Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

Anticorruzione: tutela del whistleblower e dimensione soggettiva

Analisi di:
- una sentenza del TAR Campania
- una sentenza della Corte di Cassazione
- un caso concreto

a cura di Massimo Di Rienzo
10 ottobre 2018

IL DILEMMA DEL WHISTLEBLOWING ITALIANO

QUALITA' DELLE SEGNALAZIONI

- Precisione nei particolari, contenuto dettagliato ed esauriente
- Assunzione di responsabilità del segnalante
- Motivazioni in linea con la normativa (segnalazioni fatte nell'interesse dell'integrità dell'amministrazione)
- Tutela del segnalato (diffamazione, calunnia)

RILEVANZA DELLE SEGNALAZIONI

- Emersione di condotte particolarmente dannose o pericolose per la collettività
- Evitare forme di ritorsione nei confronti del segnalante, soprattutto (ma non solo) quando la segnalazione risulta fondata

…occorre evitare che il WB divenga uno «sfogatoio» o che inneschi dinamiche tipiche dei regimi totalitari (Germania Est)

…occorre far emergere condotte corruttive, soprattutto se generano particolari rischi per la collettività (Obiettivo 2 PNA) e proteggere effettivamente chi si espone

"Perchè guardi la pagliuzza che è nell'occhio del tuo fratello e non ti accorgi della trave che è nel tuo occhio?" *(Luca 6,41)*

- **Una recente decisione del T.A.R. Campania, Sez. VI, Sent., (ud. 23/05/2018) 08-06-2018, n. 3880 pone diversi interrogativi dal momento che scandaglia la cosiddetta "dimensione soggettiva" del segnalante.**
- **Terreno assai minato, a dire il vero, perché coinvolge la dimensione culturale ed etica di colui o colei che supera un dilemma a volte assai pesante ed assume la decisione di rivelare fatti e circostanze illecite.**

La presentazione si basa su un articolo pubblicato su spazioetico.com

- ***Indagate l'anima del Whistleblower! Conta davvero sapere cosa ha in mente quando segnala?***

Autori: Massimo Di Rienzo e Andrea Ferrarini

IFEL Fondazione ANCI

Dirigente scolastica

Assistente amministrativa

I FATTI.

- Una Dirigente scolastica avanza una **istanza di accesso agli atti** per visionare un **esposto per *mobbing*** ed altri atti persecutori presentato da una assistente amministrativa.
- A seguito dell'esposto era stata **avviata una indagine ispettiva** dall'ufficio scolastico regionale.
- **L'istanza viene accolta solo in parte** per tutelare la riservatezza della identità e del contenuto delle relative dichiarazioni dei soggetti auditi in sede ispettiva.

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Dirigente scolastica

Assistente amministrativa

I FATTI.

- La Dirigente scolastica ricorre al T.A.R.
- Il difensore dell'assistente amministrativa e il Ministero dell'Istruzione giustificano l'esclusione dell'accesso invocando l'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 il quale, così come modificato dall'art.1, comma 1, L. 179/2017, garantisce la riservatezza del denunciante (cosiddetta tutela del whistleblower).

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

Dirigente scolastica

Assistente amministrativa

LA DECISIONE DEL TAR.

Il TAR **smonta la tesi del difensore** dell'assistente amministrativa, facendo tre considerazioni:

1. **Non si tratta di whistleblowing** perché l'esposto originario non era stato presentato né ad ANAC né all'Autorità giudiziaria;
2. La segnalante non ha agito a tutela dell'integrità dell'amministrazione bensì di **interessi di natura propriamente personali**.
3. Non ci sono esigenze di tutelare l'identità della segnalante dal momento che **l'esposto ed il suo autore erano circostanze note** a tutti i protagonisti.

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

LA DECISIONE DEL TAR.

- Secondo il TAR Campania, dunque, il whistleblowing "non è utilizzabile per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti dei superiori"…
- …bensì è volto a tutelare l'identità del segnalante che, per ragioni di servizio, sia venuto a conoscenza di condotte illecite e le abbia segnalate nell'ottica della prevenzione e repressione della corruzione e dell'integrità all'interno della Pubblica Amministrazione.

Dirigente scolastica

Assistente amministrativa

LE OPINIONI.

HISTLEBLOWER

Whistleblower: le questioni personali non ninano l'integrità della PA?

