



Autorità Nazionale Anticorruzione

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

Consultazione pubblica

Osservazioni pervenute

Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

Premessa	3
A. DIPENDENTI DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DI SOCIETÀ PUBBLICHE	3
1. Anas S.p.a.	3
2. Acquedotto Pugliese S.p.a.	4
3. Spedali Civili di Brescia Azienda Ospedaliera	4
4. Azienda Sanitaria locale della provincia di Brescia.....	5
5. Comune di Roma.....	6
6. Ipzs – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	6
7. Regione Emilia Romagna.....	8
8. Regione Friuli Venezia Giulia	9
9. Regione Lazio	10
10. Regione Sardegna	10
11. Regione Valle d’Aosta.....	11
12. Unione Italiana delle Camere di Commercio I.A.A.	12
13. Università degli Studi di Torino	13
14. Maria Laretta Di Canio	14
15. Martino Marangoni.....	14
16. Funzionario pubblico.....	15
B. ASSOCIAZIONI, CENTRI STUDI E PRIVATI.....	16
17. Associazione Finanziari, Cittadini e Solidarietà (FICIESSE) - Organizzazione Civica (ex art. 18 della Costituzione)	16
18. Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali.....	17
19. Frontiera Radicale Digitale - associazione di iscritti al Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito - sintesi di un documento più ampio -	17
20. Proxenter - Center of Research in Procurement & Supply Chain.....	19
21. Mario Rossi	21

Premessa

Il documento contiene le osservazioni pervenute sullo schema di determinazione posto in consultazione pubblica on line nel periodo 24 febbraio-16 marzo 2015.

Un contributo non è stato pubblicato su espressa richiesta del mittente; altri contributi, laddove richiesto, sono stati pubblicati in forma anonima, eliminando i passaggi che consentono di risalire all'identità del mittente.

A. DIPENDENTI DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DI SOCIETÀ PUBBLICHE

1. Anas S.p.a.

Nella Parte II-paragrafo 3, prima del terzultimo periodo si dovrebbe precisare anche che la segnalazione non riguarda rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento al servizio competente per il personale.

Nella Parte II-paragrafo 4, penultimo periodo "...cessano i propri effetti." Nel caso di specie, come deve agire il RPC, in che modo può difendersi dall'essere denunciato dal segnalante, per aver rivelato l'identità e/o dall'incolpato per non concedere l'accesso agli atti e rivelare il nome del segnalante.

Nella Parte III-paragrafo 4.1 la procedura ANAC prevederà che le segnalazioni perverranno al RPC per poi essere trasmesse al Presidente il quale le ritrasmette al RPC; in realtà il Presidente può ritenere opportuno che la trattazione sia affidata anche ad altri soggetti della struttura aziendale (es. Internal Auditing od altri enti aziendali), tenendo però informato il RPC anche degli sviluppi; il RPC solitamente non ha il potere di dare input ad altri enti aziendali di eseguire gli approfondimenti del caso e non appare efficiente che si doti di una struttura ad hoc; egli dopo essere stato informato degli esiti e degli sviluppi dell'indagine, se in disaccordo, può autonomamente procedere verso l'Autorità Giudiziaria, ANAC.

Nella Parte III-paragrafo 4.2 sembrerebbe che la segnalazione e l'identità del segnalante sono trattati da un dirigente dell'Ufficio Vigilanza che non è il RPC, il quale rimarrebbe all'oscuro della segnalazione; diversamente da quanto auspicato in Parte III paragrafo 1 pag. 7.

Inoltre a pag. 11 punto 6, come il dirigente "...si accerta dell'identità del segnalante..." senza intaccare l'anonimato.

A pag. 13 penultimo periodo viene citato il modello 231, in questo contesto sembrerebbe più opportuno citare il PTPC di cui le società di diritto privato si sono dotate, con specifico riferimento all'intero impianto della legge 190/2012 e provvedimenti susseguenti.

1.2 Obblighi di pubblicazione degli organi di indirizzo politico (art. 14 Decreto)

L'art. 14 del Decreto non è esaminato dalle Linee Guida ma solo dagli indirizzi del MEF del 24 marzo u.s..

Una lettura costituzionalmente orientata della norma dovrebbe consentire una applicazione della stessa in modo da contemperare il principio di trasparenza con il diritto alla riservatezza della persona, sancito dall'art. 15 Cost. e qualificato come "inviolabile" dalla concorde giurisprudenza.

Come ricordato dal Consigliere, Prof. Ida Nicotra nella propria "Relazione di minoranza" alla Delibera ANAC n. 144/2014, concernente gli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico, "il

diritto del singolo alla riservatezza non può essere sacrificato per soddisfare la curiosità sociale, nel momento in cui dalla conoscenza dei fatti di un privato non deriva alcuna utilità generale.”

Ciò posto, in considerazione del vigente obbligo di comunicazione dei medesimi dati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ex art. 12 della L. n. 441/1982 per presidenti, vicepresidenti, amministratori delegati e direttori generali delle società pubbliche, la funzione di prevenzione della corruzione potrebbe intendersi assolta con l'adempimento del citato art. 12. Tale modus operandi appare in linea con i citati Indirizzi del MEF (pag. 11) che prescrivono l'assolvimento dell'obbligo con “le cautele necessarie ad assicurare il nucleo minimo della riservatezza”.

1.3 Obbligo di pubblicazione dei bilanci (art. 29 Decreto)

Si accoglie con favore la previsione di pubblicare - a tutela della riservatezza delle informazioni strategiche - unicamente il bilancio consuntivo, escludendo pertanto la pubblicazione dei budget preventivi (pag. 25).

Ulteriori considerazioni

Vista l'affermata coincidenza delle questioni trattate con alcuni contenuti dell'attuale Piano Nazionale Anticorruzione, le Linee guida dovrebbero sostituire soltanto detti contenuti in materia di misure di prevenzione della corruzione, fermi restando tutti gli altri aspetti trattati dal Piano medesimo.

Inoltre, considerata l'ampia rivisitazione delle questioni trattate anche in tema di trasparenza ed alla luce di tutto quanto sopra esposto, appare necessaria una riedizione anche della Deliberazione ANAC n. 50/2013, al fine di adeguare il nuovo quadro degli obblighi di pubblicazione degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato in controllo pubblico e delle società a partecipazione pubblica, per renderlo coerente con i nuovi indirizzi del MEF e dell'Autorità.

2. Acquedotto Pugliese S.p.a.

Nella Parte II - paragrafo 2, dopo il penultimo periodo dovrebbe essere precisato, quando si tratta di segnalazioni anonime, i canali differenti che possono essere utilizzati sia per effettuare l'invio della segnalazione, sia per aver contezza del trattamento della stessa ove la segnalazione sia stata adeguatamente circostanziata e resa con dovizia di particolari che consentono l'individuazione di fatti e situazioni come riferiti a contesti determinati. Inoltre, si chiede di voler precisare se " i canali distinti e differenti" potrebbero consistere anche in strumenti informatici.

Nella Parte III - paragrafo 4, penultimo periodo "...cessano i propri effetti." Nel caso in cui il segnalato, sia il RPC, in considerazione del fatto che quest'ultimo riveste un ruolo rafforzato di garanzia all'interno dell'Ente, sarebbe opportuno, a parere dello scrivente, che la procedura preveda una qualche forma di tutela speciale del segnalato. In particolare si potrebbe prevedere che non appena il provvedimento sia avviato dall'ANAC il RPC coinvolto venga informato dell'avvio del procedimento a suo carico, con indicazione dei fatti e delle circostanze segnalate, e, conseguentemente, venga assegnato allo stesso un termine entro il quale presentare le proprie motivate controdeduzioni.

3. Spedali Civili di Brescia Azienda Ospedaliera

Riferimento:

Parte III - Procedura relativa alla tutela della riservatezza dell'identità del dipendente nelle PP.AA. -

Punto 3 - Ruoli e fasi della procedura;

Paragrafo n.3 "...Di tale gruppo di lavoro non possono far parte i componenti dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari".

Il suggerimento consiste nella facoltà per le Amministrazioni pubbliche di prevedere la partecipazione dei Responsabili UPD nel "gruppo di lavoro" o meglio nel numero ristrettissimo di funzionari che sono titolati alla conoscenza di segnalazioni derivanti da whistleblowing. Tale esigenza è supportata dai seguenti motivi:

- 1) il PNA, paragrafo 3.1.11, pag. 47, contempla già detta ipotesi, il cui orientamento (nella fattispecie) è stato recepito dall'Azienda in occasione dell'adozione della Policy del whistleblowing con apposita deliberazione e così diffusa al suo interno;
- 2) esigenza da parte del RPC di essere affiancato - soprattutto nelle fasi istruttorie di una segnalazione - da una figura che ha, per competenza, esperienza nell'ambito degli iter procedurali che incidono sulle tematiche dei Codici disciplinari/Codici di comportamento, nulla pregiudicando evidentemente i vincoli di riservatezza e responsabilità a tutela del segnalatore.

4. Azienda Sanitaria locale della provincia di Brescia

Qualifica di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio.

È da chiarire il rapporto tra obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. e possibilità di effettuare una segnalazione al RPC. In particolare posto che in un ente pubblico tutti i dipendenti - ad eccezione di quelli deputati allo "svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale" ai sensi dell'art. 358 c.p.- rientrano nelle categorie del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, se un dipendente - in qualità appunto di p.u. e/o incaricato di p.s. - è tenuto all'obbligo di denuncia, in quale occasione potrebbe - senza incorrere nelle responsabilità di cui agli articoli 361 e 362 c.p. - semplicemente segnalare al RPC non effettuando alcuna denuncia all'autorità giudiziaria? Solamente nelle ipotesi in cui si sia fuori dal campo di applicazione dei reati perseguibili d'ufficio? Inoltre l'orientamento ANAC n. 41 aveva precisato che "Il dipendente pubblico soddisfa l'obbligo di cui agli articoli 361 e 361 c.p., con la segnalazione al proprio superiore in quelle organizzazioni di tipo gerarchico che vincolano all'informativa interna e nelle quali sono riservate soltanto ai livelli superiori i rapporti esterni (Cass. Pen. sez. VI, 11.10.1995, 11597)" con ciò ingenerando incertezza sulla cogenza dei precisi obblighi di denuncia in capo ai dipendenti pubblici, pubblici ufficiali e/o incaricati di pubblico servizio .

Poteri attività del RPC che riceve la segnalazione.

Quale attività deve/può svolgere il RPC per verificare la fondatezza della segnalazione? e con quali strumenti - oltre ad audit e richiesta di produzione di documentazione/relazioni - posto che non può avvalersi di quelli propri della polizia giudiziaria (es. intercettazioni, interrogatori, ispezioni ...) peraltro anche considerati "garantiti" (presenza necessaria di un difensore). Qual'è il significato di "inoltra la segnalazione..." a di cui al par. 3 Parte III ? Se nei confronti dell'Autorità Giudiziaria o della Corte dei Conti assume il valore di una denuncia o di un esposto?

Informativa della segnalazione all'organo di vertice.

Pur prendendo atto dell'orientamento n. 42 del 11.06.2014 secondo il quale "L'anonimato del dipendente che ha segnalato condotte illecite, ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, deve essere tutelato anche nei confronti dell'organo di vertice dell'amministrazione, salvo il caso in cui..." si chiede di rivalutare l'opportunità/la necessità che il RPC informi l'organo di vertice - in quanto datore di lavoro sia del segnalante sia del segnalato - in ordine alla segnalazione, al segnalante, all'attività svolta ed alle iniziative intraprese.

Archiviazione della segnalazione.

Nella Parte III par. 3 si dice che il RPC è il destinatario delle segnalazioni nonché il soggetto competente a svolgere l'istruttoria dei fatti segnalati. Nell'Allegato 1 al punto 3, invece, si consente anche al componente del gruppo di lavoro di archiviare la segnalazione. Pare opportuno che ogni decisione sulla segnalazione venga assunta dal RPC.

Accesso agli atti.

Qualora a seguito della segnalazione il "segnalato" sia iscritto nel registro degli indagati può esercitare presso il RPC l'accesso agli atti con riguardo alla documentazione (compresa la segnalazione) dal medesimo detenuta?

