



La tutela dal mobbing e dalla corruzione

Guida per Dottorandi e Dottori di
Ricerca

ADI - Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca in Italia

Giugno 2019



Questa Guida è sotto licenza Creative Commons
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Sommario

Introduzione	3
1. Come difendersi dal mobbing: gli strumenti di tutela interni al sistema accademico	5
1. 1. Che cos'è il mobbing	5
1. 2. Il Codice etico di Ateneo	5
1. 3. Organi di controllo per l'applicazione del Codice etico di Ateneo	7
1. 4. Procedura di applicazione del Codice etico di Ateneo	8
1. 5. Il diritto all'anonimato	8
2. Come difendersi da casi di corruzione: il diritto di accesso ai documenti amministrativi	9
2. 1. Il diritto di accesso agli atti	9
2. 2. Come si esercita il diritto di accesso?	10
2. 3. Cosa avviene in caso di accoglimento/diniego dell'istanza?	12
2. 4. L'accesso civico	13
3. Denunciare casi di mobbing e di corruzione con il whistleblowing	15
3. 1. Il <i>whistleblowing</i>	15
3. 2. La procedura per esercitare il <i>whistleblowing</i>	16
4. Linea Libera: orientamento alla denuncia dei casi di corruzione	18
5. FAQ	19
Che cos'è l'ADI?	22

Introduzione

Le condizioni di lavoro e formazione del sistema accademico, al pari di altri luoghi di lavoro, espongono spesso a pressioni, ricatti, condizionamenti ed episodi di corruzione che influenzano in maniera fortemente negativa il singolo individuo e i rapporti all'interno dell'intera struttura lavorativa.

Negli anni, segnalazioni da parte di colleghi in merito a casi di pressioni, intimidazioni e delegittimazione subiti sono state numerose. In particolare, i dati raccolti in occasione del Questionario ADI sul Dottorato lanciato quest'anno hanno confermato l'estensione e la profondità del fenomeno in tutta Italia. La risposta fornita dalla nostra associazione si è generalmente basata sull'uso della rappresentanza come strumento di tutela dei singoli colleghi, operando nei luoghi deputati a risolvere le conflittualità dottorando-tutor e collaborando con gli uffici universitari preposti alla tutela e alla risoluzione di queste problematiche.

Tuttavia, denunciare il mobbing, le intimidazioni e i casi di corruzione non è un procedimento semplice. Gli atteggiamenti para-mafiosi, corruttivi o di sopraffazione determinano difficoltà psicologiche e condizioni di intimidazione che portano le persone a evitare la segnalazione degli abusi. Inoltre, la scarsa informazione sugli strumenti di tutela nei luoghi di lavoro scoraggia la denuncia. Pertanto, la necessità di fornire un documento utile a orientarsi nei meccanismi di contrasto del fenomeno è diventata urgenza concreta non più rimandabile.

A cornice del fenomeno che avvilisce il rapporto di lavoro nell'Accademia resta sempre il grande *vulnus* del precariato, che esercita un ruolo determinante nel favorire l'impunità e il proliferare del fenomeno. Le riforme apportate dalla L. 240/2010 sulla struttura della filiera del reclutamento accademico hanno aumentato in maniera vertiginosa le forme contrattuali precarie, esponendo i ricercatori al ricatto economico e alla corruzione dei potentati in maniera più netta.

