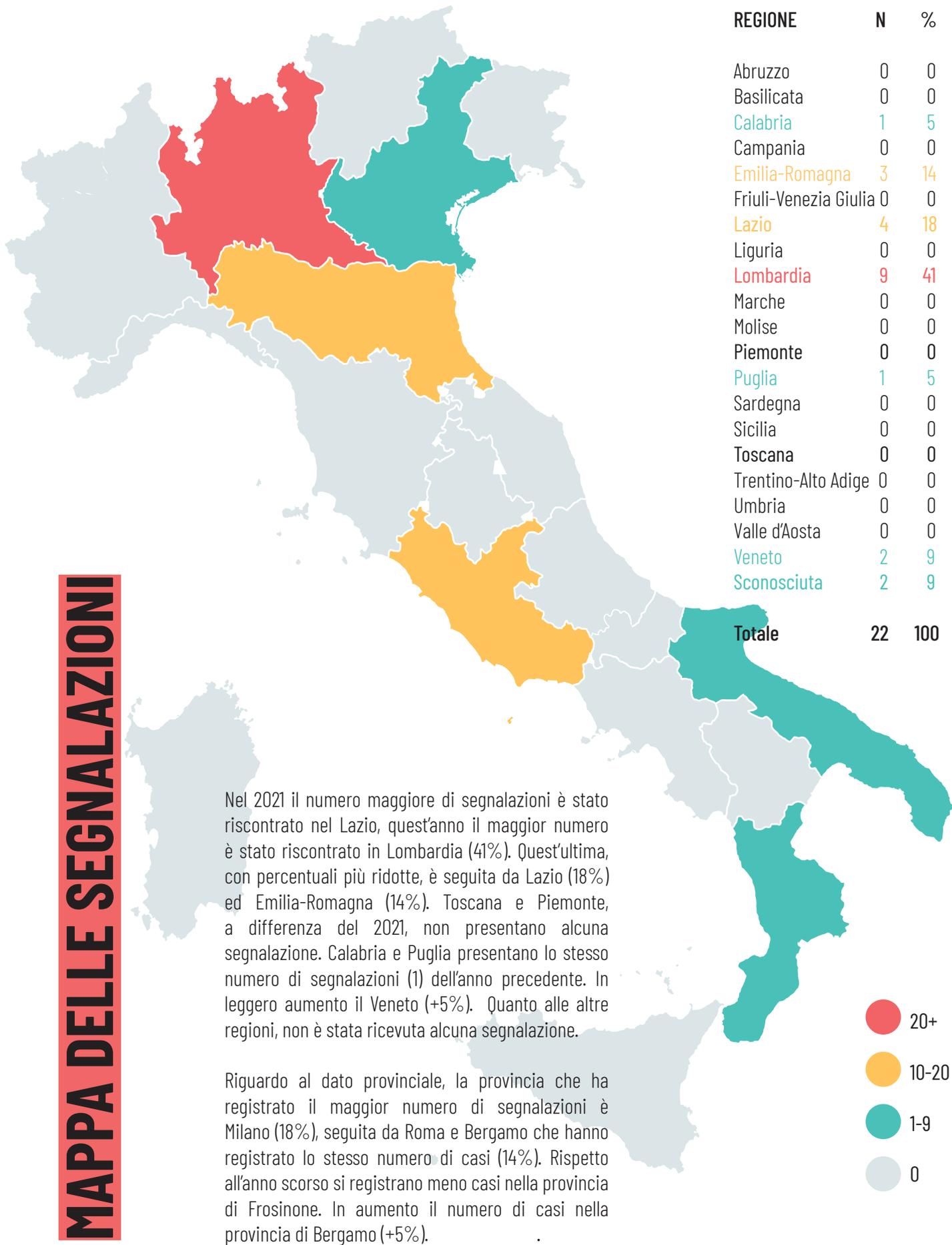
1. la chiara definizione del ruolo degli enti del Terzo settore, a cui la stessa *Transparency International Italia* appartiene;
2. la pubblicazione di una lista di enti del Terzo settore sul sito di A.N.AC..