5. Comune di Roma

Prevedere che nella procedura di segnalazione dell'illecito vi sia una casella di posta elettronica dedicata, attraverso la quale inoltrare comunicazioni e/o documentazione in maniera riservata tra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i Direttori di Struttura quali referenti in materia. Tale modalità rafforza il livello della riservatezza dei contenuti e del flusso di informazioni tra chi riceve la segnalazione di illecito e chi deve fornire ulteriori notizie in merito.

6. Ipzs – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

Premesso che l'ambito soggettivo di applicazione della norma, inteso con riferimento sia alle strutture organizzative all'interno delle quali devono essere previste misure di tutela, sia ai soggetti direttamente tutelati, prevede rispettivamente che si deve trattare:

- delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni
- di dipendenti pubblici che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

Si evidenziano, le seguenti criticità nelle previsioni di cui all'art. 54 bis del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165:

- inesistente previsione di strumenti o istituti finalizzati alla promozione ed incentivo del whistleblowing;
- assenza di specifica disciplina in relazione alle c.d. segnalazioni anonime;
- estrema genericità della previsione "assolutamente indispensabile" contenuta nel comma 2 del nuovo art. 54-bis; il legislatore non ha chiarito quali siano i presupposti e quali i parametri affinché possa, con certezza, stabilirsi la ricorrenza di un caso di assoluta indispensabilità della rilevazione della identità del whistleblower a fronte dell'esercizio del diritto di difesa dell'inculpato;
- in base alla previsione normativa, le segnalazioni protette sono solamente quelle riguardanti informazioni acquisite in ragione del rapporto di lavoro e non anche quelle riscontrate in occasione del rapporto di lavoro, escludendo pertanto dalla possibile protezione le denunce relative a fatti conosciuti casualmente sul luogo di lavoro

Allo stato la legislazione vigente prevede che sia approntata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti da parte dei soli "dipendenti pubblici" delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, non prevedendo analoghe forme di tutela dei dipendenti che segnalano illeciti negli enti di diritto privato in controllo pubblico (Società/Enti controllati o partecipati da Pubbliche Amministrazioni).

Si evidenzia, peraltro, che tali forme di tutela del dipendente che segnala illeciti e/o violazioni, sono già previste per le Società/Enti che hanno adottato Modelli di Organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 (di seguito MOG).

In tali casi è infatti previsto che le segnalazioni inviate agli Organismi di Vigilanza nominati ai sensi del citato Decreto allo scopo di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del MOG, siano gestite in modo tale da garantire la riservatezza del segnalante.

Occorre, in tali casi, prevedere le opportune integrazioni e raccordi nella gestione delle segnalazioni destinate agli Organismi di Vigilanza e a quelle destinate ai Responsabili della prevenzione della corruzione, nelle Società/Enti in cui convivano tali distinti Organi interni.

Vi sono, peraltro, alcuni aspetti problematici sotto il profilo della tutela dei dati personali.

Per ogni procedura o azione che riguardi un trattamento di dati personali entra in campo la normativa sulla privacy con relative misure e sanzioni.

Non ci si può esimere da una corretta applicazione delle norme sulla protezione dei dati alle procedure (ai sensi del Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196) per la denuncia delle irregolarità, in attuazione dell'obbligo di segnalazione delle informazioni previsto dai MOG.

Le misure prescritte nel Codice in materia di protezione di dati personali devono essere osservate da parte di tutti i titolari del trattamento, pena l'inutilizzabilità dei dati personali trattati in violazione della relativa disciplina.

1° profilo problematico: presupposti liceità del trattamento che verrebbe posto in essere mediante l'adozione dei sistemi di segnalazione

La segnalazione non avverrebbe per la necessità di adempiere ad un obbligo legale (attesa la mancanza di norme specifiche nel nostro ordinamento)

Di conseguenza, la segnalazione, presupponendo il trattamento dei dati personali del denunciato, dovrebbe essere pregiudizialmente sottoposta al suo previo consenso

Un trattamento dei dati posto in essere con la denuncia (da attuare in assenza del consenso degli interessati) potrebbe in astratto essere lecito sulla base di un provvedimento di "bilanciamento di interessi" (la riservatezza del segnalato e l'interesse del titolare del trattamento o di un terzo) da parte del Garante della privacy.

In quest'ottica, in caso di controversia sulla legittimità del trattamento di dati posto in essere senza l'autorizzazione dell'interessato, con la denuncia, il Garante potrebbe risolvere la questione in favore del segnalante con un provvedimento di bilanciamento degli interessi.

2° profilo problematico: estensione del diritto di accesso da parte del soggetto "segnalato" (con particolare riferimento al diritto di conoscere l'origine dei dati e, in particolare, quelli identificativi dell'autore della segnalazione.

La vigente disciplina di protezione dei dati attribuisce all'interessato il diritto di conoscere l'origine dei dati (art. 7, comma 2, lett. a del Codice)

N.B.: l'art. 8 del Codice limita e "congela" i diritti di cui all'art. 7 in relazione ai trattamenti di dati personali effettuati in base a specifiche disposizioni. In questa sede appare pertinente la limitazione relativamente al periodo durante il quale potrebbe derivarne un pregiudizio effettivo e concreto per lo svolgimento delle investigazioni difensive o per l'esercizio del diritto in sede giudiziaria.

Nel nostro caso l'applicazione di tale disposizione rischierebbe di inficiare l'efficacia dei sistemi di segnalazione, potendo dissuadere i segnalanti dal mettere al corrente i soggetti preposti circa gli illeciti eventualmente posti in essere all'interno dell'azienda di appartenenza

3° profilo problematico: ammissibilità dei trattamenti derivanti da eventuali segnalazioni anonime

- Potrebbero prestarsi ad usi strumentali, con il rischio di alimentare all'interno dell'ambiente lavorativo una cultura della delazione

- l'anonimato non consentirebbe al titolare del trattamento di raccogliere ulteriori e più precise indicazioni in relazione alle vicende segnalate, utili alle verifiche da effettuare

Il Garante per la protezione dei dati personali, nel sottolineare le sue preoccupazioni, si è mosso sul tema con una segnalazione al Parlamento e al Governo in data 10 dicembre 2009, chiedendo di intervenire a livello normativo, al fine di assicurare un equo temperamento tra i diritti fondamentali delle persone coinvolte e le legittime esigenze di trasparenza presso le quali queste operano, con norme che risolvano le seguenti perplessità:

- presupposti liceità del trattamento dei dati
- quali soggetti possono essere segnalati
- quali fattispecie possono essere oggetto di “delazione”
- portata del diritto di accesso previsto dall’art. 7 del Codice della Privacy da parte del soggetto al quale si riferisce la segnalazione, con riferimento ai dati identificativi dell’autore della segnalazione
- se sia possibile accettare le segnalazioni anonime.

7. Regione Emilia Romagna

Nel riconoscere il ruolo di regolazione e di orientamento di ANAC, si rileva, in via generale, nelle “linee guida” rivolte a tutte le Amministrazioni, un eccesso di dettaglio che comprime l'autonomia organizzativa delle medesime (comprese quelle a cui detta autonomia è riconosciuta costituzionalmente, come le Regioni). Ad esempio, questo si ricava anche dalle disposizioni per l'automatizzazione del processo di segnalazione, come si avrà modo di precisare meglio in seguito.

Si presentano inoltre le seguenti osservazioni puntuali al testo proposto, a scopo collaborativo, tenuto conto dall'esperienza finora maturata in materia da questa Amministrazione.

Nella Parte II, paragrafo 1, Ambito soggettivo, al punto B si estende la tutela di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, a tutti coloro a cui, anche solo per alcuni obblighi compatibili con il relativo status, si applica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Questa notevole estensione del concetto di “dipendente pubblico”, seppur comprensibile nelle finalità, non è certo in linea con la lettera della legge. Inoltre sfuma in modo significativo il discrimine tra chi denuncia dall’”interno” della Amministrazione, come dipendente della stessa, e chi è “esterno” (cittadino/utente), con conseguenze palesemente illogiche.

Infatti, si pensi al dipendente di una impresa appaltatrice di lavori da parte della Pubblica Amministrazione: se questi viene a conoscenza di un illecito e lo denuncia, poniamo, ad ANAC sarà “protetto” da eventuali discriminazioni solo se lavora direttamente a favore della P.A. in questione, in quanto tenuto ad applicare, in parte, il relativo Codice di comportamento, mentre se non vi opera direttamente, ma corre altrettanti rischi, non gli si assicura alcuna protezione. Peraltro, discriminazioni possono essere subite anche da utenti che segnalano violazioni, da parte di funzionari o amministratori pubblici, ai loro obblighi di comportamento (si pensi alla segnalazione dei conflitti di interesse, di cui è più facile venire a conoscenza tramite segnalazioni “dall'esterno” dell'Amministrazione). Quindi si ritiene che sia opportuno assicurare a tutti coloro che effettuano segnalazioni di illeciti e, in generale, di *malpractice*, alcuni accorgimenti e misure di tutela della loro riservatezza (ad esempio, anche a chi effettua le segnalazioni ai sensi dell'art. 15 del DPR 62/2013). Questo livello minimo di tutela invoglia e facilita le segnalazioni anche dall’”esterno”, che sono altrettanto preziose. Inoltre occorre assicurare un livello-base essenziale di tutela della riservatezza, non solo a coloro (interni o esterni) che effettuano la denuncia-segnalazione, ma anche a chi è oggetto della segnalazione (soprattutto se una persona è accusata di un fatto grave come un illecito penale). Quest'ultima esigenza (cioè tutelare la riservatezza del contenuto della segnalazione e dei soggetti segnalati e coinvolti) è giustamente rilevata anche nella proposta di delibera (Parte III, paragrafo 2). Ammettere questa esigenza implica però anche l'adozione di procedure coerenti, anche quando le segnalazioni arrivano dall’”esterno”. Questa Amministrazione, ad esempio, anche a fini di semplificazione e chiarezza, ha unificato i canali di ricevimento delle segnalazioni-denuncia, senza distinguere a seconda che provengano da dipendenti, da collaboratori autonomi di altro genere o da esterni. Naturalmente, per i dipendenti pubblici in senso stretto, maggiore è poi il livello di garanzia, ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 (ad es.: si ritiene che la possibilità di segnalare al Dipartimento della Funzione Pubblica la discriminazione subita, all'interno della propria azienda, non possa essere estensibile al dipendente di un soggetto privato appaltatore di lavori della Pubblica Amministrazione).

Nella Parte III, paragrafo 2, Procedura, a pag. 7, si ritiene che debba essere previsto come obbligatorio, al termine della procedura, fornire un riscontro sull'esito della segnalazione a chi l'ha presentata, in forme tali da assicurare la più ampia tutela. Pertanto si propone, a pag. 7, di modificare la frase, di inizio alinea, "fornire una risposta, su richiesta del segnalante, solo alla scadenza dei termini..." con la seguente "fornire una risposta obbligatoria alla scadenza dei termini...". Sempre con riferimento al paragrafo 2, a pag. 7, si condivide l'esigenza di identificare correttamente il segnalante, ma non pare sufficiente chiedere, oltre al nome e cognome, la qualifica e il ruolo (un soggetto può agevolmente "nascondersi" dietro l'identità di un collega o di un suo conoscente). Proprio per questo, la procedura approvata da questa Amministrazione richiede sempre l'allegazione della copia di un documento personale d'identità.

Nell'Allegato 1, che riassume la procedura, si ritiene pertanto di proporre di inserire un punto ulteriore (es. 3-bis) per obbligare a dare riscontro al segnalante dell'esito della sua denuncia.

Dall'Allegato 1, inoltre, si deduce chiaramente che la procedura deve essere una sola, per cui quella cartacea è alternativa a quella automatizzata. Si ritiene invece più utile rendere possibili almeno due canali di comunicazione (sia cartaceo che automatizzato), egualmente protetti, per agevolare coloro che, per l'età o il tipo di professione all'interno della Pubblica Amministrazione, hanno meno confidenza con l'informatica o non hanno addirittura la disponibilità di un mezzo informatico adeguato (ad esempio: per la scansione dei documenti da allegare), oppure perchè il numero dei documenti che si intende allegare è particolarmente rilevante.