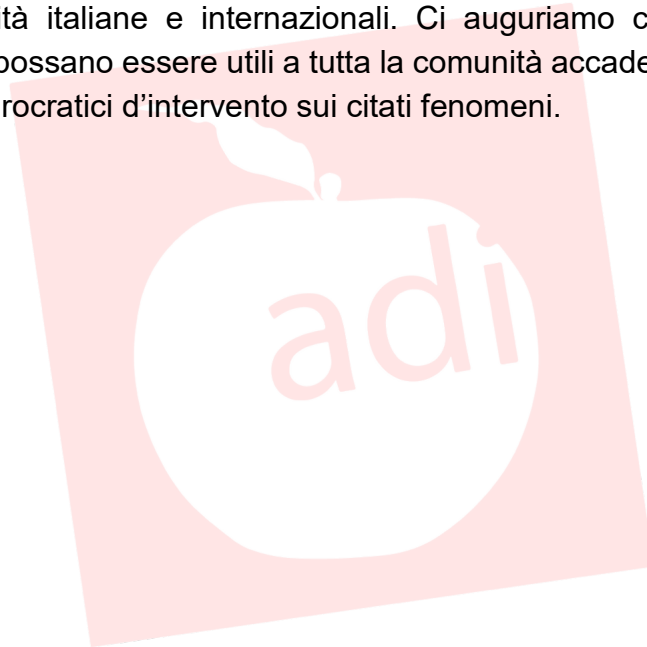
L'ADI ritiene che una seria lotta alla corruzione e al mobbing negli atenei italiani debba partire anche da un intervento di riforma del reclutamento accademico, come quello proposto nella piattaforma Ricercatori Determinati, riequilibrando i rapporti di forza e le condizioni lavorative tra le componenti dei dottorandi, dei ricercatori precari, dei tecnici e dei docenti all'interno dell'università.

L'idea di realizzare questa Guida è maturata in occasione del convegno "*Quando l'Università pensa sé stessa: riflessioni su etica, cultura e legalità*" (Genova, 23/11/2018), promosso dai colleghi di ADI Genova, e che ha coinvolto la comunità

accademica, docenti e dirigenti esperti e sensibili al tema e *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*.

Lo scopo di questo documento è dunque quello di illustrare gli strumenti e le procedure a cui possono far riferimento dottorandi e precari della ricerca per segnalare e denunciare abusi, alla luce della legislazione vigente in Italia. Non sono al momento contemplate indicazioni e informazioni sulle tecniche che si possono adottare per fronteggiare il fenomeno a livello psicologico e personale. È tuttavia volontà dell'Associazione affrontare anche questo tema invitando quanti volessero contribuire ad ampliare le informazioni contenute nella guida.

Affrontare il tema in termini informativi attraverso la produzione di guida rappresenta un primo concreto gesto di corresponsabilità nei confronti di tutti i dottorandi e *post-doc* delle università italiane e internazionali. Ci auguriamo che le informazioni riportate nel testo possano essere utili a tutta la comunità accademica per orientarsi tra gli strumenti burocratici d'intervento sui citati fenomeni.



1. Come difendersi dal mobbing: gli strumenti di tutela interni al sistema accademico

Nel presente capitolo sono presentati, nei loro elementi essenziali, gli strumenti di tutela presenti all'interno del sistema accademico al fine di contrastare i comportamenti lesivi dell'integrità, del rispetto e della dignità personale. Al tal fine, viene definito il concetto di mobbing, seguito da una descrizione delle funzioni del Codice etico di Ateneo e delle procedure atte a garantirne l'applicazione.

1. 1. Che cos'è il mobbing

Per "mobbing" si intende una pratica persecutoria o di violenza psicologica perpetrata dal datore di lavoro o da colleghi nei confronti di un lavoratore o di una lavoratrice, con lo scopo ultimo di escludere la vittima dal gruppo fino a determinare le dimissioni o comunque l'uscita dall'ambito lavorativo. La pratica può assumere una direzione verticale ("bossing"), nei casi in cui sia mossa dall'azione dei superiori, oppure orizzontale, quando sono i colleghi di pari grado ad operare pressioni e intimidazioni. Gli effetti di natura psicologica del mobbing sulla vittima determinano conseguenze come la riduzione della produttività lavorativa del 70%, o la richiesta di permessi per malattia per periodi che arrivano fino a 6 settimane l'anno, il che naturalmente comporta dei costi molto alti anche per le aziende, con un aumento del costo dipendente fino al 180%. L'incidenza del mobbing risulta lievemente più presente nel caso delle donne, che rappresentano il 52% dei dipendenti italiani ad aver denunciato casi di mobbing negli ultimi anni (per approfondimenti, vedi i [dati del rapporto ISPESL](#)).

1. 2. Il Codice etico di Ateneo

Che cos'è

Il codice etico è uno strumento che potremmo definire di *soft law*, adottato da molti Atenei al fine di dotarsi di regole di condotta da applicare nell'ambito della comunità accademica per contrastare ogni forma di fenomeni di discriminazione, abuso e molestie, nepotismo e favoritismo e per regolare eventuali casi di conflitto di interessi.