Se il primo punto aiuta il segnalante a comprendere il ruolo di *Transparency International Italia* come ente che "fornisce informazioni, assistenza e consulenza sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni, sui diritti della persona coinvolta, sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato"; il secondo punto contribuisce a dare visibilità e slancio al Terzo settore. Navigando sul sito web di A.N.AC. i segnalanti potranno conoscere gli enti del Terzo settore che potrebbero assisterli, guidarli ed aiutarli.

Il D.Lgs. 24/2023 non prevede alcuna sovvenzione per l'attività di assistenza da parte degli enti in elenco, mentre prevede per A.N.AC. una riorganizzazione del personale e un incremento di risorse. A fronte di un numero potenziale di segnalazioni crescenti, ci si interroga sulla sostenibilità economica delle attività di supporto ai segnalanti.

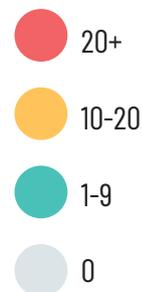


MAPPA DELLE SEGNALAZIONI

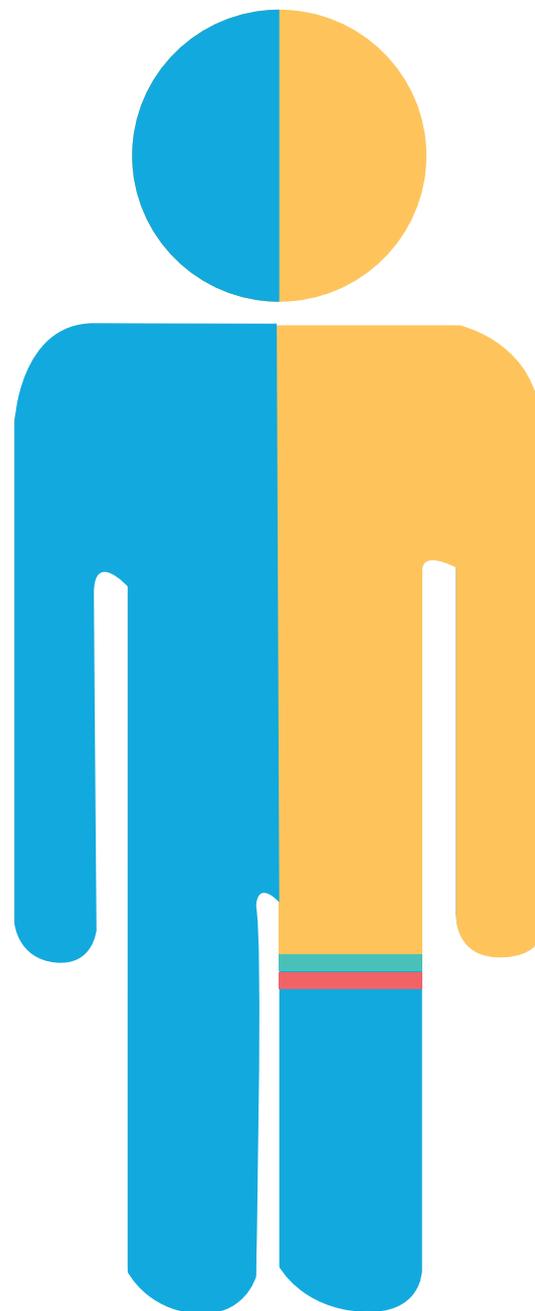


Nel 2021 il numero maggiore di segnalazioni è stato riscontrato nel Lazio, quest'anno il maggior numero è stato riscontrato in Lombardia (41%). Quest'ultima, con percentuali più ridotte, è seguita da Lazio (18%) ed Emilia-Romagna (14%). Toscana e Piemonte, a differenza del 2021, non presentano alcuna segnalazione. Calabria e Puglia presentano lo stesso numero di segnalazioni (1) dell'anno precedente. In leggero aumento il Veneto (+5%). Quanto alle altre regioni, non è stata ricevuta alcuna segnalazione.