Inoltre si ritiene che la procedura sia troppo dettagliata, togliendo ogni minima discrezionalità tecnica alle Amministrazioni, fermo restando il rispetto dei requisiti di sicurezza e tutela. Occorre considerare che alcune Amministrazioni potrebbero avere già informatizzato il processo e indicazioni di dettaglio da parte di ANAC potrebbero portare a spese ulteriori per la revisione del programma informatico. Ad esempio, questa Amministrazione ha elaborato un software, in corso di implementazione, che non prevede la fase dell'accreditamento, ma che prevede tutta una serie di misure che si ritengono egualmente idonee. Peraltro, proprio per ridurre il numero delle persone che prendono visione del documento, questa Amministrazione ha previsto l'automatizzazione, a fronte dell'arrivo di queste segnalazioni, della stessa fase di protocollazione.

Al punto 5 dell'Allegato 1, poi, non è chiaro cosa debba decidere esattamente l'atto organizzativo dell'Amministrazione, visto che ANAC fornisce un modello di relazione annuale obbligatorio e molto dettagliato, non lasciando alcuno spazio significativo, nella presentazione dei dati, ai Responsabili della prevenzione della corruzione delle singole Amministrazioni.

Sempre con riferimento all'Allegato 1, sembra veramente un appesantimento burocratico eccessivo l'invio, a tutto il personale, almeno ogni sei mesi di un memento sulla esistenza della procedura e delle sue finalità. Si ritiene più efficace prevedere una adeguata pubblicazione sul sito intranet, in una sezione in evidenza, e prevedere anche che, nell'ambito dei percorsi obbligatori di formazione sulla legalità e sul Codice di comportamento sia dedicato uno spazio adeguato anche a questa procedura; inoltre può essere previsto l'inserimento di un apposito modulo (magari assieme all'illustrazione del Codice di comportamento) nei percorsi di formazione previsti per i neo-assunti.

Per quanto riguarda invece il modulo per la segnalazione di cui all'allegato 2, si chiede di precisare meglio se effettivamente riguarda solo le segnalazioni ad ANAC o se è un modello che le Amministrazioni sono tenute ad osservare (come si potrebbe dedurre dalla lettura dell'allegato 1).

Si evidenzia che, a nostro avviso, dovrebbe essere specificato nel modulo, tra i documenti da allegare, la copia del documento d'identità. Nello stesso modulo è bene inoltre avvertire esplicitamente il segnalante delle gravi conseguenze penali e civili in cui può incorrere in caso di pretestuosità e infondatezza delle sue accuse.

8. Regione Friuli Venezia Giulia

Pagina 7:

- è previsto che l'ANAC possa prescrivere l'integrazione dei Codici di comportamento, tale concetto andrebbe riformulato in forma propositiva e non precettiva.
- è prevista la tutela della riservatezza del contenuto della segnalazione e di eventuali soggetti segnalati e coinvolti: si osserva che il contenuto della segnalazione (fatto, circostanze, soggetti coinvolti...) è l'oggetto della fase istruttoria per accertare la veridicità della segnalazione. Assicurare a tale contenuto la medesima tutela riservata all'identità del segnalante pare eccessivo.
- è prevista la possibilità per il segnalante di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria: si osserva che non si tratta di un procedimento amministrativo avviato su istanza di parte. L'ANAC può prevedere un simile accesso soltanto per le segnalazioni ricevute da ANAC stessa.

Pagina 9:

- è prevista la costituzione di un gruppo di lavoro ai cui componenti vengono estese le stesse responsabilità del RPC: non si condivide la necessità di costituire un gruppo di lavoro ad hoc e soprattutto non è corretto estendere le responsabilità del RPC agli altri funzionari.
- è previsto l'inoltro della segnalazione, tra gli altri, al dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto laddove non vi siano ipotesi di reato o profili di responsabilità disciplinare: a ben vedere non compete al RPC valutare la rilevanza disciplinare e la gravità del fatto segnalato, per decidere se inoltrare all'UPD o al dirigente. E' preferibile prevedere l'inoltro esclusivamente all'UPD, cui spetta tale valutazione, oltre che agli altri soggetti.

Pagina 10:

- è previsto che le segnalazioni pervenute siano trasmesse tempestivamente alla segreteria del Presidente dell'ANAC: un simile coinvolgimento non è corretto, in quanto l'intera gestione delle segnalazioni è a cura del RPC.

Pagina 12:

- è prevista la mera possibilità di chiedere informazioni e chiarimenti al RPC dell'amministrazione interessata: si ritiene che il coinvolgimento del Responsabile debba essere un passaggio procedurale obbligatorio e non meramente eventuale.

9. Regione Lazio

Si propone l'integrazione del punto 4 in merito alle condizioni per la tutela prevedendo una specifica assistenza legale comprensiva di eventuali spese di giudizio, di cui il dipendente che segnala illeciti potrebbe necessitare. Infatti, dalla breve esperienza di vigenza dell'istituto, l'incognita di dover affrontare eventuali spese legali o di giudizio costituirebbe un deterrente, di non poco conto, nel dipendente che potrebbe segnalare illeciti e si sente scoraggiato nell'assumere tale iniziativa.

10. Regione Sardegna

1. Parte seconda/ Paragrafo 1. Le linee guida dovrebbero avere un ambito di applicazione non limitato alle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, ma dovrebbero estendersi a tutti i soggetti destinatari delle prescrizioni contenute nel PNA, con previsione anche per questi soggetti di garanzie e tutele analoghe a quelle previste per il "pubblico dipendente". Diversamente ci si troverebbe davanti al paradosso che per gli enti e società di cui all'art 22 del Dlgs 33/2013, risulterebbe obbligatorio

adottare un PTPC nel quale è prevista la misura di prevenzione obbligatoria della segnalazione degli illeciti, ma in questo caso i segnalanti sarebbero privi di tutela. Inoltre ci si troverebbe davanti all'evidenza inaccettabile che il collaboratore di un'impresa fornitrice dell'amministrazione regionale che segnala un illecito beneficerebbe delle tutele *de quibus*, mentre per il dipendente della società partecipata regionale nella stessa situazione esse sarebbero escluse.

2. Parte seconda /Ambito di applicazione /Paragrafo 3. A proposito del parametro che ciascun soggetto deve adottare per valutare se segnalare o meno l'illecito di cui è venuto a conoscenza, si osserva che criteri adeguati sembrano essere quelli della ragionevolezza, della verosimiglianza, della parvenza di verità, della valutazione in termini di "probabilità" che un fatto si sia effettivamente verificato e sia profilato nelle sue linee essenziali, effettuata mediante l'utilizzo della diligenza media ordinaria (o qualificata, a seconda dei casi).

Sembra opportuno quindi che la segnalazione venga effettuata ogniqualvolta la notizia venga appresa per conoscenza diretta (da chi ha commesso l'illecito, da fonte documentale o da altro soggetto individuato e attendibile o perché il segnalante ne è stato testimone).

Allegato 2: nella sezione "La condotta è illecita perché" viene lasciato al segnalante il compito di individuare quale profilo di illiceità ha la condotta (penale, amministrativo, disciplinare, etc.). Lo scrivente ritiene che queste associazioni ai profili di illiceità competano al RPC in quanto il denunciante potrebbe non essere in possesso delle competenze indispensabili per fare questo tipo di valutazione.

Proposte di integrazione

a) È importante che le linee guida regolamentino o forniscano indicazioni dettagliate su come regolamentare, i flussi informativi che dal RPC/Gruppo di lavoro vanno ai soggetti deputati (individuati in base ai profili di responsabilità prognosticati), a verificare la fondatezza della segnalazione (superiore gerarchico, UPD, Autorità Giudiziaria Ordinaria, Corte dei Conti, ANAC, altre Autorità), ivi compresi i flussi di ritorno sull'esito delle verifiche, con particolare riferimento all'esito di quelle effettuate dall'ANAC.

b) È importante altresì disciplinare anche le segnalazioni "anonime" purché adeguatamente circostanziate e tali da poter offrire un percorso investigativo o di indagine interna. Si ritiene che, anche in altra sede, debba essere prevista e puntualmente regolamentata la segnalazione "anonima", da chiunque proveniente, per la quale, se evidentemente non sono necessarie tutele relative alla riservatezza dei dati identificativi del segnalante, vi sono criticità relative alla garanzia che la stessa, se adeguatamente circostanziata, venga gestita comunque al fine di verificarne la fondatezza.

11. Regione Valle d'Aosta

Linee guida whistleblower – Suggestimenti

Parte I - Paragrafo 2

- Non è chiara l'esegesi della lettura secondo cui il sistema è articolato su due livelli. L'ANAC è stata aggiunta tra i soggetti che possono ricevere la segnalazione, ma non è detto che ne sia sempre destinataria, ad esempio se il fatto ha solo rilevanza disciplinare e non integra gli elementi di fattispecie corruttive

Parte II – Paragrafo 4

- Primo periodo, sostituire "fatti pregiudizievoli" con "atti pregiudizievoli", probabilmente causa di mero rifiuto.

Parte III – Paragrafo 1

- È quantomeno dubbio che l’Autorità possa prescrivere l’integrazione dei Codici di comportamento adottati dagli enti e, tra questi, del Codice guida approvato con DPR n. 62/2013.

Parte III – Paragrafo 2

- Il contenuto della segnalazione (fatto, circostanze, soggetti coinvolti...) è l’oggetto della fase istruttoria per accertare la veridicità della segnalazione. Assicurare a tale contenuto la medesima tutela riservata all’identità del segnalante pare eccessivo, fermo restando che il trattamento dei dati oggetto della segnalazione deve avvenire con le adeguate cautele.

- Non trattandosi di un procedimento amministrativo avviato su istanza di parte, sarebbe preferibile escludere la facoltà del segnalante di chiedere informazioni sullo stato di avanzamento dell’istruttoria.

- Rispetto alle modalità di segnalazione, oltre alla presenza fisica del segnalante e alle procedure informatizzate, deve essere contemplato l’invio di segnalazione cartacea, che non richiede la presenza fisica e che non impone necessariamente il ricorso agli strumenti informatici. Peraltro, tale modalità è proprio quella prevista dallo schema procedurale prefigurato nell’Allegato 1.

Parte III – Paragrafo 3

- L’esclusione dell’Ufficio Procedimenti Disciplinari dal gruppo di lavoro potrebbe causare la perdita di un fondamentale contributo alla qualificazione del fatto in termini di infrazione disciplinare. Piuttosto, si potrebbe prevedere l’astensione del componente dell’UPD che partecipa al gruppo di lavoro dall’istruttoria del successivo procedimento disciplinare. In ogni caso, sarebbe preferibile non costituire un gruppo di lavoro *ad hoc*.

- Per quanto concerne l’inoltro della segnalazione in esito all’istruttoria condotta dal Responsabile, se la sanzione disciplinare fosse un mero rimprovero verbale o scritto, la competenza all’irrogazione della stessa spetterebbe proprio al dirigente, al quale dovrebbe essere inoltrata la segnalazione.

Parte III – Paragrafo 4.1

- Non trattandosi di un procedimento amministrativo avviato su istanza di parte, sarebbe preferibile escludere la facoltà del segnalante di accedere al sistema di gestione delle segnalazioni per verificare lo stato di avanzamento dell’istruttoria.

Parte III – Paragrafo 4.2.1.

- Il termine di definizione dell’istruttoria deve essere fissato in modo rigido, eventualmente ampliando lo stesso (ad esempio, 180 giorni) rispetto a quello indicato (90/120 giorni).

- Non trattandosi di un procedimento amministrativo avviato su istanza di parte, sarebbe preferibile escludere la facoltà del segnalante di chiedere informazioni sullo stato di avanzamento della procedura, considerato anche che ciò potrebbe mettere a rischio la riservatezza sull’identità del segnalante.

- Il coinvolgimento del Responsabile nell’istruttoria condotta dall’Autorità deve essere un passaggio procedurale obbligatorio e non meramente eventuale.

Allegato 1

- La determinazione (archiviazione/inoltro della segnalazione) da assumere a conclusione della fase istruttoria non può essere assunta da un componente del gruppo di lavoro, ma esclusivamente dal Responsabile.