Soggetti ai quali si applica

I principi e le regole stabilite nel Codice etico di Ateneo si applicano, generalmente a:

- a) professori ordinari, associati, aggregati, ricercatori sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, professori a contratto o incaricati;
- b) assistenti ordinari, dottori di ricerca, dottorandi, titolari di borse di studio di post-dottorato, assegnisti di ricerca, cultori della materia;
- c) studenti in corso, fuori corso e studenti ripetenti, compatibilmente con l'eventuale Statuto dei diritti e dei doveri degli studenti eventualmente adottato dall'Ateneo;
- d) personale tecnico-amministrativo e di comparto, anche qui compatibilmente con l'eventuale Codice di comportamento del personale tecnico-amministrativo adottato dall'Ateneo.

Le condotte che il Codice etico inibisce

Le condotte tipicamente inibite dal Codice etico riguardano:

- a) forme di discriminazione, diretta e indiretta, morale, fisica o psicologica, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla diversa abilità, alla religione, alla lingua, alle convinzioni personali e politiche, nonché alle condizioni personali e sociali;
- b) forme di emarginazione del dipendente o del collega, o comunque in grado di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante o offensivo;
- c) abuso delle proprie funzioni, generalmente con l'obiettivo di favorire soggetti che non sono stati selezionati sulla base di criteri di eccellenza, meritocrazia e professionalità;
- d) conflitti di interesse che, generalmente, si verificano quando viene affidata un'alta responsabilità decisionale a un soggetto che ha interessi personali o professionali in contrasto con l'imparzialità richiesta da tale responsabilità, che può venire meno a causa degli interessi in causa.
- e) situazioni di incompatibilità che, generalmente, riguardano universitari che hanno un grado di parentela o affinità entro il quarto grado compreso o sono legati da vincolo di coniugio o da stabile convivenza con effetti assimilabili a detto vincolo.
- f) divulgazione di informazioni apprese nell'esercizio delle proprie funzioni.

1. 3. Organi di controllo per l'applicazione del Codice etico di Ateneo

L'accertamento delle violazioni del Codice è demandato, generalmente, ad un Collegio dei Garanti dei comportamenti, al Responsabile della struttura di appartenenza ovvero, in relazione alla particolarità del caso concreto, all'Ufficio Procedimenti Disciplinari o al Garante degli studenti.

A tali soggetti, generalmente, compete:

- a) l'acquisizione di notizie e la ricezione di segnalazioni sul rispetto del Codice e sulle prassi attuative dagli organi accademici, dai componenti della Comunità accademica e, per gli studenti, dai loro rappresentanti legali o eletti;
- b) l'istituzione e la cura di un registro riservato delle notizie di violazione del Codice con funzioni di protocollo;
- c) la redazione di una relazione annuale al Rettore che la rende nota agli organi accademici competenti;
- d) la formulazione di pareri su istanza di parte e l'adozione di raccomandazioni e direttive nonché la proposizione di modifiche e/o integrazioni del Codice Etico.

In particolare, il Garante degli studenti ha il compito di:

- a) intervenire, mediante apposita segnalazione agli organi di volta in volta competenti, a tutela di qualunque studente si ritenga leso nei propri diritti o interessi da abusi, disfunzioni, ritardi imputabili a provvedimenti ovvero da comportamenti, anche omissivi, di organi ed uffici dell'Università;
- b) vigilare affinché le attività dell'Università relative alla didattica, alla ricerca e ai servizi, che incidono sui diritti e sugli interessi degli studenti dell'Ateneo, siano svolte nel rispetto dei valori e delle regole enunciate dal Codice etico, nonché dei principi e dei diritti indicati dallo Statuto di Ateneo;
- c) esaminare e controllare lo svolgimento delle attività autogestite dagli studenti nei settori della cultura, degli scambi culturali, dell'informazione, dello sport e del tempo libero;
- d) avanzare proposte ed esprimere pareri sulle questioni che riguardano l'attuazione dei diritti degli studenti;
- e) presentare annualmente al Senato Accademico e al Consiglio degli Studenti una relazione sull'attività svolta.