Riguardo al dato provinciale, la provincia che ha registrato il maggior numero di segnalazioni è Milano (18%), seguita da Roma e Bergamo che hanno registrato lo stesso numero di casi (14%). Rispetto all'anno scorso si registrano meno casi nella provincia di Frosinone. In aumento il numero di casi nella provincia di Bergamo (+5%).



0%	15-24 ANNI
5%	25-39 ANNI
18%	40-54 ANNI
5%	+55 ANNI
73%	N.C.



Rispetto all'anno scorso (65%), è ancora in crescita il numero di segnalazioni anonime (73%). Osservando le segnalazioni non anonime, il dato è in linea con l'anno precedente: la maggior parte delle segnalazioni proviene da individui la cui età è compresa tra 40 e 54 anni. Ciò probabilmente per via della loro esperienza professionale, della conoscenza dell'ambiente oltre che dell'istituto di *whistleblowing*.

ETÀ

I *whistleblower* in posizioni apicali hanno la possibilità di fare segnalazioni più importanti e circostanziate rispetto a coloro che sono stati inseriti da poco nella realtà lavorativa.



VITTIMA - 64%
TESTIMONE - 36%

Sebbene la percentuale delle vittime e dei testimoni sia in linea con quella dell'anno precedente, la percentuale delle vittime è in crescita (+3%) rispetto al 2021.

Da questi dati, ed in particolare dall'aumento delle vittime rispetto ai testimoni, emerge la tendenza dei segnalanti a muoversi quando sono già vittime dell'accaduto. Ciò chiaramente non significa che la segnalazione sia compromessa o sia troppo tardi per agire ma, nell'istituto del *whistleblowing*, il tempo è fondamentale.

Una segnalazione tempestiva, effettuata prima di subire una ritorsione, comporta una serie di vantaggi, tra cui:

- la possibilità di porre rimedio nel breve periodo all'illecito segnalato;
- la riduzione del danno, economico e reputazionale, dovuto all'illecito posto in essere;
- il miglioramento del contesto lavorativo;
- la riduzione o addirittura l'assenza di ritorsioni o pressioni poste in essere - di consueto - in seguito alle segnalazioni.

La tempestività si sposa anche bene con l'attività di assistenza di *Transparency International Italia*. Quanto prima il segnalante si rivolge a noi, quanto prima potremo indirizzarlo e assisterlo nella segnalazione. Per far conoscere l'importanza di una segnalazione tempestiva, abbiamo diffuso un video informativo in cui consigliamo al segnalante di contattarci il prima possibile: [ALAC - Allerta Anticorruzione per segnalare un illecito \[VIDEO\]](#)



WHISTLEBLOWER 0

NON WHISTLEBLOWER?

Sicurezza e confidenza durante il dialogo con il segnalante sono due fattori cruciali affinché l'istituto del *whistleblowing* sia efficace.



WHISTLEBLOWER - 32%
NON WHISTLEBLOWER - 68%

La percentuale di *whistleblower* (32%), nonché di coloro che segnalano un illecito di cui sono venuti a conoscenza sul luogo di lavoro, è in calo rispetto all'anno precedente. In crescita il numero di persone non qualificabili come *whistleblower*.

Sicurezza e confidenza durante il dialogo con il segnalante sono due fattori cruciali affinché l'istituto del *whistleblowing* sia efficace. Da un lato "sicurezza" significa uso di piattaforme crittografate e sicure, dall'altro "confidenza" è sinonimo di fiducia e creazione di dialogo. Solo in questo modo il *whistleblower* può raccontare gli illeciti che vede da "vicino".



CONFIDENZIALE/ANONIMO?