- La segnalazione deve essere indirizzata al Responsabile in busta chiusa con l’indicazione “Non aprire”. Sarà, poi, il Responsabile a decidere come acquisire formalmente agli atti la comunicazione, impartendo le necessarie istruzioni per la protocollazione.

- La comunicazione semestrale del Responsabile a tutto il personale per rammentare finalità e procedura del whistleblowing pare eccessiva. Si potrebbero, invece, dare queste informazioni all’atto dell’assunzione, come avviene per il Codice di comportamento, e comunicare a tutto il personale eventuali successivi aggiornamenti di modulistica/procedura

12. Unione Italiana delle Camere di Commercio I.A.A.

In qualità di ente che cura e rappresenta gli interessi generali delle Camere di commercio e degli altri organismi del sistema camerale italiano, l'Unioncamere si fa portavoce delle istanze di alcune Camere di commercio relative alla bozza di Linee guida in materia di "whistleblower".

In particolare, si fa riferimento alla parte II del documento, paragrafi 2 e 3.

Dal momento che il sistema camerale è composto per la maggior parte da enti di piccole dimensioni (il 70% delle Camere di commercio non raggiunge le 70 unità di personale), si ritiene sia non poco oneroso impostare un sistema di gestione delle segnalazioni informatizzato e strutturato che sia rispondente a quanto delineato nelle Linee guida.

Per tali enti, in quanto caratterizzati da esiguità delle risorse umane disponibili, al fine di garantire la riservatezza per il segnalante, si propone (almeno in una prima fase di applicazione) che l'adempimento richiesto possa tradursi nell'attivazione di un indirizzo di posta elettronica dedicato, con accesso riservato al Responsabile di prevenzione della corruzione e l'adozione di un protocollo riservato per le segnalazioni.

Nel caso in cui l'Autorità ritenga sia comunque necessario impostare un sistema di gestione delle segnalazioni maggiormente strutturato (così come definito nelle Linee guida), si propone di prevedere la possibilità di costituirlo a livello centrale.

Nel caso del sistema camerale, dunque, dovrebbe essere l'Unioncamere a predisporre un iter informatizzato e costituire un gruppo di lavoro destinato a farsi carico della gestione delle segnalazioni provenienti dalle Camere di commercio, così come indicato dall'Autorità.

Tale servizio "centralizzato" potrebbe rivelarsi utile soprattutto nei casi in cui:

- l'oggetto della segnalazione risultasse particolarmente complesso per essere gestito internamente al singolo ente;
- la segnalazione dovesse provenire direttamente dal responsabile di prevenzione della corruzione, in quanto "whistleblower";
- l'evento corruttivo dovesse coinvolgere i componenti degli Organi di amministrazione.

In tali casi il Responsabile di prevenzione della corruzione della singola Camera di commercio potrebbe fare riferimento al gruppo di lavoro costituito presso Unioncamere, affinché si avvii l'attività istruttoria circa i fatti segnalati.

13. Università degli Studi di Torino

Con riferimento all'identificazione dei soggetti riconducibili alla categoria dei dipendenti pubblici cui applicare la tutela prevista dall'art. 54-bis (Parte II, paragrafo 1– Ambito soggettivo. Le amministrazioni pubbliche e i "dipendenti pubblici", pag. 4), concordiamo con la previsione dell'Autorità di farvi rientrare ulteriori categorie quali i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico, i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Per quanto riguarda le amministrazioni che operano nel campo dell'istruzione, come ad esempio le Università, sarebbe opportuno estendere la tutela agli studenti, pure se non identificabili come dipendenti o collaboratori (a meno che non rivestano la qualifica di borsisti, stagisti, tirocinanti, etc). È vero che non prestano un servizio all'Università né collaborano con essa, tuttavia sono la condizione per l'esistenza stessa degli Atenei, che sono in vita grazie alla contribuzione da essi pagata e nonostante questo rappresentano spesso parte "debole", soprattutto nei rapporti con i docenti: sono numerosi i casi di cronaca che hanno portato alla luce fatti di corruzione che coinvolgevano direttamente gli studenti in quanto parte "passiva", e ciò che scoraggia lo studente dal segnalare tali situazioni è proprio il timore di subire conseguenze pregiudizievoli per il proseguimento della propria carriera accademica (es. ritorsioni

in sede d'esame). Nel caso non considerate opportuno estendere la tutela agli studenti con le presenti Linee guida, ritenete comunque possibile che la singola Università possa operare in questo senso?

Circa il soggetto a cui inviare le segnalazioni, laddove l'Autorità ritiene auspicabile che vengano inviate direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione (Parte III, paragrafo 1– Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione, pag. 7), nulla dice relativamente alla possibilità che la segnalazione stessa abbia ad oggetto proprio il Responsabile anticorruzione (sia in questa veste sia in quella di Dirigente dell'amministrazione). Nell'allegato 1 (Schema della procedura proposta per la gestione delle segnalazioni) è indicato che nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e/o un funzionario facente parte del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'A.N.AC. nelle modalità definite nel paragrafo 4.2 della delibera; forse sarebbe opportuno prevedere tale indicazione anche nel corpo della delibera.

L'ultima osservazione è invece una richiesta di chiarimento, relativamente a quanto indicato nella Parte III, paragrafo 3 - Ruoli e fasi della procedura (pag. 9): da una parte A.N.AC. prevede che le segnalazioni vengano inoltrate al responsabile anticorruzione dell'amministrazione, dall'altra prevede l'inoltro da parte di detto responsabile della segnalazione, nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza, all'A.N.AC. "per i profili di rispettiva competenza": quali sono tali profili? Per maggiore chiarezza e agevole comprensione, suggeriamo di specificare in quali casi le segnalazioni ricevute dal responsabile della singola amministrazione devono essere trasmesse ad A.N.AC., e per quali adempimenti.

14. Maria Lauretta Di Canio

È necessario che il procedimento disciplinare sia gestito da un organo *super partes*, al di fuori dell'ente pubblico, la giustizia domestica non è mai giusta. Almeno i giudici del collegio disciplinare devono essere di un organismo ad esempio su base regionale.

Il responsabile della prevenzione alla corruzione non dovrebbe essere il segretario dell'ente che è il soggetto che ha più le mani in pasta. Dovrebbe anche qui essere un soggetto esterno *super partes*. Come fa il segretario a prevenire se stesso?

15. Martino Marangoni

Andrebbe meglio precisato il concetto di malagestione, perché tra gli sprechi ognuno può mettere tutto ciò che non gli garba, ad esempio i crocifissi per gli anticlericali, oppure le scorte armate. Tra i tanti benpensanti che scrivono sui giornali, uno non permette alla Guardia di Finanza di fare un controllo a una sagra di paese per i costi sulle spalle dei cittadini (qualche latta di benzina?). Sui conti dello Stato c'è il controllo della Ragioneria, e per gli altri enti ci sono i Revisori, quindi evitiamo di scoprire l'acqua calda se i nodi comunque vengono al pettine. Con tutte le regole che ci sono sugli appalti, nel caso gli acquisti in economia siano legittimi, per definizione essi non obbligano alla valutazione economica, quindi non si può contestare che uno compri dal venditore che non risulta il più conveniente. Dopo aver per decenni predicato il consumismo, ora la pubblicità ossessiona col ritornello del *super risparmio* basato sul confronto delle offerte. Si può usare un fornitore non Consip dimostrandone la maggiore economicità, ma non farlo è assolutamente lecito, e a chi affronta le normali verifiche contabili non si possono schiattare pure i rilievi di chi non ha la minima competenza sulla materia.

Soprattutto, le segnalazioni non devono passare dalla gerarchia, la quale per la discrezionalità può usarle per arbitrii macroscopici pure quando assolutamente non pertinenti, come se magari si ripetesse a proposito di un dipendente la segnalazione che lecca il gelato. Invece segnalando direttamente a un'autorità esterna la corruzione o c'è o non c'è, e nel secondo caso è come se la segnalazione non fosse mai esistita. Sarebbe un rimedio peggiore del male provocare ispezioni a casaccio, fino al limite dell'abuso d'ufficio. Basandosi sulle soffiare dei dipendenti, i vertici possono spadroneggiare senza limiti, in particolare con lo spoils system. E magari svegliarsi solo per i fischi, mentre dormendo di meno potevano evitare le storture. Solita questione di chi sorveglierà i sorveglianti. Non torniamo all'inquisizione spagnola o alla caccia alle streghe.

16. Funzionario pubblico

Collocazione della disciplina: potrebbe essere chiarito in modo più esplicito in quale atto deve essere disciplinato l'istituto, individuando i contenuti da inserire nel piano triennale di prevenzione della corruzione (come indicato nel PNA) e i contenuti da inserire nel citato atto organizzativo. Nella bozza di delibera, infatti, si richiama il PNA nella parte in cui si prevede che l'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nel PTPC, mentre a pag. 9 si precisa che l'organo di indirizzo è tenuto ad emanare un atto organizzativo che disciplina la gestione delle segnalazioni.

Ambito soggettivo di applicazione della norma: con riferimento ai dipendenti pubblici, nella parte in cui si dispone la estensione della disciplina introdotta per i pubblici dipendenti anche ai consulenti, collaboratori e ai dipendenti e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi ed esecutrici di lavori, sulla base del richiamo della disposizione contenuta nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici, si osserva che la norma richiamata (art. 2, comma 3 del D.p.r. n. 62/2013) pare limitarsi a sancire un'estensione degli obblighi di condotta previsti nel codice "per quanto compatibili" e sembra subordinarne l'applicabilità a soggetti estranei alle pa all'inserimento di tale previsione nei codici di comportamento della singola p.a. e all'inserimento, nei disciplinari e nei contratti, di apposite disposizioni o clausole di risoluzione del contratto o del rapporto. Il ricorso all'analogia, in un contesto diverso e in presenza di una norma di legge contenuta nel d.lgs. n. 165/2001 (a fronte di una disposizione regolamentare contenuta in un D.P.R.), potrebbe apparire un po' forte. Peraltro, l'applicazione della norma ai professionisti e ai dipendenti di imprese private potrebbe suscitare qualche problema applicativo. Forse sarebbe preferibile l'inserimento di una disposizione generale che esorta le amministrazioni a recepire nel PTPC (o nell'atto di organizzazione di cui si fa menzione) una regolamentazione dell'istituto che estenda entro certi limiti la tutela dell'anonimato anche ove quest'ultimo non sia un dipendente ma un collaboratore a qualsiasi titolo che ha effettuato la segnalazione. La introduzione di una ipotesi di sottrazione al diritto di accesso non espressamente prevista dalla legge potrebbe rivelarsi problematica.

Ambito oggettivo di applicazione della norma: il riferimento alla "conoscenza diretta" potrebbe introdurre una limitazione dell'ambito oggettivo di applicazione della norma. Il legislatore, in effetti, non sembrerebbe escludere a priori la conoscenza de relato dell'illecito da parte del segnalante.

Condizioni per la tutela: la intentio legis è quella di prevedere quale limite della tutela del dipendente segnalante l'accertamento di una responsabilità in sede penale (per i reati di calunnia e diffamazione) o in sede civile (responsabilità extracontrattuale allo stesso titolo). Ne discende che, al di fuori dei casi in cui sia stata accertata, nelle opportune sedi giudiziarie, una responsabilità del segnalante nei termini di cui sopra, l'amministrazione è tenuta a tutelare il segnalante e ciò a prescindere dalla veridicità dei fatti segnalati. Forse si potrebbe specificare il rapporto tra l'eventuale accertamento in sede penale (o in sede civile ex art. 2043 c.c.) e la tutela dell'anonimato da parte dell'Autorità e precisare in quale fase

dell'accertamento penalistico o civilistico l'amministrazione fa venir meno la tutela del dipendente. L'espressione "la tutela non trova applicazione nel caso in cui la segnalazione riporti informazioni false" potrebbe forse disincentivare le segnalazioni e sembrerebbe in contrasto con la norma, nella parte in cui richiede l'accertamento in sede giudiziaria della consapevolezza dell'innocenza del denunciato da parte del denunciante. Anche l'espressione "la tutela non trova applicazione, in sostanza, nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni false e nel caso in cui sia stata resa con dolo o colpa grave" potrebbe prestarsi a un'equivoca interpretazione, tenuto conto anche dell'elemento psicologico dei reati di ingiuria e diffamazione (art. 42 c.p.).

Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione: potrebbe essere disciplinata l'ipotesi e la conseguente procedura da seguire nei casi in cui la segnalazione abbia ad oggetto fatti che coinvolgono il responsabile della prevenzione medesimo.

Responsabilità: in tema di responsabilità dei dipendenti, potrebbe essere richiamato l'articolo 1, comma 14, secondo cpv., della legge n. 190/2012, nella parte in cui prevede che "la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel piano costituisce illecito disciplinare".

B. ASSOCIAZIONI, CENTRI STUDI E PRIVATI

17. Associazione Finanziari, Cittadini e Solidarietà (FICIESSE) - Organizzazione Civica (ex art. 18 della Costituzione)

Gli obiettivi indicati nella parte prima delle Linee guida sono:

- 1) incoraggiare i dipendenti pubblici a segnalare non soltanto un illecito ma anche sprechi, mal funzionamenti o cattive gestioni (vgs. pagina 5, secondo paragrafo);
- 2)) garantire l'efficace tutela dei segnalanti; 3) dare all'Autorità anticorruzione un ruolo guida nell'individuazione dei migliori sistemi di gestione delle segnalazioni.

Le nostre osservazioni

1) Le segnalazioni di malfunzionamenti di qualunque genere dovrebbero avere sia forma che iter del tutto diversi rispetto alle segnalazioni di illeciti. Bisogna dare loro, infatti, una valenza di tipo chiaramente positivo e incoraggiante (cominciando col chiamarle "proposta di miglioramento"). se viceversa le si accumuna, anche solo formalmente, alle segnalazioni di illeciti come fanno le attuali linee guida), si rischia di scoraggiare sul nascere la nuova cultura della partecipazione attiva dei dipendenti al miglioramento, mentre lo scopo dovrebbe essere quello di incentivarla in ogni forma e in ogni modo.

2) Le Linee guida si dovrebbero riferire a illeciti penali esattamente individuati e bisognerebbe avvertire il segnalante, già nel modello e con elementare chiarezza, che se non è in grado di provare la fondatezza delle accuse potrebbe doversene assumere la piena responsabilità in sede sia penale, a titolo quanto meno di diffamazione, che civile per il risarcimento del danno. (va evitata ogni ambiguità: la disposizione ha un'importantissima valenza di principio, ma dovrebbe chiarito a chiunque, anche ai più sprovveduti, che non c'è alcuna vera tutela di fronte a iniziative penali)

3) Le linee guida dovrebbero prevedere una specifica procedura di segnalazione contro gli atti discriminatori nei confronti di dipendenti pubblici che ritengono di essere già stati danneggiati nella carriera o nell'impiego per aver fatto segnalazioni alla loro amministrazione anche prima dell'entrata in vigore delle presenti linee guida.

4) L'Anac dovrebbe prendere l'iniziativa per stimolare la cultura della prevenzione e del contrasto alle raccomandazioni, cercando di incoraggiare sindacati e organizzazioni di cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, a fare uso dello strumento, fino ad oggi ancora del tutto inutilizzato, dell'accesso civico introdotto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

18. Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali

Seguiamo attentamente l'ottimo lavoro che sta svolgendo l'Autorità in un contesto socio-culturale problematico caratterizzato da fenomeni corruttivi di ampia portata, estremamente complessi, difficili da contrastare e ancor più da prevenire con efficacia.

Il nostro apprezzamento, tuttavia, non può essere esteso alle politiche adottate in materia di whistleblowing, in merito alle quali purtroppo dobbiamo essere invece particolarmente critici, senza nessun intento polemico ma con puro spirito costruttivo.

Da addetti dell'ambito whistleblowing dal 2010 abbiamo notato in questi mesi un approccio, spiace dirlo, non professionale e non in linea con le indicazioni contenute nelle best practices internazionali di settore sia dal punto di vista della gestione del flusso che del processo riguardante la sicurezza delle informazioni.

In primo luogo ha destato stupore la scelta di utilizzare, come strumento per ricevere le segnalazioni, il semplice indirizzo e-mail whistleblowing@anticorruzione.it, con evidenti problemi di gestione, coordinamento e centralizzazione del flusso comunicativo pervenuto e di reale garanzia di riservatezza nella trasmissione dei messaggi di posta elettronica (c.d. anonimato tecnologico).

Secondariamente appare immediatamente evidente come le linee guida attualmente oggetto di consultazione appaiano una mera interpretazione della norma nei suoi aspetti tecnico-legali e non siano in grado di cogliere l'essenza dell'istituto del whistleblowing, di valorizzarne le peculiarità, facilitarne l'applicazione pratica e in ultima battuta di incentivarne adeguatamente l'uso collettivo per il contrasto della corruzione.

Il ruolo di primissimo livello che l'Autorità nazionale anticorruzione ricopre e il fatto che dall'agosto scorso essa sia per legge tra i soggetti competenti a ricevere notizie e segnalazioni di illeciti, generano forti aspettative di autorevole indirizzo anche in tema di whistleblowing.

Le nostre osservazioni vertono su 5 principali problematiche inerenti:

- Il vincolo di verifica dell'identità del segnalante
- Le modalità implementative del sistema Informativo
- La modulistica di segnalazione
- Le tempistiche e modalità di riscontro al whistleblower

19. Frontiera Radicale Digitale - associazione di iscritti al Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito - sintesi di un documento più ampio -

RDFh, pur anticipando una risposta ampiamente critica sulla proposta in oggetto, esprime grande apprezzamento nei confronti della modalità di consultazione sulla proposta della delibera scelta da ANAC che permette effettivamente ai cittadini e alle organizzazioni attive su questi temi di contribuire efficacemente a costruire un quadro condiviso dell'azione pubblica su un tema così sensibile come quello

del contrasto alla corruzione. (*vedi documento di approfondimento in calce alla presente raccolta di osservazioni*)

La nostra risposta si basa su quattro distinte considerazioni:

- Un'analisi dell'inadeguatezza delle linee guida presentate rispetto alla effettiva implementazione di un processo efficiente ed efficace di whistleblowing in linea con le best-practice internazionali;
- La proposta di una procedura alternativa basata sulla centralità dell'informazione sull'illecito non sul processo alle intenzioni del segnalante in modo da non risultare respingente e che rispecchi le best-practice del campo pur adattandosi ai principali requisiti della normativa italiana come esplicitati dalle Linee Guida dell'ANAC;
- La soluzione tecnica per la compliance alla proposta ANAC con il dettaglio delle poche attività di customizzazione necessarie per l'utilizzo della piattaforma open-source di whistleblowing GlobaLeaks;
- Una considerazione conclusiva sul segnale politico che a nostro avviso si evince dalla proposizione di queste linee guida e sui pericoli della sua attuazione.

In considerazione della modalità molto limitante e senza dubbio disfunzionale con la quale l'Autorità ha inteso raccogliere i contributi terzi per la consultazione con l'utilizzo di questo modulo oltre che limitato anche irrispettoso degli standard Internet e obbligando l'utente all'utilizzo di un software non libero o a sorgente aperto, con un formato non libero (il cui profilo di coerenza con le prescrizioni normative in tema sarebbe da verificare), RDFh ha piuttosto preferito consegnare il proprio contributo a mano all'ufficio protocollo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (n. prot. 30435 del 16/03/2015). Nel presente modulo sarà quindi riportata la sola sezione conclusiva del documento redatto da RDFh che, comunque, non è considerabile surrogato dell'intero documento presentato in forma tradizionale. Si richiede quindi esplicitamente, per questo mezzo, che l'Autorità prenda in considerazione l'intero documento.

Conclusioni

Nelle Linee Guida di ANAC ci risulta impossibile non constatare una completa distorsione del concetto stesso di whistleblowing per adottarlo ad una logica burocratica al punto che se ne snatura in modo essenziale la natura e la portata.

Non possiamo sapere se questo effetto rappresenti il risultato di una mancanza di volontà politica, di un disinteresse operativo nelle best-practice internazionali o semplicemente una mancanza di comprensione o disponibilità nei confronti di questo strumento.

Il giudizio sul complesso della proposta è quindi ampiamente negativo, al punto di considerare la proposta, a tutti gli effetti pratici una tentativo, peraltro maldestro, di affrontare il problema in modo meramente cosmetico per impedire nei fatti un'efficace tutela del diritto/dovere del dipendente pubblico di segnalare i casi di possibile malversazione nella gestione della cosa pubblica.

Di fronte a tanta superficialità nell'adozione di questa proposta che, è facile da presagire, non darà risultati apprezzabili o si tradurrà piuttosto in una forma ulteriore e surrettizia di persecuzione dei dipendenti che potrebbero essere convinti a ricorrervi, non possiamo che, in prima istanza, consigliarvi di rinunciare ad operare in questo campo e lasciare che ad occuparsene, in ossequio al principio di sussidiarietà, siano organizzazioni terze già atte ed organizzate a rispondere con indipendenza ed autorevolezza al problema (si citi, tra tutte, il Portale Allerta Anti Corruzione dell'organizzazione internazionale Transparency International che, in quanto a procedura organizzativa, presenta oggi un grado di maggiore tutela del cittadino o dipendente pubblico segnalante).

Una procedura come quella presentata, specchio di una mentalità chiaramente avversa allo strumento non è solo del tutto ininfluenza rispetto al problema che intende trattare ma si trasforma con estrema facilità in una vera e propria trappola per i segnalanti esponendoli a rischi diretti ed indiretti senza che ottengano alcun vantaggio per sé stessi e difficilmente per l'intera società.

Nonostante questo netto giudizio politico comunque, in uno spirito di reale ed efficace collaborazione, abbiamo inteso indirizzarvi le nostre proposte pratiche a) per migliorare il processo in modo da superare

le evidenti carenze strutturali ed organizzative o b) permettere l'implementazione anche del vostro processo, destinato al fallimento e all'ininfluenza, con il minore costo sulla collettività attraverso l'utilizzo del software open source già disponibile gratuitamente Globa Leaks. Esistono chiari segnali che la piattaforma tecnologica proposta da ANAC si possa trasformare in un ennesimo esempio fallimentare di sistema informatico pubblico la cui progettazione e realizzazione, lungi dal partire dalle effettive esigenze delle attività da porre in essere, si fonderà piuttosto dal surrettizio riutilizzo di strumenti, attività o conoscenze, inadeguate alla necessità, solo per favorire in modo improprio e possibilmente ai limiti sostanziali della liceità stessa, persone o organizzazioni con nessuna competenza nel campo e senza alcun merito.

20. Proxenter - Center of Research in Procurement & Supply Chain

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

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

3. In merito alla procedura di informatizzazione della segnalazione dell'illecito, si hanno delle perplessità sull'adeguatezza della procedura. La questione chiave è come far sì che il sistema sia "percepito" come se la denuncia fosse anonima. Esistono sistemi crittografici avanzati che garantiscono che il nome criptato non sia visto che nell'ultima fase del procedimento e sia rilasciato dunque all'ultimo momento utile

(altrimenti è pensabile, come avviene in altri Paesi, che un avvocato del denunciante mantenga l'informazione fino all'ultimo momento utile). Si ritiene inoltre che la procedura proposta possa non essere idonea a tutelare la riservatezza del segnalante, qualora la denuncia dia adito ad eventuali procedimenti penali, ove potrebbe essere considerata, in questi ultimi, prova documentale, e non avere alcuna forma di garanzia in punto di riservatezza. Si ritiene, quindi, opportuno che vengano “stipulati i protocolli d'intesa con le magistrature coinvolte e con il ministero della giustizia per definire le modalità di trasmissione più idonee a tutelare la riservatezza delle segnalazioni” (cfr. pag. 11)

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

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

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

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

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

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

8. Si vuole infine sollevare il punto relativo alla necessità di introdurre un sistema di ricompensa pubblica del segnalante non coinvolto nell'attività di corruzione; consapevoli che non possano essere istituite ricompense di tipo monetario, sarebbe comunque auspicabile l'inserimento di premi: formali, quali il riconoscimento pubblico per un dipendente, da parte di un'autorità esterna all'amministrazione, come - per esempio - “miglior dipendente nazionale”; o informali, quali avanzamenti di carriera, al fine di compensare/tutelare relativamente ad eventuali ripercussioni dalla denuncia. Inoltre, troviamo che il disegno proposto non dia sufficienti incentivi/tutele a chi è parte coinvolta e si trovi a voler uscire dall'illegalità. Quali sono per esempio i “premi” in termini di sconto di pena a chi segnala e si rende disponibile a collaborare con la giustizia? A questo riguardo, sarebbe opportuno prendere spunto dai programmi di clemenza previsti per pratiche anticompetitive (cartelli) nei leniency programmes.