1. 4. Procedura di applicazione del Codice etico di Ateneo

Affinché possa essere inibito il comportamento contrario ai principi e alle regole presenti all'interno del codice, è necessario che il soggetto preposto sia informato del presunto illecito disciplinare. Nel caso di dottorandi, è necessario che il Garante degli studenti sia informato del comportamento lesivo. Nel caso in cui dall'attività istruttoria emerge che i comportamenti segnalati integrano delle violazioni dei diritti e/o degli interessi degli studenti, il Garante ne dà immediata comunicazione agli Organi, alle Strutture e agli Uffici amministrativi competenti secondo le caratteristiche del caso. Questi, inoltre, compie ogni atto per promuovere possibili soluzioni.

In tutti gli altri casi, il Collegio dei Garanti può operare d'ufficio o dietro apposita segnalazione che, generalmente, deve essere redatta in modo circostanziato e sottoscritta. A seguito della segnalazione, viene avviata un'attività di indagine interna, dandone comunicazione al soggetto segnalato che, generalmente, è ascoltato dal Collegio o dall'organo preposto. In caso di infondatezza della segnalata violazione, si verifica l'immediata archiviazione che è comunicata immediatamente all'interessato. Nel caso in cui, invece, il comportamento segnalato ha dato origine ad una violazione del codice etico, questa determina l'insorgere di una responsabilità disciplinare che dovrà essere valutata dai competenti organi accademici. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge e dai contratti collettivi.

1. 5. Il diritto all'anonimato

Generalmente, i dottorandi e i dottori di ricerca che si rivolgono al Garante hanno diritto, a loro richiesta, all'anonimato e i loro nomi, come qualsiasi altro elemento idoneo ad identificarli, sono esclusi dal diritto di accesso ai documenti amministrativi.

2. Come difendersi da casi di corruzione: il diritto di accesso ai documenti amministrativi

Questo capitolo si concentra sul diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, per difendersi dai casi di corruzione. A tal fine, descrive le procedure di richiesta, i soggetti chiamati a fornire la documentazione richiesta, le tipologie di accesso e le cause di diniego che possono venire in rilievo nella procedura di accesso.

2. 1. Il diritto di accesso agli atti

Che cos'è

Il diritto di accesso è riconosciuto e disciplinato dal capo V della L. 241/1990 (legge sul procedimento amministrativo) a tutela di esigenze di trasparenza e democraticità dell'attività amministrativa

In particolare, il diritto di accesso è il "diritto di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi" (l'art. 22, comma 1, lett. a). Per documento amministrativo si intende "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale" (art. 22, comma 1, lett. d).

Affinché il diritto di accesso possa essere esercitato, in altri termini, è necessario che i dati informativi siano già contenuti in documenti in possesso della pubblica amministrazione. Quest'ultima non è infatti tenuta ad elaborare i dati in suo possesso al fine di soddisfare richieste specifiche da parte di chi richiede l'accesso.

Da chi può essere esercitato?

Il diritto di accesso non è esercitabile indistintamente da qualunque cittadino. Il privato che intende esercitare il diritto di accesso deve essere portatore di un interesse personale alla conoscenza di atti che riguardano in maniera immediata e concreta la propria posizione. Egli, inoltre, deve mirare al conseguimento di una concreta utilità: non è possibile esercitare il diritto di accesso per un mero fine di tutela della legalità in generale. Ad esempio, un concorrente ad un concorso pubblico per un assegno di ricerca può chiedere l'accesso ai documenti inerenti alla valutazione dei titoli effettuata dalla commissione giudicatrice.

Quali sono i soggetti tenuti alla concessione dell'accesso?

Il diritto di accesso si esercita nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico, nonché dei soggetti di diritto privato, con riguardo all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, eventualmente svolta da questi ultimi.

In particolare, il soggetto interessato deve indirizzare l'istanza di accesso alla pubblica amministrazione (P.A.) che ha formato il documento o a quella che lo detiene stabilmente.

Qualora, tuttavia, l'istanza sia rivolta ad una P.A. diversa da quella che ha formato o detiene il documento, quest'ultima è tenuta a trasmetterla immediatamente alla amministrazione competente. Ciascuna P.A. individua un responsabile del procedimento di accesso.