Si conferma, come già accaduto nel 2021, l'inversione di tendenza nel rapporto tra la percentuale di segnalazioni anonime (41%) e il numero di segnalazioni confidenziali (59%).

Questo dato conferma la fiducia che i segnalanti nutrono nei nostri confronti rivelando la loro identità (se non subito, durante il dialogo con loro). Sin dal primo approccio, il ricevente della segnalazione sottolinea come l'uso della piattaforma crittografata ALAC - Allerta Anticorruzione consenta una conversazione sicura.

CONFIDENZIALE- 59%
ANONIMO- 41%

Teniamo sempre a distinguere le due tipologie di segnalanti: confidenziali e anonimi.

I **segnalanti confidenziali** sono coloro che scelgono sin da subito di farci sapere chi sono. Rivelano ad esempio il loro nome, cognome o un loro contatto quale il numero telefonico o l'indirizzo e-mail, che talvolta consentono una comunicazione più diretta e veloce. La segnalazione resta tuttavia riservata: l'identità del segnalante non viene rivelata a meno che non si abbia il suo esplicito consenso.

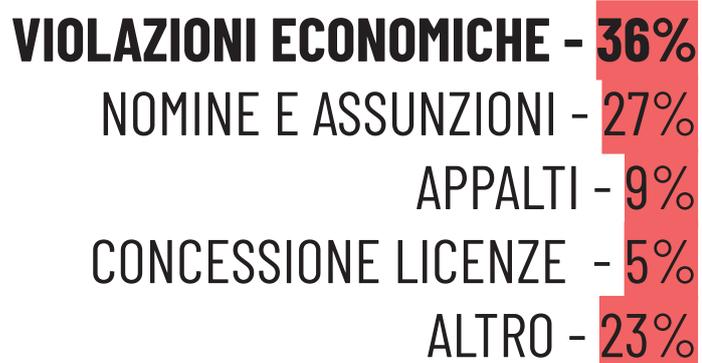
I **segnalanti anonimi**, invece, solo coloro che preferiscono non fornire alcuna informazione, almeno in prima battuta. La piattaforma ALAC consente ai segnalanti di contattarci anche in modo anonimo, mantenendo aperta la possibilità di dialogo, così da approfondire e chiarire le informazioni inviate.

Ciò che realmente interessa, a prescindere dalla conoscenza o meno dell'identità del segnalante, è il **rimedio alle condotte illecite segnalate**. Il segnalante è pertanto libero di scegliere se rivelare il suo nome, non farlo oppure farlo durante il dialogo.



— QUALI — SEGNALAZIONI?





Nel 2022 le segnalazioni hanno riguardato maggiormente l'ambito economico (es. truffe, frodi), seguito da quello delle nomine e delle assunzioni.

Rispetto all'anno precedente è in crescita l'ambito degli appalti (+5%) e della concessione delle licenze (+5%).





Per quanto tutte le segnalazioni contribuiscano a far emergere i fenomeni illeciti, al momento della ricezione è fondamentale classificarle in base all'impatto. Tale classificazione aiuta il ricevente a comprendere la dimensione della comunità coinvolta e il conseguente potenziale danno.

Quest'anno, in linea con gli anni passati, la maggior parte dei casi (77%) ha avuto un impatto locale. Seguono, con la stessa ridotta percentuale, i casi con un impatto regionale e nazionale.

La dinamica del *whistleblowing* è principalmente locale e non è frequente il coinvolgimento di media o grandi attori esterni. Si tende, per questo motivo, a privilegiare una gestione interna del caso piuttosto che esterna. Questo approccio, tuttavia, viene opportunamente ponderato in base alla richiesta del *whistleblower* che molto spesso vorrebbe vedere il proprio caso in televisione o sui giornali.

Il messaggio che si vuole lanciare, a prescindere dall'impatto e dalle richieste del *whistleblower*, è che oltre all'importanza di segnalare vi sono difficoltà in termini di attori coinvolti e/o esposti e controlli ravvisabili, soprattutto a livello locale.