Proposta di modifiche al testo:

- Cambiare “potrebbero” alla seconda riga di pagina 9 con “devono”.

- Data l'ambiguità del titolo del paragrafo 4 (propri dei dipendenti A.N.AC. o dell'amministrazione coinvolta?), si suggerisce la modifica in: "la gestione da parte dell' A.N.AC. di segnalazioni ricevute dalle pubbliche amministrazioni".

21. Mario Rossi

Mi permetto alcuni piccoli suggerimenti per la chiarezza relativa all'istituto di cui all'oggetto.

- 1) Anzitutto il termine whistleblower (soffiatore nel fischietto), quasi impronunciabile e incomprensibile per i più: che necessità c'è di prendere in prestito termini stranieri e complicati, quando nella nostra lingua abbiamo tantissimi termini o espressioni infinitamente più chiari ed efficaci;
- 2) Tra i fiumi d'inchiostro sull'argomento e persino nel modello di segnalazione predisposto da codesta Autorità non v'è traccia alcuna della fonte legislativa che giustifica il whistleblower, ossia l'art. 54-bis del D.lgs. 30/3/2001 n. 165: prego di provvedere a colmare la grave lacuna. Aggiungo poi che cattiva stampa è anche quella che per presunta esigenza di chiarezza si dispensa dal citare le fonti e la loro natura.
- 3) Ho notato che si sta sviluppando una campagna abbastanza diffusa di denigrazione dell'istituto, in quanto la segnalazione di "condotte illecite ex art. 54-bis citato, non ben specificate" avvalora l'impressione che questa fattispecie nella sua vaghezza lasci spazio a vili forme di delazione. E invece non è così, perché - a parte l'illecito penale - la norma presuppone fatti che comportano responsabilità amministrativa. Infatti tale responsabilità si basa sulla violazione di particolari disposizioni altrettanto vincolanti e precise per i pubblici dipendenti, quanto lo sono gli articoli del codice penale per tutta la collettività, ossia: a) le leggi di Procedura amministrativa (in particolare legge 241/1990 e relativi decreti di attuazione); b) i Regolamenti amministrativi; c) il Codice di comportamento; d) il Codice disciplinare; e) tutte le disposizioni della P.A. nel potere di autoorganizzazione predisposte per i vari settori e per le varie attività istituzionali (Circolari, Informative, ecc.). E allora, a mio modesto giudizio, è bene che codesto Ufficio dia la più ampia informazione sia alla stampa che ai pubblici dipendenti del fatto che le condotte illecite in questo caso non si possono basare su semplici sospetti, ma su fatti certi posti in essere in violazione delle citate disposizioni amministrative.



Conoscenza:
Frontiera Radicale Digitale
RADICAL DIGITAL FRONTIERS | Hermes

associazione di iscritti al
Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito
via di torre argentina 76
00186 ROMA

a Autorità Nazionale Anticorruzione
Via Marco Minghetti, 10 - 00187 Roma

Oggetto: Risposta alla consultazione pubblica sulla bozza di delibera “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”

Spett.le ANAC,

RDFh, pur anticipando una risposta ampiamente critica sulla proposta in oggetto, esprime grande apprezzamento nei confronti della modalità di consultazione sulla proposta della delibera scelta da ANAC che permette effettivamente ai cittadini e alle organizzazioni attive su questi temi di contribuire efficacemente a costruire un quadro condiviso dell’azione pubblica su un tema così sensibile come quello del contrasto alla corruzione.

La nostra risposta si basa su quattro distinte considerazioni:

1. Un’analisi dell’**inadeguatezza** delle linee guida presentate rispetto alla effettiva implementazione di un processo efficiente ed efficace di whistleblowing in linea con le best-practice internazionali;
2. La proposta di una **procedura alternativa** basata sulla centralità dell’informazione sull’illecito non sul *processo alle intenzioni* del segnalante in modo da non risultare respingente e che rispecchi le best-practice del campo pur adattandosi ai principali requisiti della normativa italiana come esplicitati dalle Linee Guida dell’ANAC;
3. La **soluzione tecnica** per la compliance alla **proposta ANAC** con il dettaglio delle poche attività di customizzazione necessarie per l’utilizzo della piattaforma open-source di whistleblowing GlobalLeaks;
4. Una considerazione conclusiva sul **segnale politico** che a nostro avviso si evince dalla proposizione di queste linee guida e sui pericoli della sua attuazione.

Inadeguatezza delle Linee-guida e del processo burocratico a sostegno dell'esigenza

Esistono precedenti storici e legislativi internazionali antichi ed importanti in tema di istituzione obbligatoria del processo di segnalazione di condotte potenzialmente illegali all'interno delle organizzazioni in modo da tutelare l'anonimato e proteggere il segnalante da ritorsioni. L'esempio più noto e universalmente citato è la legge SOX (Sarbanes-Oxley) ovvero il Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act del 2002 negli USA. La SOX prescrive che l'introduzione di un processo di segnalazione anonimo sia requisito necessario perché una personalità giuridica statunitense possa quotarsi in borsa e prevede inoltre che l'auditing interno debba essere verificato anche dall'esterno dell'organizzazione stessa.

Una legge analoga regola la quotazione in borsa delle aziende italiane, e come la SOX prevede l'istituzione di un tale processo, che con un neologismo ormai diffuso viene indicato come "processo di whistleblowing" o più semplicemente "whistleblowing".

Lo scopo base del processo è di contrastare condotte criminali favorendo l'emergere di segnalazioni anonime che gettino luce, dando indizi anche parziali, sulle azioni delittuose interne usando accorgimenti tecnici per evitare che i segnalanti debbano svelare la propria identità per rimaner salvi da eventuali ritorsioni fino a quando il disvelamento dell'identità non risulti effettivamente necessario. cioè spesso in sede dibattimentale. Tale disvelamento dell'identità è incentivato anche da premi espliciti di natura economica in correlazione con l'entità finanziaria del crimine svelato.

La garanzia della protezione del denunciante ("whistleblower") fino ad un momento molto avanzato del processo è il primo e più rilevante requisito per giungere al risultato di utilizzare in modo efficace questo processo. Se in quest'area un potenziale segnalante percepisce la debolezza del processo di whistleblowing molto difficilmente deciderà di partecipare, rendendo del tutto inutile il processo implementato. Solo una applicazione cristallina del processo e la mancanza di zone d'ombra o di sezioni in cui al potenziale dichiarante viene chiesto semplicemente di fidarsi dei destinatari della segnalazione, senza poter accertarsi della loro effettiva condotta, rende il tutto molto poco attraente.

Nella legislazione italiana nulla osta all'implementazione di un processo di whistleblowing corretto, come peraltro sottolineato anche nelle Linee Guida proposte dall'ANAC.

L'obbligatorietà dell'azione penale nel corpus legislativo italiano scatta anche se la notizia di reato giunge in forma completamente anonima. È sempre facoltà di un denunciante, anche quando si trovi al cospetto delle forze di polizia per rendere denuncia decidere di non firmare la dichiarazione da lui resa rendendola anonima. La legge garantisce questo comportamento.

Anche in presenza di una dichiarazione anonima, la notizia di reato **deve obbligatoriamente** essere valutata e qualora contenga elementi sufficienti in quanto a coerenza, completezza e credibilità, **deve** dar luogo effettivamente ad una indagine, altrimenti, proprio come avverrebbe per una denuncia non anonima, archiviata. Prassi contrarie, giustificate da distorte motivazioni di “Ragion di Stato” sono illegali e contrarie allo “Stato di Diritto”.

Inoltre nella pratica quotidiana, esistono condizioni in cui è addirittura consigliabile l'uso di fonte anonima all'inizio delle indagini, proprio per evitare durante le fasi preliminari l'esposizione al pericolo di ingranaggi determinanti per il corretto svolgersi delle inchieste giudiziarie.

La legge italiana non prescrive che la segnalazione anonima debba essere ignorata, nemmeno per il fatto che potrebbe mettere *limiti alla possibilità dell'eventuale imputato di un successivo processo a difendersi*. Mancando una fonte attendibile, è solo richiesto che maggiore attenzione debba porsi sull'analisi della coerenza e completezza dei fatti esposti.

Il “razionale” è chiaro; se dopo una segnalazione anonima si arriva ad un processo è richiesto che durante le indagini siano emersi elementi oggettivi sufficienti a sostenere un'accusa, anche senza quelli contenuti nella segnalazione originaria.

Questo è quanto accade (o dovrebbe accadere) nelle indagini di polizia giudiziaria e nel processo penale.

Se nulla preclude all'utilizzo di segnalazioni di fonte anonima nelle normali indagini di polizia giudiziaria non si capisce proprio perché, sbrigativamente, l'ANAC nel processo delineato nelle linee guida si affretta ad escluderne completamente l'utilizzo riuscendo nel contempo a distorcere l'idea stessa del processo di whistleblowing, rendendolo potenzialmente inefficace, e a stabilire un sistema che si basa preliminarmente sul 'processo delle intenzioni' del segnalante, alimentando, invece che riducendo, la cultura del sospetto.

Tutto il processo ANAC, in perfetta discrasia con il concetto stesso di whistleblowing e con le migliori pratiche del campo, inizia con l'identificazione completa e minuziosa del segnalante.

Poi, come se non bastasse quest'atto di identificazione che già di per sé sarebbe respingente rispetto ad un processo che dovrebbe avere al centro l'esposizione del fatto e non il disvelamento della fonte, procede con una sorta di vero e proprio processo preliminare alle intenzioni del segnalante dovendo questi superare in anticipo il vaglio di aver fornito informazioni false, con dolo o colpa grave.

È vero che l'ANAC propone che «debba sempre presumersi la buona fede» ma poi esplicita che «salvo che non sia del tutto evidente che il segnalante nutra interessi particolari e specifici alla denuncia, tali da far ritenere che la sua condotta sia dettata da dolo o colpa grave». Come sempre nella peggiore normativa italiana la subordinata nega la premessa.

Sfugge anche al lettore più attento come possa realizzarsi il concetto giuridico di «del tutto evidente», senza appoggiarlo su un'attività di indagine preliminare sulla persona del segnalante.

Quali siano i criteri per definire questa palese evidenza di una condotta dettata da dolo o colpa grave, ovviamente, non sono meglio esplicitati dall'ANAC e come questa teoria possa tradursi in pratica appare quantomeno oscuro.

Una oscurità disfunzionale ad una situazione in cui anche la minima ombra sarebbe, come già detto, respingente.

Il segnalante, che dalle premesse necessita piuttosto della tutela prevista dall'essere anonimo, dovrà invece, addirittura ancor prima di aver effettuato una segnalazione, aprire una linea di credito nel "sistema" (senza peraltro avere neppure un rapporto fiduciario individualizzato, come potrebbe essere con un inquirente) e subire in anticipo un processo alle proprie intenzioni le cui dimensioni e la cui profondità è tutt'altro che evidente dalle linee guida.

Se l'obiettivo dell'ANAC fosse quello di lasciar emergere informazioni sui fatti si dovrebbe porre questo al centro del focus delle attività e non prevedere all'ingresso del processo uno scalino così pesante e chiaramente insormontabile in molti casi in cui i segnalanti si sentono veramente a rischio.

In merito alle misure tecniche poste a presidio del processo di disvelamento dell'identità del segnalante va anche sottolineato che proprio non si comprende la funzione della crittografia in relazione alla compilazione del profilo del segnalante.

Senza una analisi dei rischi si può al più intendere che i dati non siano mantenuti "in chiaro" all'interno del sistema di registrazione e ciò protegge al massimo da un accesso improprio ma casuale da parte della gestione informatica.