/09/2018 09:10

Tweet | Consiglia 24 | G+ | Salva in MY

Commento a cura dell'avv. Gianluca Fasano

La recente decisione del T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, Sent., (ud. 23/05/2018) 08-06-2018, n. 3880, offre l'occasione per indagare l'esatto ambito di applicazione della disciplina del Whistleblower e delle relative tutele, mettendo in luce quella che potrebbe rappresentare, sul piano strettamente applicativo, una presumibile criticità nell'ottica della concreta diffusione della cultura del whistleblower.

er maggiore chiarezza espositiva è opportuno riepilogare per cenni la vicenda giudiziaria ecisa dal provvedimento in commento.

na Dirigente scolastica presentava istanza di accesso con cui chiedeva di avere in visione e

- **Su questa decisione ha scritto un ottimo articolo l'avvocato Gianluca Fasano, sul Sole24Ore.**
- **Si chiede Fasano "*Qual è il discrimine che distingue una segnalazione fatta nell'interesse del segnalante – dunque, non ammissibile – da quella finalizzata alla tutela dell'integrità dell'amministrazione?*".**

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

LE OPINIONI.

HISTLEBLOWER

Whistleblower: le questioni personali non ninano l'integrità della PA?

/09/2018 09:10

Tweet | Consiglia 24 | G+ | Salva in MY

Commento a cura dell'avv. Gianluca Fasano

La recente decisione del T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, Sent., (ud. 23/05/2018) 08-06-2018, n. 3880, offre l'occasione per indagare l'esatto ambito di applicazione della disciplina del Whistleblower e delle relative tutele, mettendo in luce quella che potrebbe rappresentare, sul piano strettamente applicativo, una presumibile criticità nell'ottica della concreta diffusione della cultura del whistleblower.

er maggiore chiarezza espositiva è opportuno riepilogare per cenni la vicenda giudiziaria ecisa dal provvedimento in commento.

na Dirigente scolastica presentava istanza di accesso con cui chiedeva di avere in visione e

- **Il quesito ci pare corretto, così come l'analisi che ne segue.**
- **C'è da ricordare, infatti, che la recente L. 179/2017, articolo 1 comma 1, stabilisce che il pubblico dipendente segnala o denuncia "*nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione*", non per finalità diverse da questo.**
- **Pertanto, a prima vista, sembra corretta la ricostruzione che opera il TAR sul piano giuridico e che evidenzia che al centro della vicenda risiede una controversia, piuttosto accesa, tra la segnalante e chi subisce un'indagine a seguito della segnalazione.**

LE OPINIONI.

HISTLEBLOWER

Whistleblower: le questioni personali non ninano l'integrità della PA?

/09/2018 09:10

Tweet | Consiglia 24 | G+ | Salva in MY

Commento a cura dell'avv. Gianluca Fasano

La recente decisione del T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, Sent., (ud. 23/05/2018) 08-06-2018, n. 3880, offre l'occasione per indagare l'esatto ambito di applicazione della disciplina del Whistleblower e delle relative tutele, mettendo in luce quella che potrebbe rappresentare, sul piano strettamente applicativo, una presumibile criticità nell'ottica della concreta diffusione della cultura del whistleblower.

er maggiore chiarezza espositiva è opportuno riepilogare per cenni la vicenda giudiziaria ecisa dal provvedimento in commento.

na Dirigente scolastica presentava istanza di accesso con cui chiedeva di avere in visione e

- **Il dubbio che pone, però, l'avvocato Fasano è pertinente: "*Nell'ottica tracciata dalla recente normativa, appare evidente che la qualificazione di una questione come personale non è di per sé sufficiente ad escludere che essa, rappresentando pur sempre un aspetto di un processo organizzativo o procedurale, possa comunque determinare una devianza rispetto alle finalità assegnate dalla legge, tale da generare un vulnus all'integrità dell'amministrazione*".**

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

LE OPINIONI.

- E quindi si potrebbe ritenere che, a prescindere da quali interessi personali abbiano mosso il segnalante, la tutela dell'integrità della pubblica amministrazione sussista, magari in maniera indiretta, ma sussista comunque.
- Basti pensare che la segnalazione ha dato effettivamente vita ad una indagine da parte dell'ufficio regionale, questo ad ulteriore conferma che la minaccia all'integrità della PA era reale.