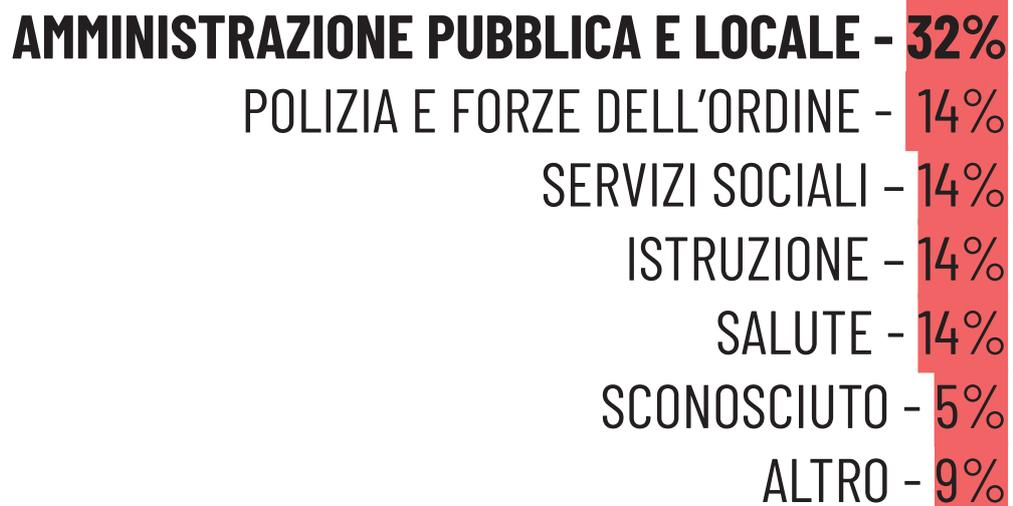
ENTE PUBBLICO - 73%
SETTORE PRIVATO - 18%
ORGANIZZAZIONE NO PROFIT/SOCIETÀ CIVILE - 5%
SCONOSCIUTO - 5%

Gran parte delle segnalazioni effettuate nel 2022 (73%), in linea con l'anno precedente, provengono dagli enti pubblici. Si ravvisano delle differenze rispetto agli altri due settori: in decrescita il numero delle segnalazioni nelle organizzazioni no profit, in aumento invece quelle nel settore privato.

L'aumento del numero di segnalazioni nel settore privato può essere ricondotto ad una questione normativa: la legge 179/2017 ha sempre regolamentato e promosso il *whistleblowing* nel settore pubblico, il settore privato risultava ancora piuttosto lacunoso. Con il nuovo D.Lgs. 24/2023, sono state definite nuove regolamentazioni anche per il settore privato e sarà interessante osservare le tendenze dei prossimi anni.

Quanto al settore pubblico, l'adesione crescente al progetto *WhistleblowingPA* e quindi l'adozione di piattaforme di segnalazione dimostra sempre più una apertura verso il *whistleblowing*. Il tema dell'uso delle piattaforme crittografate come modalità di segnalazione, oltre al canale orale (linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale) e all'incontro diretto (su richiesta), ha suscitato un forte interesse anche nel recente D.Lgs. 24/2023 sul *whistleblowing*.





Rispetto all'anno scorso sono in calo le segnalazioni nel settore sanitario. In aumento le segnalazioni nel settore dell'istruzione (+5%) e nel settore dell'amministrazione pubblica e locale (+10%).

Quest'ultimo risulta essere il settore più colpito quest'anno. Nel settore dei servizi sono stati inclusi servizi relativi al mondo assicurativo e alle prestazioni da parte di liberi professionisti.

Rimane stabile il settore della polizia e delle forze dell'ordine.



Rendere pubblico un caso di segnalazione è utile anche per raccontare il percorso che i *whistleblower* potrebbero trovarsi a seguire.



NO - 55%
SI, SOLO SE IN ANONIMO - 45%

Il numero di segnalanti disposti a rendere pubblica la segnalazione è pari al 45%.