Il problema è piuttosto quale **tipo di crittografia** è adottata e soprattutto chi è in **possesso delle chiavi** crittografiche,

Uno scenario potrebbe, ad esempio, prevedere la compilazione della scheda anagrafica del segnalante, cifrata con chiavi asimmetriche *fornite dall'amministrazione pubblica a tutti i dipendenti indistintamente* ma solo in possesso del dipendente. In questo scenario dopo la compilazione, firma e auto-cifatura, garantirebbero effettivamente l'identità del dipendente, in modo da potersi accertare della sua identità, senza per questo svelarla fino al punto in cui egli non voglia svelarla consensualmente in un momento in cui i risultati delle indagini siano evidenti o che il suo coinvolgimento in prima persona sia effettivamente necessario al proseguimento dell'azione.

Altro è pretendere l'inserimento di dati identificativi mantenuti 'non in chiaro' ma 'nascosti' con una chiave a disposizione del ricevente stesso. Ovviamente in questo secondo caso la crittografia non fornisce alcuna garanzia al dipendente, che non sia quella che «si deve fidare» della Pubblica Amministrazione, che nelle premesse potrebbe essere tutt'altro che incolpevole delle azioni che il dipendente sta segnalando (casi in cui i corrotti si annidano proprio negli uffici che dovrebbero tutelare la PA dalla corruzione sono purtroppo, e con anche troppa evidenza, all'ordine del giorno).

Omettere questi dettagli espone l'intero lavoro dell'ANAC, nella migliore delle ipotesi, a critiche di faciloneria e superficialità nella gestione dei profili dei segnalanti. Vista peraltro la sensibilità del dato in relazione al rischio, possibilmente anche a rischio della vita nella peggiore delle ipotesi, la proposta appare essere ampiamente al di sotto delle prescrizioni della normativa sulla privacy.

Appare inoltre squilibrata la previsione per cui le segnalazioni da parte di dipendenti identificati e precedentemente "processati", dovranno essere «adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, cioè in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati», se la si legge alla luce del fatto che esattamente le stesse caratteristiche si richiedono alle segnalazioni anonime escluse dalla considerazione dalle Linee Guida.

Il fatto che le segnalazioni debbano essere tanto circostanziate è una delle più importanti best-practice dell'ambito del whistleblowing ed ha di gran lunga maggior valore rispetto anche alla conoscenza diretta del segnalante. In presenza di segnalazioni del genere, come già detto in precedenza, il ricevente ha un obbligo cogente di attivare le misure atte a verificare la segnalazione e perseguire le condotte delittuose, in modo del tutto indipendente dall'aver o meno il profilo del segnalante.

Aver costruito un processo in cui viene prevista l'identificazione del dipendente rappresenta un'inutile distorsione di un processo che dovrebbe essere garantito anche in presenza di segnalazioni anonime e che, in questo caso, è atteso essere di gran lunga più efficiente ed efficace.

Secondo i dati pubblicati da Transparency International sulle segnalazioni ricevute sul sistema di whistleblowing ALAC, il 53% delle segnalazioni provengono da testimoni terzi o da vittime e solo un terzo da whistleblower propriamente detti, che nel nostro caso sono equiparabili ai dipendenti. La proposta ANAC esclude a-priori il trattamento di quello che è lecito attendersi la maggior parte delle contribuzioni, pur riempiendosi la bocca del termine "whistleblower" lo nega in termini di fatto.

In definitiva: quale è il modo migliore per non ricevere segnalazioni da parte di chi teme ritorsioni? Costringerlo a rivelare la propria identità, e a dover riporre fiducia in un processo o programma di cui non può controllare l'affidabilità.

Il sistema sembra essere piuttosto concepito più per escludere operativamente la realizzazione di un vero sistema di segnalazione basato sull'anonimato esercendo, in modalità del tutto cosmetica, una piattaforma che lo impedisce di fatto.

L'evidenza più diretta di questo è data dalla semplice constatazione che all'interno della contorta procedura delineata. l'analisi dei fatti segnalati viene considerata non prima dell'ottavo sui dieci punti del processo che l'ANAC intende realizzare, dopo un pesante iter di verifica del segnalante, passaggi di competenze o assegnazioni carpiate ininfluenti rispetto all'analisi dei fatti contestati.

Proposta di procedura alternativa

Il modello ANAC di procedura per eseguire una segnalazione nell'ambito delle PP.AA. prevede innanzitutto che il whistleblower si qualifichi al sistema informatico, fornisca le proprie generalità e riceva in cambio "l'autorizzazione" a procedere con la segnalazione.

Questo diminuisce od annulla la propensione alla segnalazione stessa, visto che richiede totale fiducia nel sistema e nel processo da parte di una persona che già si trova in condizione di debolezza e di difficoltà anche psicologica, obbligandolo fin da subito a scontrarsi con una burocrazia cieca, muta (almeno 90/120 giorni per dare un riscontro ad una segnalazione), fredda e disumana.

Inoltre considerata l'estrema difficoltà di realizzare un sistema informatico provatamente sicuro, e considerata la vasta storia di fallimenti informatici della Pubblica Amministrazione italiana (oltre alla fama di malagestione del processo burocratico cartaceo), questa sfiducia appare senza alcun dubbio giustificata.

A questa totale fiducia (quanto infondata) richiesta al segnalante corrisponde, nei fatti, una totale sfiducia (anche in questo caso infondata secondo i risultati internazionali) dell'Amministrazione Pubblica nei confronti del dipendente segnalante che, in anticipo su qualsiasi altra considerazione dovrà difendersi dall'accusa che «nutra interessi particolari e specifici alla denuncia, tali da far ritenere che la sua condotta sia dettata da dolo o colpa grave», al di là di superficiali elicitazioni di comodo.

D'altra parte ci sono effettivamente situazioni in cui il segnalante può doversi e volersi qualificare, ad esempio in una situazione di mobbing o di stalking che lo riguardi.

Appare quindi del tutto naturale adottare piuttosto un processo a “doppio binario”, che richieda quale tipo di segnalazione si vuole effettuare, e permetta di eseguirne anche di tipo totalmente anonimo. In questo senso si sono già mosse alcune grandi amministrazioni pubbliche, strano che l'ANAC si ponga come retroguardia in questo processo.

Comunque una particolare attenzione deve essere riposta nelle modalità di trasmissione della segnalazione. Se eseguita attraverso la rete locale o la intranet dell'Ente, la segnalazione può facilmente essere deanonimizzata risalendo attraverso i dati di log della rete locale fino a determinare da quale postazione essa è partita. La semplice iscrizione preliminare alla segnalazione, come previsto dal processo ANAC, si potrebbe configurare come 'premeditazione di segnalazione' e diventare causa per comportamenti vessatori a quel punto non tutelati dalla presenza effettiva di una segnalazione.

Violare la rete locale dall'interno e raccogliere questi dati è purtroppo cosa abbastanza semplice, particolarmente in presenza di esternalizzazione del lavoro informatico e/o con tecniche di ingegneria sociale, o semplicemente tramite corruzione spicciola. Come hanno chiaramente indicato ormai anche al grande pubblico le rivelazioni del caso NSA/Snowden la crittografia end-to-end disponibile nei browser (SSL) non è sufficiente a ritenere protetto e sicuro il traffico veicolato (es. attacchi man-in-the-middle). Ciò è tanto più problematico in una situazione in cui la piattaforma da cui dovrebbe partire la segnalazione potrebbe essere sotto la diretta gestione di chi ha interesse a venire a conoscenza delle stesse segnalazioni.

Per questo motivo la segnalazione dovrebbe poter provenire, anzi bisognerebbe incentivare che provenga, anche dall'esterno della rete aziendale. Tecnologie provatamente inattaccabili come la rete Tor sono già disponibili, come standard di fatto utilizzati dagli enti più diversi, inclusa la Marina degli Stati Uniti.

Aprire la segnalazione a whistleblower esterni alla rete aziendale non diversamente identificati introduce il rischio di spamming, cioè di ricevere molte segnalazioni false od inutili, che impediscano di riconoscere e valutare quelle poche veramente significative. Questa è esperienza comune nei sistemi di whistleblowing e in una certa misura ineliminabile.

Esistono tuttavia metodi semplici e consolidati per controllare e ridurre questo fenomeno a livelli gestibili.

L'accesso al sistema può essere concesso ad esempio previa compilazione di un questionario di risposte a domande proprie della cultura aziendale interna dell'Ente.

Un metodo semplice ed efficace per escludere accessi casuali ai sistemi è quello di porre domande su fatti non segreti ma semplicemente poco noti all'esterno, scelte in modo casuale possono rendere estremamente difficile ad un esterno inserire segnalazioni falsificate.

Basti pensare a domande del tipo “che funzione ricopre l'ufficio la cui sigla è XYZ” oppure di che colore è il bancone della portineria” con risposte a scelta multipla.

Questi accorgimenti permettono di riunificare le procedure per le segnalazioni completamente anonime, ma da parte di persone che hanno una sufficiente conoscenza del reale ambiente su cui intendono agire, e quella per dipendenti in un unico flusso di lavorazione.

Una volta selezionati con i metodi indicati gli accessi casuali si potrà garantire al segnalante un anonimato pieno e ciò nonostante permettergli la segnalazione del caso in modo che debba essere riportato in modo molto specifico e rigidamente circostanziato.

In mancanza di elementi stringenti di verificabilità, facilmente controllabili anche in modo oggettivo e meccanico, procedere all'esclusione 'automatica' immediata per manifesta infondatezza. In caso contrario procedere alla registrazione della segnalazione senza registrazione del profilo del segnalante consegnando a questi un codice di collegamento con il caso che potrà utilizzare in qualsiasi momento per prendere visione, sempre in modo anonimo, dell'andamento del procedimento.

La segnalazione, dopo questa prima fase di selezione automatica, e senza essere ulteriormente esposta all'arbitrio giudiziale di alcuno e senza quindi indicazione di provenienza di sorta può essere inoltrata ad una immediata fase iniziale di verifica della notizia attraverso team ispettivi di amministrazioni incrociate includendovi possibilmente anche osservatori terzi (cittadini? giornalisti? organizzazioni di tutela) in *contraddittorio diretto con le amministrazioni oggetto di segnalazione solo esclusivamente circa la valutazione di manifesta infondatezza della segnalazione*. Statistiche sul processo potrebbero essere pubbliche e direttamente accessibili tramite Open Data raccolti da sensori in tutte le fasi del processo, senza necessariamente esporre le informazioni sensibili all'interno delle segnalazioni stesse.

Esclusi quindi in questo modo casi di manifesta infondatezza, i team ispettivi —senza alcun giudizio di merito— provvedono semplicemente alla valutazione a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i soggetti previsti dall'ANAC: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio Procedimenti Disciplinari dell'Autorità; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; Dipartimento della funzione pubblica.

Infine, prima di dar corso all'inoltro, il team ispettivo, che includerà un membro a difesa dell'anonimato del segnalante che opererà in contraddittorio con questi, porrà in essere la valutazione della necessità giuridica di rivelare l'identità del segnalante (che al momento non è effettivamente nelle mani dell'amministrazione) ove la sua conoscenza sia «assolutamente indispensabile» (tanto «per la difesa dell'incolpato» quanto per la corretta esecuzione dell'iter dibattimentale), in quanto prescritto letteralmente dalla norme relative.

Se durante l'iter del procedimento il disvelamento del segnalante dovesse risultare effettivamente necessario, e solo se si dovesse valutare che senza il disvelamento dell'identità del segnalante l'iter procedurale dovesse sicuramente essere inficiato, a quel punto, **e solo a quel punto**, si chiederà al segnalante per tramite della connessione anonima

di svelare la propria identità dandogli contezza con completezza delle azioni fino a quel punto condotte e delle motivazioni per cui la sua identità sarebbe necessaria in modo che lui possa, anche tramite il supporto di legali di propria fiducia decidere se intervenire nel processo o ritirarsi facendo a quel punto chiudere l'iter. Anche in caso di disvelamento l'identità del segnalante dovrà essere mantenuta riservata quanto possibile, ed espressa solo per dar corso all'attività preventivata.

Qualora ANAC volesse realizzare il processo indicato nella proposta indicata ne § 2 di questo documento è possibile, senza ulteriori sviluppi, prevedere l'adozione del free software GlobaLeaks che modella direttamente i processi qui in breve delineati.