ANDIAMO OLTRE…

- **L'interrogativo trascende il caso concreto della vicenda giudiziaria appena narrata e diventa assai importante, dal momento che ANAC ha messo in consultazione una Bozza di «Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)».**

EMERGE UN RISCHIO…

- Il "fatidico" comma 6 dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179, dispone che "*Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro*".
- E' una sanzione importante.
- Quale è il rischio?
- Che un RPCT (Responsabile della prevenzione della corruzione) di un'amministrazione riceva una segnalazione ma non la qualifichi come whistleblowing, dal momento che rileva un interesse personale nella vicenda.
- Con il rischio di beccarsi la sanzione se l'ANAC non è d'accordo.

ANAC
Autorità Nazionale Anticorruzione

Formazione IFEL
per i Comuni

QUESTIONE.

- Il problema, in realtà, è concettuale.
- Come fa il RPCT a valutare le intenzioni (*l'animo*) del segnalante all'atto della ricezione della segnalazione?
- Avrà certamente bisogno di valutare la fondatezza della segnalazione attraverso indagini interne.
- Ma se poi, a seguito delle indagini, rileva che la segnalazione è stata effettuata al fine di tutelare (anche) interessi personali, cosa farà?
- Se deciderà di recedere dalle attività di verifica e analisi rischierebbe di vedersi irrogare la sanzione promessa dalla norma?

Whistleblower … ma non troppo!

- Abbiamo osservato come il TAR sembri piuttosto interessato alla cosiddetta "**dimensione soggettiva**" del whistleblowing.
- Per dirla in maniera più comprensibile:
  - **Chi è il segnalante?** Nel senso, quale interesse (diretto o indiretto) esprime nella vicenda?
  - **Perché ha segnalato?** Nel senso, l'interesse nella vicenda ha avuto un ruolo (determinante), dal momento che la segnalazione può assicurare un vantaggio al segnalante stesso?
- La questione si fa davvero intrigante se analizziamo una recente Sentenza della Corte di Cassazione.
- La Sentenza ci ha ispirati nella scrittura di un **caso**, che ha come protagonista un povero Whistleblower all'italiana.

- Il signor Sandro Santommaso, dipendente dell'Istituto Statale Comprensivo "Dio Ci Aiuti" (i nomi ovviamente sono di fantasia), si era introdotto nell'area riservata del sistema informatico dell'amministrazione, utilizzando il nome utente e la password di un altro dipendente.
- Voleva dimostrare, attraverso la produzione di un falso documento di fine rapporto a nome di una persona che non aveva mai prestato servizio presso quell'amministrazione, la vulnerabilità del sistema.
- Infatti, appena prodotto il documento, l'ha subito cancellato.
- Il signor Santommaso, insomma, ha posto in essere tale condotta al fine di sperimentare che il sistema può essere facilmente violato.

- In prima istanza la Corte territoriale ha condannato il signor Santommaso, riconoscendo il reato di cui all'art. 615 ter del Codice Penale: "*accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico*".
- Stabilisce la norma penale che chiunque abusivamente si introduca in un sistema informatico o telematico protetto da misure di sicurezza ovvero vi si mantiene contro la volontà espressa o tacita di chi ha il diritto di escluderlo, è punito con la reclusione fino a tre anni.
- La pena è della reclusione da uno a cinque anni: 1) se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, o da chi esercita anche abusivamente la professione di investigatore privato, o con abuso della qualità di operatore del sistema.

Formazione IFEL per i Comuni

- **Insomma, un bel guaio per il nostro dipendente che, tuttavia, la spunta davanti alla Corte d'Appello.**
- **La Corte riconosce, ai sensi dell'articolo 131 bis del codice penale, che "*Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale*".**

- L’avvocato Codicilli, legale di Santommaso, in Cassazione fa espresso richiamo alla finalità di denuncia che aveva ispirato l’accesso al sistema informatico, per sollevare il suo assistito da ogni responsabilità, .
- Insomma, Sandro Santommaso si sarebbe intrufolato nell’area riservata per ragioni di tutela dell’interesse pubblico.
- Diremmo noi che avrebbe “testato la tenuta del processo“, operando una sperimentazione consapevole.