2. 2. Come si esercita il diritto di accesso?

Procedimento

Il soggetto interessato deve formulare una richiesta di accesso motivata, indicando l'interesse connesso all'oggetto della richiesta.

Generalmente è la stessa P.A. a fornire all'interessato una specifica modulistica (di solito rinvenibile sul sito istituzionale). La richiesta dovrà contenere gli estremi del documento di cui si richiede l'accesso e gli eventuali ulteriori elementi che ne consentano l'individuazione, oltre all'identità del soggetto richiedente.

La richiesta di accesso può anche essere presentata tramite gli Uffici Relazioni con il Pubblico.

Tipologie di accesso

Si distingue tra accesso formale e informale. Di norma il diritto di accesso può essere esercitato in via informale, mediante richiesta anche verbale. La richiesta è esaminata dalla P.A. immediatamente e senza formalità e viene accolta mediante una delle seguenti modalità: indicazione della pubblicazione contenente le notizie richieste, esibizione del documento, estrazione di copie o altra modalità idonea; Può accadere però che l'accoglimento immediato della richiesta in via informale non sia possibile. Ciò si verifica quando sussistono dubbi in merito a:

- la legittimazione del richiedente, la sua identità, i poteri rappresentativi;
- la sussistenza dell'interesse del richiedente, sulla base delle informazioni e delle documentazioni fornite;

- l'accessibilità materiale del documento;
- l'assenza di controinteressati (vedi Diritto all'accesso e diritto alla riservatezza).
- In questi casi la P.A. invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale e gli rilascia apposita ricevuta

Laddove la richiesta risulti irregolare o incompleta, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione all'istante entro dieci giorni, con raccomandata a/r ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tal caso, il termine per la conclusione del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta o integrata.

Costi

La presa visione dei documenti e il loro esame sono gratuiti. Il rilascio di copia comporta invece il rimborso del costo di riproduzione (i cui importi sono stabiliti dalle singole amministrazioni), salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

Casi di esclusione del diritto di accesso

Il diritto di accesso è escluso dalla legge nelle seguenti ipotesi:

- segreto di Stato e altri casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, da apposito regolamento governativo ovvero dalle stesse pubbliche amministrazioni;
- procedimenti tributari;
- attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e programmazione;
- nei procedimenti selettivi (e.g. concorsi pubblici), su documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale.

Diritto all'accesso e diritto alla riservatezza

Il documento di cui si chiede l'accesso può contenere informazioni relative ad altri soggetti (cosiddetti, controinteressati): questi sono titolari del diritto alla riservatezza delle proprie informazioni personali. In questi casi l'amministrazione deve effettuare un bilanciamento fra l'interesse di chi chiede l'accesso e l'interesse dei controinteressati a non vedere divulgati i propri dati. Per questo motivo l'amministrazione è tenuta a chiedere all'istante di presentare domanda scritta di

accesso che l'amministrazione comunicherà ai controinteressati. Questi ultimi possono presentare opposizione motivata entro 10 giorni.

Conclusione del procedimento

L'amministrazione è tenuta a concludere il procedimento entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima. Nel caso la domanda risulti irregolare o incompleta, tale termine può essere interrotto e ricomincerà a decorrere a partire dall'integrazione della stessa.

Il procedimento di accesso può concludersi con l'accoglimento dell'istanza, con il suo differimento ad un momento futuro (in caso di temporanee esigenze di segretezza) o con il diniego. In materia di accesso vige la regola del silenzio-rifiuto, decorso il termine di 30 giorni senza che la P.A. abbia espressamente risposto all'istanza, l'accesso si intende negato.

2. 3. Cosa avviene in caso di accoglimento/diniego dell'istanza?

Accoglimento

In caso di accoglimento della richiesta di accesso, l'amministrazione indica all'istante l'ufficio presso cui rivolgersi, assegnandogli un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione o estrarre copia dei documenti. Decorso tale periodo senza che l'interessato si sia attivato, questi dovrà presentare una nuova istanza.