Rispetto all'anno scorso, si rileva un'inversione di tendenza: nel 2021 i segnalanti erano per il 61% dei casi disposti a rendere pubblica la vicenda, quest'anno solo il 45% lo è.

Prima di fare ulteriori considerazioni, occorre soffermarsi sulla voce "solo se in anonimo", in cui rientrano tutti coloro che sono propensi a pubblicare la loro storia, ma solo in forma anonima. La *ratio* della domanda "possiamo rendere pubblico il caso mantenendo il tuo anonimato?" è quella di comprendere se il segnalante è disposto a rendere pubblica la segnalazione, pur nel rispetto e nella tutela del *whistleblower*.

Rendere pubblico un caso può avere scopi ed impatti differenti:

- potrebbe aiutare altri potenziali segnalanti a trovare il coraggio di parlare;
- potrebbe fare comprendere meglio il percorso da seguire;
- potrebbe semplicemente mandare un messaggio all'ente segnalato.



TIPOLOGIA DI ILLECITO



In linea con gli anni passati, una delle tipologie di illeciti maggiormente segnalati è il favoritismo/clientelismo/nepotismo. Tuttavia, quest'anno si riscontra un notevole aumento nella segnalazione di reati economici quali frodi, violazioni contabili e truffe.

Con la stessa percentuale (5%), si registrano casi di abusi di posizione dominante e conflitti di interesse.

Si precisa che nella voce "altro" sono compresi illeciti di dubbia classificazione o che potrebbero essere ricompresi in più categorie.



CASI LEGATI ALLA CORRUZIONE E CASI NON LEGATI ALLA CORRUZIONE

CORRUZIONE - 100%
NON CORRUZIONE - 0%

Dare una definizione di corruzione, considerando la portata e la natura del fenomeno, non è cosa semplice.

Abbiamo scelto di adottare la definizione offerta da *Transparency International* per via della sua portata più ampia rispetto al Codice penale italiano.

Per corruzione intendiamo quindi *“tutte le condotte messe in atto da chi detiene un potere decisionale, per un proprio interesse personale a discapito dell’interesse pubblico”*.

Se nel 2021 la percentuale di segnalazioni rilevanti, nonché quelle che riportano un caso di corruzione o comportamenti assimilabili, era pari all’83%, nel 2022 è la totalità delle segnalazioni ad essere collocata nella categoria corruzione.

Questo dato, oltre ad essere coerente con la mission di *Transparency International Italia*, è sinonimo di una maggiore conoscenza dell’Associazione da parte dei segnalanti.

Tuttavia, teniamo a sottolineare che negli anni ci siamo occupati anche di segnalazioni non connesse strettamente alla corruzione, rispondendo al segnalante, consigliandolo ed indirizzandolo verso il percorso più adatto al tipo di segnalazione. La nostra attenzione, a prescindere dall’oggetto della segnalazione, è rivolta al segnalante.



ASPETTATIVE DEL SEGNALANTE

Il segnalante è al centro della segnalazione ed è indispensabile comprendere il tipo di aiuto che richiede.

Il gruppo di lavoro ALAC cerca di rispondere a tutte le richieste dei *whistleblower*, ma non sempre è possibile soddisfare le loro aspettative. Ciò essenzialmente a causa del contenuto della segnalazione, a volte incompleto o riferito a contesti in cui non è possibile agire senza rischiare di mettere a repentaglio la sicurezza del segnalante.



ASSISTENZA - 77%
DENUNCIA - 9%
INDAGINE - 5%
PUBBLICITÀ AL CASO - 9%

ASPETTATIVE DEL SEGNALANTE

Nel 2022, in linea con i dati degli scorsi anni, la maggior parte delle segnalazioni ricevute rientrano nell'ambito dell'assistenza (77%), che è anche il punto forte di ALAC - Allerta Anticorruzione.