- Ma la Suprema Corte ha contestato questo "atteggiamento".
- Facendo leva sul dettato dell'articolo 54 bis del dlgs 165/2001 introdotto dalla legge 190/2012 e, successivamente, integrato dalla legge 197/2017, la Corte assume che il segnalante acquisisce informazioni in merito ad attività illecite sul luogo di lavoro.
- Da nessuna parte, nella legge, si parla di "attiva acquisizione di informazioni" attraverso, ad esempio, improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge.

CONCLUDIAMO CHE…

- Anche in questo **la dimensione soggettiva fa la differenza**.
- Se ci pensate, infatti, il limite tra acquisizione "**passiva**" e "**attiva**" di informazioni sembra essere davvero assai labile ed ha a che fare esclusivamente con un certo **"atteggiamento" del segnalante**.
- Insomma, il "vero" whistleblower, secondo il T.A.R. e la Corte di Cassazione, **deve essere disinteressato**, deve avere a cuore unicamente il **buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Infine, le evidenze che lo portano a segnalare gli devono, letteralmente, **cadere nelle mani**, quasi per caso.

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **Il 23 aprile 2018 la Commissione europea ha adottato un pacchetto di misure, tra cui una Proposta di una nuova Direttiva, per rafforzare la protezione dei Whistleblower in Europa.**
- **E' interessante valutare se queste le decisioni del T.A.R. e della Cassazione si muovono nel solco di questa Direttiva che, auspicabilmente, sarà prima o poi operativa anche in Italia.**

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **All'articolo 2 comma 1, si stabilisce che: "*La Direttiva verrà applicata a coloro che, nel settore privato o pubblico, acquisiscono informazioni in merito a violazioni in un contesto lavorativo*".**
- **Nella proposta, tuttavia, non si fa mai menzione alla cosiddetta "dimensione soggettiva".**
- **Nelle definizioni (articolo 3), ad esempio, non si parla mai di questo elemento come necessario per la presa in carico di una segnalazione.**

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **Si fa, invece, riferimento, ad un altro elemento che viene chiamato, tecnicamente, "*reasonable grounds*", e che noi potremmo tradurre con "ragionevoli motivi".**
- **La Proposta di Direttiva, infatti, stabilisce, all'articolo 13, che: "*Whistleblowers qualify for protection if they had reasonable grounds to believe that the information reported was true at the time of reporting*" (I WB possono accedere alle misure di protezione se hanno ragionevoli motivi per credere che le informazioni riportate siano vere al momento della segnalazione).**

Formazione IFEL per i Comuni

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **Il concetto di "ragionevoli motivi" era stato introdotto nel testo della L. 197/2017 che era passato alla Camera.**
- **Faceva parte del più ampio concetto di "buona fede":**
- **"*È in buona fede il dipendente pubblico che effettua una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata*".**
- **Tale disposizione è stata poi espunta dal testo definitivo approvato dal Senato.**

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

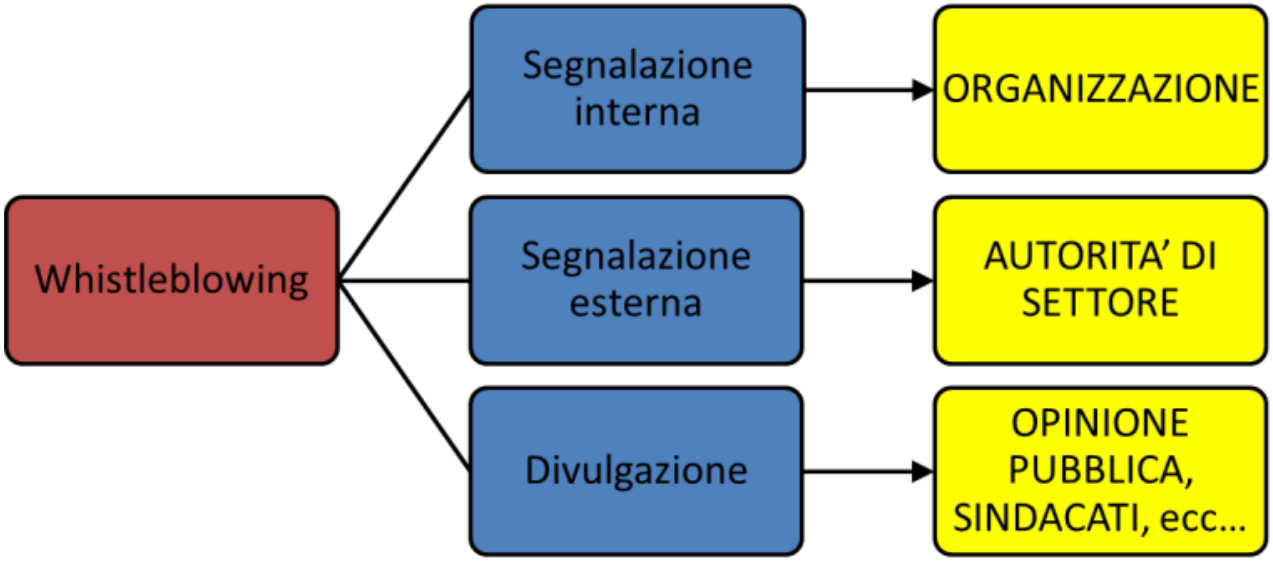
- **Il concetto di ragionevoli motivi, diversamente da quanto era stato scritto nel testo della Camera, non è assimilabile alla buona fede.**
- **I ragionevoli motivi riguardano, invero, elementi oggettivi della segnalazione.**
- **Esiste un ragionevole motivo laddove chiunque si fosse trovato nella situazione del segnalante avrebbe ricavato, da elementi oggettivi del contesto, la medesima sensazione di illiceità o pericolosità della condotta osservata.**