L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di apertura dell'ufficio stesso e alla presenza, se necessaria, di personale addetto. I documenti amministrativi sui quali è consentito l'accesso non possono essere in alcun modo alterati né asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, ma è possibile richiederne una copia.

L'esame può essere effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, eventualmente accompagnato da altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta. L'interessato ha facoltà di prendere appunti nonché di trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione. Su sua richiesta, può ottenere delle copie autenticate.

L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento, inoltre, comporta la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento.

Diniego

In caso di diniego o differimento dell'istanza, l'interessato può proporre un ricorso amministrativo dinanzi al difensore civico e alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il relativo procedimento è disciplinato dal [D.P.R. 184/2006](#). La procedura di riesame è gratuita e l'interessato può esperire personalmente il ricorso, senza l'assistenza del difensore. Anche per questo tipo di procedura, vige il principio del silenzio-rifiuto: ove il difensore civico o la Commissione non si pronuncino nel termine di 30 giorni, il ricorso si intende respinto.

Dal momento del rigetto (espresso o tacito) del ricorso amministrativo, decorre il termine di trenta giorni, entro il quale è possibile esperire il ricorso giurisdizionale presso il giudice amministrativo competente, ai sensi dell'art. 116 [c.p.a.](#), che prevede, per questo tipo di ricorso, un rito speciale.

2. 4. L'accesso civico

Che cos'è

Il [D.lgs. 33/2013](#) ha introdotto, in capo alle pubbliche amministrazioni, nuovi obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni. Tali obblighi riguardano principalmente l'organizzazione e l'attività amministrativa e consistono nel dovere dell'amministrazione di pubblicare determinate informazioni sul proprio sito istituzionale, rendendole accessibili a chiunque senza necessità di istanze o registrazioni.

Al fine di rendere effettivi i descritti obblighi di pubblicazione, l'art. 5 del citato decreto ha introdotto il c.d. "accesso civico", che garantisce a chiunque di ottenere i dati, le informazioni e i documenti oggetto del suddetto obbligo, ma non pubblicati.

L'istanza è gratuita, non deve essere motivata e può essere presentata da chiunque (non è necessario essere titolari di un interesse personale alla pubblicazione del documento). Condizione necessaria e sufficiente per l'esercizio dell'accesso civico è che il documento richiesto sia oggetto dell'obbligo di pubblicazione.

L'amministrazione che riceve l'istanza è tenuta ad effettuare la pubblicazione e, contestualmente, deve inviarne una copia all'istante o dargli comunicazione dell'avvenuta pubblicazione.

L'accesso civico generalizzato

Da ultimo, il [D.lgs. 97/2016](#) (c.d. Decreto trasparenza) ha introdotto una nuova forma di accesso civico libero ai dati e ai documenti pubblici, ispirata al sistema anglosassone del *Freedom of Information Act* (F.O.I.A).

Si tratta di un regime di accesso generalizzato, in base al quale chiunque può accedere a tutti i dati e documenti della pubblica amministrazione, anche laddove questi non siano oggetto di un obbligo di pubblicazione, salvo che a ciò osti uno degli interessi pubblici o privati espressamente indicati dalla legge.

A differenza di quanto previsto per l'accesso procedimentale, il procedimento avviato con l'istanza di accesso civico (generalizzato e non) deve essere concluso dall'amministrazione, entro 30 giorni, con provvedimento espresso e motivato. Nei casi in cui ciò non avviene, non scatta il meccanismo del silenzio-assenso. Il silenzio della pubblica amministrazione, in questo caso, ha valore di inadempimento e giustifica l'esperimento di due tipi di rimedi, tra loro alternativi:

- Il ricorso al giudice amministrativo, da esperire nel termine di trenta giorni dall'infruttuoso decorso del termine di conclusione del procedimento;
- La domanda di riesame della decisione, da avanzare al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'amministrazione competente, il quale deve pronunciarsi entro venti giorni con provvedimento motivato, impugnabile anch'esso dinanzi al giudice amministrativo.

3. Denunciare casi di mobbing e di corruzione con il whistleblowing

In questo capitolo, si affronta il tema del whistleblowing come strumento per denunciare casi di mobbing e di corruzione. Dopo averne definito il significato e i campi di applicazione, viene descritta la procedura per farne uso all'interno degli atenei.