In particolare, i segnalanti ci richiedono:

- pareri e supporto rispetto alla situazione in cui si trovano (es. ritorsioni, contesto lavorativo difficile etc.);
- consigli sul percorso da intraprendere (es. segnalare all'RPCT, quanto tempo attendere, a quali funzioni rivolgersi internamente, se segnalare ad A.N.AC., etc.);
- aiuto nella formulazione della segnalazione (es. quali informazioni inserire, quali evitare, a chi inviarla e con quali modalità).

Talvolta, i segnalanti si rivolgono alla nostra Associazione chiedendo di segnalare al loro posto. Ciò avviene soprattutto quando il segnalante vuole effettuare una segnalazione interna ad un ente di piccola dimensione. In questi casi, l'efficacia del nostro intervento dipende dalla completezza delle informazioni ricevute e dalla disponibilità del soggetto interpellato (es. RPCT). Quest'ultimo dovrà trattare delle segnalazioni che provengono da un soggetto certamente collaborativo ma non ancora istituzionalizzato dalla normativa. Il D.Lgs. 24/2023 prevede la creazione, presso A.N.AC., di un Registro degli enti del terzo settore che svolgono questo tipo di attività (*vedere art.18, pag.8*).

Le ultime due categorie di aspettative sono la denuncia e l'indagine. La percentuale di casi in cui viene richiesto questo tipo di aiuto è in calo rispetto agli altri anni. Questo dato è in linea con le nostre attività di assistenza, supporto e consulenza, più che di denuncia e indagine nel senso stretto dei termini. *Transparency International Italia* non è un organo di polizia e non ha potere di indagine. Questo è quello che, di fronte a richieste del tipo "avviare o condurre indagini" o "intercettare", cerchiamo di spiegare al segnalante. Tuttavia, quello che possiamo fare è indirizzarlo, se lo riteniamo opportuno, a segnalare ad autorità competenti che possono svolgere quel tipo di attività.



COME POSSIAMO AIUTARE?

Il nostro compito è analizzare la segnalazione e la situazione specifica del segnalante, illustrargli le possibili opzioni e guidarlo nelle sue azioni successive.



ALAC - Allerta Anticorruzione accompagna chi assiste a un caso di corruzione. Se da un lato si cerca di far emergere gli illeciti, dall'altro si cerca anche di dare una risposta pratica che possa essere utile al segnalante.

Come "migliorare" il procedimento di segnalazione?

- **Aiutando il segnalante a circostanziare la propria segnalazione:** una segnalazione generica o poco precisa non dà la possibilità di essere analizzata efficacemente. Inoltre, qualora questa fosse anonima e quindi non potesse essere oggetto di approfondimento con il segnalante, verrebbe probabilmente archiviata dagli enti di riferimento.
- **Cercando di identificare il destinatario più appropriato per la segnalazione** e, in caso questo sia un ente pubblico, affiancando il segnalante nell'invio della segnalazione (se possibile).
- In casi specifici, **prendendo in carico la segnalazione** e portandola avanti per conto del soggetto segnalante.

Il nostro ruolo ha quindi maggiore efficacia se il segnalante ci approccia **nelle prime fasi del procedimento di segnalazione**, quando ancora non si è esposto, mentre è più problematico assistere il segnalante in modo esaustivo se accede al nostro servizio dopo aver già segnalato e aver eventualmente subito atti di ritorsione (quando non ancora durante le fasi di un procedimento giudiziario o disciplinare).



- Non possiamo sostituirci alle istituzioni che decidono indipendentemente da quelle che possono essere le nostre indicazioni.
- Non abbiamo accesso o contatto diretto con tutti i soggetti, siano essi enti pubblici, privati, magistratura, i grandi media o altre organizzazioni di rilievo.
- Non forniamo rappresentanza legale ai segnalanti.
- Non possiamo fare indagini o investigazioni per verificare i fatti segnalati, al di là di una verifica documentale attraverso atti pubblici.
- Pur garantendo la massima confidenzialità, non possiamo garantire che il segnalante non verrà identificato a causa della sua segnalazione, anche qualora fosse anonima, nel momento in cui verranno fatte delle azioni. La nostra piattaforma, se correttamente utilizzata, garantisce l'anonimato tecnologico ma non pone il segnalante al riparo dalla possibile identificazione fatta dai soggetti segnalati. In ogni caso, non procederemo senza aver prima ricevuto il consenso del segnalante.