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **Comunque, il fatto che non sia stato più adottato tale criterio sembra essere una ulteriore dimostrazione che l'elemento soggettivo non debba essere valutato ai fini dell'inquadramento di una segnalazione come "whistleblowing".**
- **Anche la proposta di Direttiva europea, però, evidenzia alcune criticità.**

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **La Direttiva disegna un sistema che consente ai whistleblower di segnalare illeciti attraverso 3 canali:**



Formazione IFEL per i Comuni

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- I dipendenti di una organizzazione, in base all'art. 13 della Direttiva, devono essere tutelati quando segnalano gli illeciti alla propria organizzazione.
- Ma hanno diritto ad essere tutelati anche se ricorrono a canali di segnalazione esterni (cioè attivati presso autorità nazionali, ad esempio l'ANAC)…
- …oppure quando "rendono tali informazioni di pubblico dominio (ad esempio direttamente al pubblico o tramite piattaforme web e social media, ai mezzi di informazione, ai rappresentanti eletti, alle organizzazioni della società civile, ai sindacati o alle organizzazioni imprenditoriali/professionali)".

Formazione IFEL per i Comuni

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- La Direttiva, insomma, garantisce ai whistleblower ampie tutele.
- Ma non riconosce al whistleblower una assoluta libertà nella scelta del canale attraverso cui effettuare la denuncia.
- Infatti (come chiarito nella relazione illustrativa della proposta di Direttiva), «*è tenuta di norma a utilizzare in primis i canali interni; se questi canali non funzionano o se si può ragionevolmente presumere che non funzionino, è possibile segnalare alle autorità competenti e, in ultima istanza, al pubblico o ai mezzi di comunicazione*».
- Tale disposizione serve a far sì che l'informazione giunga a coloro che possono contribuire alla gestione tempestiva ed efficace dei rischi nel pubblico interesse e a prevenire ingiustificati danni d'immagine dovuti alla pubblica divulgazione.

Formazione IFEL per i Comuni

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **Insomma, anche la proposta di direttiva europea sembra suggerire che i panni sporchi devono essere preferibilmente lavati in casa propria.**
- **Segnalare un illecito all'opinione pubblica potrebbe causare un danno all'immagine della pubblica amministrazione e quindi è meglio che la segnalazione sia gestita internamente.**

COSA DICE LA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA? LUCI ED OMBRE.