§3 Soluzione tecnica GlobaLeaks/ANAC-compliant

Anche se ANAC volesse realizzare il processo come indicato nelle **proprie linee guida** potrebbe evitare lo sviluppo di un sistema informatico ad hoc o l'adozione di sistemi non garantiti da nessuna verifica o auditing esterno, in condizioni di minima accountability, come di solito avviene per i sistemi informatici adottati dalla Pubblica Amministrazione.

ANAC può evitare la gran parte dei costi di sviluppo ex-novo di un progetto la cui complessità risiede soprattutto nelle caratteristiche di correttezza e completezza, nonché di pronta verificabilità, se ha l'accortezza di rivolgersi all'uso di una tecnologia Open Source di whistleblowing già disponibile e usabile: GlobaLeaks.

GlobaLeaks è un progetto open source, il cui sviluppo è stato finanziato da fondi indipendenti (tra cui Open Technology Found, USAID) e non è quindi legato a nessuno dei fornitori interni o esterni dell'attuale pubblica amministrazione. È già stato applicato con successo in numerosi contesti internazionali (Publeaks, AfriLeaks, MexicoLeaks, SureSource) e nazionali (ExpoLeaks e ALAC), ed è in via di attivazione da parte di organizzazioni come Amnesty International e Le Monde.

L'adozione di un programma Open Source eviterebbe ad ANAC di trovare giustificazioni adeguate al motivo di non voler ricorrere già presente e disponibile sul mercato, per finanziare uno sviluppo, le cui qualità sarebbero tutte da verificare, che avrebbe tempi di realizzazione notevolmente più lunghi e probabilmente risultati molto meno verificabili.

ANAC dovrebbe piuttosto sentire l'obbligo morale di contribuire direttamente allo sviluppo di questo progetto che, peraltro giova ricordarlo, pur avendo finanziamenti internazionali, ed in particolare dal Governo Americano, è completamente prodotto in Italia, da programmatori italiani.

GlobaLeaks è realizzato facendo tesoro delle migliori best-practice del campo. Per questo allo stato attuale **non include** le distorsioni del processo di whistleblowing previste dall'ANAC per l'identificazione del segnalante.

Come è noto il Free Software è liberamente adattabile secondo le licenze di distribuzione pubbliche che adotta. L'Autorità quindi può decidere di adattare il software attraverso molteplici modalità, attraverso risorse interne o esterne.

Se ANAC, piuttosto che sviluppare o far sviluppare ex-novo, un software volesse adattare GlobaLeaks sarebbe necessario sviluppare **un limitatissimo insieme di funzioni (anzi per essere precisi praticamente solo un modello di customizzazione)**. RDF|h si dichiara disponibile, fin da ora, ad offrire se dovesse essere di interesse di ANAC un approfondimento ci dichiariamo disponibili ad offrire il proprio supporto.

Differenze tra GlobaLeaks e proposta ANAC

La principale differenza tra il processo gestionale delle segnalazioni modellato in GlobaLeaks e quello proposto da ANAC risiede nell'*assenza di un processo di gestione dell'Anagrafica dei Segnalanti* che permetta la compilazione di una scheda identificativa del segnalante basato sulla registrazione sicura, crittografata, di queste informazioni. Il processo ANAC prevede inoltre che, dopo la compilazione della scheda, il segnalante riceva un proprio codice identificativo con il quale realizzare le segnalazioni.

Gestione anagrafica: come realizzarla in GlobaLeaks

GlobaLeaks gestisce al proprio interno sessioni organizzative denominate 'contesti'. Un contesto GlobaLeaks permette al segnalante di indirizzare le proprie segnalazioni ad un determinato numero di corrispondenti. Contesti differenti selezionano corrispondenti differenti. Di solito nelle realizzazioni di siti GlobaLeaks i contesti segmentano le attività di settori separati, con destinatari e caratteristiche di segnalazione differenti e quindi differenti insiemi di informazioni richieste (o struttura dei questionari proposti ai segnalanti).

Per permettere la realizzazione del modello ANAC è quindi sufficiente, all'interno di una normale installazione GlobaLeaks, definire un contesto speciale 'anagrafico' in cui il segnalante dovrà riempire la propria scheda di profilazione. Le informazioni della scheda diventeranno esse stesse contenuto di uno speciale tipo di segnalazione protetta (e crittografata alla stessa stregua di una qualsiasi altra segnalazione). All'interno del "contesto anagrafico" il destinatario sarà il repository anagrafico, un destinatario separato da quello ricevente le segnalazioni vere e proprie. Chi avrà accesso al repository anagrafico si occuperà solo della verifica delle informazioni riportate sulla scheda anagrafica e che, potenzialmente, potrebbe (e dovrebbe) non saper nulla della segnalazione stessa operando effettivamente a monte la segmentazione tra il profilo personale individuale del segnalante e la propria segnalazione.

Per GlobaLeaks quindi la compilazione della form anagrafica è equivalente ad una segnalazione riservata come tutte le altre contenente però esclusivamente informazioni sul segnalante. Senza nulla modificare quindi dall'attuale funzionamento di GlobaLeaks il compilatore della form anagrafica riceverebbe un codice identificativo, che diventa quindi il proprio codice personale univoco (proprio come previsto dal processo ANAC).

Il processo di segnalazione

A quel punto il processo di segnalazione avviene come nello standard GlobaLeaks avendo solo l'accortezza di prevedere un campo nella form di segnalazione dell'illecito per indicare il codice personale univoco (o da lasciar vuoto se si volesse una segnalazione veramente anonima, allargando così l'ambito del sistema alla proposta prevista nel capitolo precedente di questo documento). La segnalazione può, a questo punto, venir ricevuta da un destinatario differente da quello anagrafico che può concentrarsi sull'analisi della segnalazione senza necessariamente conoscere le generalità del segnalante.

Si può prevedere che, in presenza del codice personale univoco, l'ufficio anagrafico informi con un flag della veridicità della scheda anagrafica, senza scendere in maggior dettaglio circa l'identità del segnalante, a tutela della sua riservatezza.

Al termine della compilazione della scheda di segnalazione dell'illecito viene fornito al segnalante un secondo codice (il codice relativo alla segnalazione, e non all'utente) con il quale il segnalante può seguire il processo ed essere informato circa l'andamento del caso come previsto.

Tramite presidi organizzativi può essere impedito che il team di verifica della segnalazione conosca l'identità del segnalante, tranne eventualmente che il profilo è stato verificato ed è corretto, ed evitare al contempo che chi effettua la verifica del segnalante conosca il contenuto della segnalazione.

GlobaLeaks può essere realizzato in modo da costituire un flusso documentale, per prendere in considerazione le operazioni di trasferimento di competenza previste dal processo ANAC, attraverso la programmazione di funzioni di rerouting delle segnalazioni, ad esempio quando le segnalazioni sono trasmesse dal Presidente al Responsabile della prevenzione della corruzione. GlobaLeaks include già le funzioni crittografiche in grado di sostenere questa attività quindi lo sviluppo sarebbe limitato solo alla definizione dei possibili percorsi di routing, configurabili a sostegno del processo di lavoro disegnato.

In tema di logging e accountability GlobaLeaks ha già un vasto insieme di funzioni nel campo (fino al dettaglio di registrazione di tutte le operazioni che modificano le singole risorse) ma, secondo le necessità dell'ANAC, dovrebbe essere verificato nel dettaglio quanto necessario,

considerando anche che le attività già pianificate del progetto includono il refactoring delle attività di logging e accountability.

§ 4 — Conclusioni

Nelle Linee Guida di ANAC ci risulta impossibile non constatare una completa distorsione del concetto stesso di whistleblowing per adottarlo ad una logica burocratica al punto che se ne snatura in modo essenziale la natura e la portata.

Non possiamo sapere se questo effetto rappresenti il risultato di una mancanza di volontà politica, di un disinteresse operativo nelle best-practice internazionali o semplicemente una mancanza di comprensione o disponibilità nei confronti di questo strumento.

Il giudizio sul complesso della proposta è quindi ampiamente negativo, al punto di considerare la proposta, a tutti gli effetti pratici una tentativo, peraltro maldestro, di affrontare il problema in modo meramente cosmetico per impedire nei fatti un'efficace tutela del diritto/dovere del dipendente pubblico di segnalare i casi di possibile malversazione nella gestione della cosa pubblica.

Di fronte a tanta superficialità nell'adozione di questa proposta che, è facile da presagire, non darà risultati apprezzabili o si tradurrà piuttosto in una forma ulteriore e surrettizia di persecuzione dei dipendenti che potrebbero essere convinti a ricorrervi, non possiamo che, in prima istanza, consigliarvi di **rinunciare** ad operare in questo campo e lasciare che ad occuparsene, in ossequio al principio di sussidiarietà, siano organizzazioni terze già atte ed organizzate a rispondere con indipendenza ed autorevolezza al problema (si citi, tra tutte, il Portale Allerta Anti Corruzione dell'organizzazione internazionale Transparency International che, in quanto a procedura organizzativa, presenta oggi un grado di maggiore tutela del cittadino o dipendente pubblico segnalante).

Una procedura come quella presentata, specchio di una mentalità chiaramente avversa allo strumento non è solo del tutto ininfluenza rispetto al problema che intende trattare ma si trasforma con estrema facilità in una vera e propria trappola per i segnalanti esponendoli a rischi diretti ed indiretti senza che ottengano alcun vantaggio per sé stessi e difficilmente per l'intera società.

Nonostante questo netto giudizio politico comunque, in uno spirito di reale ed efficace collaborazione, abbiamo inteso indirizzarvi le nostre proposte pratiche a) per migliorare il processo in modo da superare le evidenti carenze strutturali ed organizzative o b) permettere l'implementazione anche del vostro processo, destinato al fallimento e all'ininfluenza, con il minore costo sulla collettività attraverso l'utilizzo del software open source già disponibile gratuitamente GlobalLeaks. Esistono chiari segnali che la piattaforma tecnologica proposta da ANAC si possa trasformare in un ennesimo esempio fallimentare di sistema informatico pubblico la cui progettazione e realizzazione, lungi dal partire dalle effettive esigenze delle

attività da porre in essere, si fonderà piuttosto dal surrettizio riutilizzo di strumenti, attività o conoscenze, inadeguate alla necessità, solo per favorire in modo improprio e possibilmente ai limiti sostanziali della liceità stessa, persone o organizzazioni con nessuna competenza nel campo e senza alcun merito.

Per informazioni:

Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito

<http://www.radicalparty.org/it/chi-siamo>

Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights - *Whistleblowing Technologies*

<http://logioshermes.org/home/about-mission/about-us/>

GlobalLeaks

Open source worldwide, anonymous, censorship-resistant, distributed whistleblowing platform

<https://globaleaks.org/>

Transparency International - *Advocacy and Legal Advice Centre*

<https://www.transparency.it/alac/>

"Molte persone, specialmente quelle ignoranti, ti vogliono punire per aver detto la verità, per essere stato leale e per essere te stesso. Non scusarti mai per essere stato leale o per essere anni avanti al tuo tempo. Se sei nel giusto e se lo sai parla liberamente. Di quello che pensi. Anche se sei l'unico rappresentante di una minoranza, la verità è ancora la verità"

Mohandas Karamchand Gandhi

RDFh — Radical Digital Frontiers | Hermes è l'associazione politica di scopo sui temi del diritto alla conoscenza, libertà civili digitali e nuove tecnologie tra iscritti al Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito (PRNTT).

Hanno curato il presente rapporto:

Diego Sabatinelli, coordinatore RDFh

< diegosabatinelli@gmail.com >

Emmanuele Somma, Vice-Presidente Computer Society Italia

< exedre@computer.org >

Marco Calamari, fondatore e consigliere Hermes Center

< marco.calamari@logioshermes.org >

Marco Cerrone, Sociologo della Comunicazione

< marco.cerrone@gmail.com >

Maria Antonietta Farina Coscioni, Istituto Luca Coscioni

< ma.farinacoscioni@gmail.com >

Maurizio Turco, intelligence for democracy

< maurizio.turco@radicalparty.org >

Per informazioni:

RDFh % Partito Radicale, via di Torre
Argentina, 76 — 00186 Roma

< frontiera-digitale@winstonsmith.info >