Non siamo purtroppo in grado di garantire la soluzione a tutti i problemi dei segnalanti. Il nostro supporto alla segnalazione non può comportare l'automatica soddisfazione del segnalante nonché la presa in carico della segnalazione da parte dell'ente di riferimento.

Per ottenere protezione come *whistleblower* è cruciale la conoscenza dei canali a cui ci si può rivolgere per fare una segnalazione, che sono essenzialmente:

- Segnalazioni interne (es. RPCT)
- Segnalazioni esterne (A.N.AC., Procura della Repubblica, Corte dei conti)
- Divulgazioni pubbliche.

Soltanto segnalando tramite uno di questi canali, secondo determinate condizioni, è possibile essere tutelati come *whistleblower*. Occorre certo sottolineare che accanto a queste figure c'è *Transparency International Italia* che offre una piattaforma sicura, crittografata, a cui è possibile segnalare sospette irregolarità o illeciti ed è possibile poi essere seguiti, supportati e indirizzati verso i canali di segnalazione. Ciò sempre nella finalità di porre fine a irregolarità o illeciti segnalati.

Tra gli esempi di tutela venuta meno a causa di una scelta errata del canale, riportiamo quella di un segnalante di un ente pubblico. Il segnalante, anche causa di uno statuto interno poco chiaro che non identificava precisamente a chi ci si doveva rivolgere in caso di segnalazione, si è rivolto dapprima internamente al superiore gerarchico e poi alla Funzione pubblica.

Questi errori sono comprensibili nella misura in cui, se il segnalante non è a conoscenza di questi canali e delle relative tutele, è ammissibile che possa considerare il suo superiore o la Funzione pubblica come destinatari della sua segnalazione.

Tuttavia la legge è chiara: se non ci si avvale dei canali di cui sopra non si può ottenere tutela.



UN SEGNALANTE INFORMATO

L'orientamento ad avere un segnalante informato trova attuazione anche nel D.Lgs. 24/2023.

Sono due gli articoli a porre l'accento sull'**informazione del segnalante**: l'art.5 con riguardo alle segnalazioni interne, l'art.9 con riguardo alle segnalazioni esterne.

Il segnalante, al momento di effettuare una segnalazione, **DEVE** essere informato sul canale e sulle procedure di segnalazione, interne ed esterne.

Le informazioni devono essere:

- chiare;
- facilmente accessibili per coloro che lavorano in quel luogo e per coloro che intrattengono rapporti con quell'ente;
- visibili su una apposita sezione.

Quanto alle segnalazioni ad A.N.AC., sul sito internet dell'Autorità Nazionale Anticorruzione verrà pubblicata una sezione dedicata, dove verranno riportate:

- le misure di protezione di cui al Capo III,;
- le istruzioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna;
- il regime di riservatezza applicabile alla segnalazioni esterne;
- le modalità con cui A.N.AC. può richiedere delle integrazioni al segnalante;
- i termini di scadenza per il riscontro ad una segnalazione esterna;
- i propri contatti;
- l'elenco degli enti del terzo settore istituito presso A.N.AC. (*vedi art.18, pagina 8*).

Tra i benefici di un segnalante informato si riscontrano:

- maggiore consapevolezza a segnalare;
- maggiore conoscenza dell'istituto;
- segnalazioni più circostanziate e più centrate sul *whistleblowing*.

Informare il segnalante sulla legge sul *whistleblowing* aiuta il segnalante e anche chi, come noi, riceve le segnalazioni.