- **La direttiva, ovviamente, non esclude la tutela whistleblower che segnala illeciti o disfunzioni all'opinione pubblica e, in particolare, riconosce le tutele nel caso in cui il segnalante non utilizzi "*i canali di segnalazione interna e/o esterna a causa di un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse o delle particolari circostanze del caso, o di rischio di danni irreversibili*".**
- **Tuttavia, la Direttiva, una volta approvata, dovrà essere recepita dagli Stati membri.**
- **In Paesi come l'Italia, in cui non esiste una cultura del whistleblowing e in cui spesso il problema della tutela dei segnalanti si riduce ad un problema tecnologico (sviluppo di applicativi informatici per la gestione delle segnalazioni) c'è il rischio concreto che la direttiva sia recepita in modo non corretto, restringendo il diritto alla tutela solo a coloro che usano i canali di segnalazione interna o che segnalino ad ANAC.**

Formazione IFEL per i Comuni

CONCLUSIONI

- **Perché tanta solerzia nell'indagare l'anima del whistleblower?**
- **Non abbiamo alcun dubbio sulla legittimità di ricondurre l'istituto entro i confini di un corretto vivere civile.**
- **Riteniamo, tuttavia, che sindacare le motivazioni e gli interessi che guidano la scelta di un individuo nel segnalare una condotta illecita rischia di limitare sensibilmente la portata dell'istituto.**

CONCLUSIONI

- In altri Paesi, **stanno eliminando la dimensione "soggettiva" della segnalazione**, accettando, di fatto, le segnalazioni anonime.
- Se l'interesse pubblico prevalente è l'emersione di condotte illecite, allora **si dovrebbe fare attenzione alla qualità "oggettiva" della segnalazione**, cioè, se è circostanziata, se allerta su fenomeni reali ed importanti, ecc…
- Sembra che l'eccessiva enfasi sugli aspetti soggettivi **oscuri i veri problemi di questo istituto**, che sono ben altri.

Formazione IFEL
per i Comuni

CONCLUSIONI

- Abbiamo più volte sottolineato come il vero Principale del rapporto di agenzia in ambito pubblico sia la "collettività nazionale/locale", non la pubblica amministrazione (che è un Principale delegato).
- Il Principale PA potrebbe promuovere interessi secondari e, ad esempio, agire forme di ritorsione al fine di tutelare l'immagine dell'Ente.
- Inoltre, in una situazione di corruzione sistemica, l'interesse della pubblica amministrazione potrebbe essere distorto e confliggere con gli interessi primari della collettività.
- In questi casi segnalare diventa un atto di puro eroismo.
- …come nel triste caso del dottor Pivella…

Formazione IFEL per i Comuni

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

dott. Paolo Pivella

- Paolo Pivella è un giovane ingegnere gestionale che è stato da poco assunto dalla Lemon & Bread, una multinazionale che si occupa di consulenza alle imprese e alla pubblica amministrazione.
- La Lemon & Bread ha tra i suoi clienti l'Istituto di Ricerca "Nestore Neutrini", un ente pubblico non economico che promuove progetti interdisciplinari di ricerca scientifica.
- L'Istituto ha affidato alla Lemon & Bread il servizio di sviluppo e miglioramento del proprio Sistema Qualità, certificato UNI EN ISO 9001:2015.

dott. Paolo Pivella

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

- Paolo Pivella una mattina si reca presso l'Istituto, per effettuare un *audit* sulle procedure di gestione del personale.
- In particolare, viene presa in considerazione la procedura di selezione dei ricercatori coinvolti nei diversi progetti dell'Istituto, con il supporto del Responsabile Scientifico, dott. Sandro Svelto, e della sua giovane borsista, dott.ssa Ines Ingamba.

IFEL Fondazione ANCI

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

dott. Sandro Svelto

- **Sandro Svelto illustra con orgoglio, la procedura di selezione: "*Gli scienziati che ambiscono a collaborare con il nostro Istituto si devono iscrivere al nostro Albo Collaboratori, inserendo il proprio curriculum e percorso accademico.***
- ***Tutti i dati sono caricati in un programma informatico.***
- ***Quando si rende necessario selezionare dei ricercatori, la mia borsista, la dott. Ines Ingamba, inserisce nel programma una serie di parole-chiave, estraendo una rosa di candidati che viene in seguito sottoposta al vaglio del Comitato Scientifico dell'Istituto.***
- ***Questo assicura l'efficienza e l'imparzialità del processo di selezione*".**

Formazione IFEL per i Comuni

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

dott.ssa Ines Ingamba

- **Tutto sembra perfetto, agli occhi inesperti di Paolo Pivella, ma Ines Ingamba prende la parola e (malauguratamente) smentisce il suo capo: "*In realtà il processo non è così efficiente!***
- ***Se si inseriscono delle parole-chiave troppo generiche, la rosa di candidati da presentare al Comitato Scientifico è troppo ampia, perché al nostro albo è iscritto un gran numero di ricercatori.***
- ***Per questo motivo, devo rientrare più volte nel programma, inserendo parole chiave sempre più specifiche, fino a quando il numero dei candidati si restringe.***
- ***Non esistono però procedure che dicano come vanno inserite le parole chiave e il programma non registra il numero degli accessi e i criteri di ricerca utilizzati.***
- ***Quindi, in teoria, scegliendo le parole chiave "giuste", potremmo pilotare la ricerca e includere o escludere volutamente alcuni ricercatori*".**

Formazione IFEL
per i Comuni

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

- "*Non capisco*" esclama Paolo Pivella "*Come è possibile?*".
- "*E' molto facile! Le faccio un esempio*", continua la dott.ssa Ingamba "*Ci sono due professori, che hanno la stessa laurea e hanno percorsi accademici affini.*
- *Ma solo uno, nel corso della sua carriera, ha lavorato presso l'Università di Oslo … se io uso "Oslo" come parola-chiave, posso favorire uno dei due professori ed escludere l'altro…*
- *Ovviamente "Oslo" potrebbe non essere un criterio di ricerca rilevante, ma nessuno si accorgerà mai che l'ho utilizzato, perché il programma non tiene traccia delle parole-chiave usate per selezionare i profili da sottoporre al Comitato Scientifico!*"

Formazione IFEL per i Comuni

Fondazione ANCI

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

- **Arrivati a questo punto, possiamo svelarvi il dilemma (non etico, ma cognitivo) sotteso al caso che vi stiamo narrando.**
- **Rispondete a questa semplice domanda: "*Paolo Pivella e Ines Ingamba sono due whistleblower?*"**

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

dott.ssa Ines Ingamba

dott. Paolo Pivella

- Ines Inganna sta segnalando informazioni di cui è venuta a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.
- L'assegnazione di incarichi è un processo a rischio di corruzione e lei sta segnalando evidentemente una situazione a rischio.
- Anche Pivella sta facendo il suo lavoro e segnalerà la criticità nel verbale di audit.

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

dott.ssa Ines Ingamba

dott. Paolo Pivella

- Tuttavia **nessuno dei due sta denunciando condotte illecite nell'interesse della pubblica amministrazione**.
- Stanno effettuando un ***audit*** del sistema qualità e quindi il loro principale interesse è migliorare la gestione del processo.
- **Il dilemma è cognitivo**. La risposta alla domanda dipenderà dal modo in cui ci rappresentiamo il whistleblower:
  - ❑Se nella nostra testa **ciò che caratterizza il whistleblower è la volontà di denunciare** degli illeciti, allora risponderemo di **NO**: Pivella e Ingamba non sono dei whistleblower!
  - ❑Se invece nella nostra testa **quello che conta (al di là delle intenzioni) è l'oggetto della segnalazione**, allora **SI'**: diremo che sono dei whistleblower, anche se nemmeno loro, forse, sanno di esserlo!

dott.ssa Ines Ingamba

dott. Paolo Pivella

IL TRISTE CASO DI PIVELLA E INGAMBA

- **Perché è importante dirimere questo dilemma cognitivo?**

- **Perché nel primo caso (SONO WHISTLEBLOWER) Pivella e Ingamba potrebbero essere protetti dall'art.1, comma 1, L. 179/2017**

- **Mentre nel secondo caso (NON SONO WHISTLEBLOWER) non saranno protetti da nessuna legge.**

Fondazione ANCI

…ma vediamo come va a finire la nostra triste storia…

dott. Paolo Pivella

- **Paolo Pivella conclude il suo *audit* e scrive nel verbale che "*il processo di selezione dei ricercatori è conforme ai requisiti della norma UNI EN ISO 9001:2015.***
- ***Tuttavia, per garantire una maggiore tracciabilità del processo, si consiglia di comunicare al Comitato Scientifico, unitamente all'elenco dei candidati, anche le parole-chiave utilizzate per estrarre l'elenco dal programma.***
- ***E di adottare una istruzione operativa, per gestire la fase di interrogazione ed estrazione dei nominativi dalla banca-dati degli iscritti all'albo dei collaboratori*".**

Formazione IFEL
per i Comuni

…ma vediamo come va a finire la nostra triste storia…

dott. Sandro Svelto

- **Sandro Svelto, quando legge il verbale di *audit*, si rifiuta di firmarlo.**
- **Si rivolge anche al Referente Aziendale per la Qualità, lamentando la scarsa esperienza di Paolo Pivella che, non conoscendo a fondo il funzionamento degli Istituti pubblici di ricerca scientifica, "*vorrebbe introdurre procedure che ingesseranno e allungheranno il processo di selezione dei ricercatori, caratterizzato anche dal ricorso all'intuitu personae nella scelta dei candidati!*"**

Formazione IFEL per i Comuni

IFEL Fondazione ANCI

dott.ssa Ines Ingamba

…ma vediamo come va a finire la nostra triste storia…

- La Lemon & Bread, informata dell'accaduto, decide di **destinare Paolo Pivella ad un altro tipo di attività**: supporto ai processi di foto-riproduzione.
- Anche i rapporti tra Sandro Svelto e Ines Ingamba, dopo l'accaduto, **si deteriorano**.
- Al punto tale che lei, dopo pochi mesi, **rinuncia alla borsa di studio e trova lavoro come barista**.

dott. Paolo Pivella

…ma vediamo come va a finire la nostra triste storia…

dott. Dario Disparte

- Il **responsabile della prevenzione della corruzione** dell'Istituto "Nestore Neutrini", dott. Dario Disparte, **non viene informato** dell'accaduto, perché il modello organizzativo adottato dall'amministrazione **non prevede forme di integrazione o di coordinamento tra Sistema Qualità e Sistema Anticorruzione**.

…una piccola provocazione: i Whistleblower non esistono…

- **I Whistleblower in realtà non esistono!**
- **Il Whistleblowing è una costruzione giuridica, che serve ad affrontare un paradosso che oggi appare insanabile: chi denuncia gli illeciti di una organizzazione viene di solito punito dall'organizzazione, anche se agisce nell'interesse dei cittadini o dei soci.**
- **Per proteggere questi segnalanti, si introducono normative che, sulla base di criteri ben determinati, fanno emergere il Whistleblower, cioè un segnalante che ha dei diritti particolari: diritto alla riservatezza e diritto a non essere demansionato, trasferito o licenziato a causa della segnalazione.**

…una piccola provocazione: i Whistleblower non esistono…

- **Ma i criteri di emersione del Whistleblower, non possono fare riferimento in modo esclusivo alle intenzioni del segnalante, o alle modalità con cui è fatta la segnalazione (segnalazione interna, esterna o divulgazione).**
- **E' necessario concentrarsi soprattutto sul contenuto della segnalazione (dimensione oggettiva)**
- **Bisogna consentire al Responsabile della Prevenzione della Corruzione di venire a conoscenza di segnalazioni che transitano su canali diversi da quelli riservati, messi a disposizione dall'amministrazione.**

…una piccola provocazione: i Whistleblower non esistono…

- La Legge n. 179/2017 ha indubbiamente riconosciuto ai segnalanti maggiori diritti e maggiori tutele.
- Ma ha anche ceduto alla tentazione di normalizzare il whistleblowing soprattutto nelle società private.
- La legge infatti si limita ad introdurre nelle società (ma solo in quelle che possiedono un Modello 231) l'obbligo di dotarsi di procedure e canali di segnalazione informatici riservati.
- Nessun riferimento alla necessità di formare il personale o di accompagnare il whistleblower nel suo percorso, prima e dopo la segnalazione.

Addomesticare il rischio. Coltivare i valori

- Tutelare i segnalanti è importante.
- Ma è altrettanto importante che le organizzazioni sviluppino dei sistemi di gestione del rischio in grado di intercettare le condotte illecite,
- senza scaricare sui dipendenti la responsabilità di identificare anomalie o comportamenti illeciti.
- La prevenzione è un obiettivo organizzativo: «addomesticare» il rischio è un problema organizzativo.
- Segnalare un illecito, una volta che si è verificato, non è un problema organizzativo. E' un problema etico.
- E i valori non possono essere addomesticati. Possono solo essere coltivati.

Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

Grazie per l'attenzione

Massimo Di Rienzo
@spazioetico
spazioeticomail@gmail.com
https://spazioetico.com/

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione

Twitter Facebook YouTube