3. 1. Il *whistleblowing*

Che cos'è

Tra le più recenti strategie messe in atto in Italia per contrastare la corruzione, spicca senza dubbio il c.d. *whistleblowing*. Questo termine (che significa letteralmente «colui che soffia nel fischietto») designa uno strumento di natura preventiva, mutuato dall'esperienza anglosassone, e consistente nella rivelazione spontanea, da parte del membro di un'organizzazione pubblica o privata (il *whistleblower*), di un illecito o di un'irregolarità commessi all'interno dell'ente, di cui lo stesso sia stato testimone.

Presentata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) come “nuovo modo” di intendere la pubblica amministrazione, l'introduzione nel nostro ordinamento della figura del *whistleblower* mira ad attuare una vera e propria rivoluzione culturale nel rapporto di lavoro del dipendente pubblico, affinché quest'ultimo sia coinvolto attivamente nella promozione di modelli virtuosi di comportamento e la “delazione” non sia causa di una sua emarginazione dal sistema

Tale strumento è disciplinato dall'art. 54-*bis* del [D.lgs. 165/2001](#) (“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”). È stato introdotto con l'art. 1, comma 51, della L. 190/2012 (c.d. Legge Severino), e modificato prima dalla L. 114/2014, poi dalla L. 179/2017 (che rappresenta l'ultimo intervento normativo in materia).

L'oggetto della segnalazione/denuncia

La legge parla genericamente di condotte illecite di cui il pubblico dipendente è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro; non essendovi un elenco tassativo, si ritiene che siano compresi comportamenti, rischi, irregolarità o veri e propri reati consumati o tentati a danno dell'interesse pubblico. L'ANAC, con la [determinazione n. 6 del 28 aprile 2015](#) (pubblicata in G.U. il 14 maggio 2015), ha affermato che “le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione

[...] ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab esterno. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro". Le Linee Guida utilizzano spesso, con espressioni sintetiche ma efficaci, le parole "corruzione" e "mala gestio".

3. 2. La procedura per esercitare il *whistleblowing*

A chi deve essere indirizzata la segnalazione?

I destinatari della segnalazione sono: il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT); l'ANAC; l'autorità giudiziaria ordinaria; l'autorità giudiziaria contabile. Il RPCT, in particolare, è una figura necessariamente presente in ogni pubblica amministrazione (tutte le Università, pertanto, debbono esserne dotate); svolge attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza previsti dalla normativa vigente; tra le altre cose, propone agli organi di governo dell'amministrazione cui appartiene l'adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Quali sono le garanzie previste a tutela del segnalante?

La legge stabilisce che l'identità del *whistleblower* non può essere rivelata. Il livello di tutela dell'identità del segnalante è tuttavia modulato in base ai diversi contesti in cui la segnalazione produce i propri effetti. Qualora inizi un procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora invece la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. Nel processo penale, invece, la segretezza dell'identità del whistleblower gode di una tutela più limitata: il diritto alla difesa dell'imputato infatti ne impone la rivelazione (disclosure) al termine delle indagini.

Il *whistleblower* è garantito non solo contro il licenziamento dovuto alla segnalazione (in tal caso, infatti, sarà reintegrato nel posto di lavoro), ma genericamente contro tutte le condotte discriminatorie a suo carico (es. mobbing, trasferimenti, etc.), salvo che l'organizzazione di cui fa parte dimostri che le suddette misure sono motivate da ragioni diverse dalla segnalazione. Le violazioni sono punite dall'ANAC tramite sanzioni pecuniarie di importo variabile.

Un'ultima notazione concerne il profilo soggettivo del *whistleblowing*: le tutele disposte dalla legge riguardano principalmente il dipendente pubblico (categoria che comprende anche i dipendenti degli enti pubblici economici e i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico), ma la riforma del 2017 ha esteso tale disciplina, sia pure con gli opportuni adattamenti, anche ai lavoratori del settore privato.

La normativa sul *whistleblowing* si applica anche ai dottorandi e ai ricercatori precari?

Le Università stanno adottando regolamenti e protocolli interni al fine di disciplinare le procedure per la segnalazione di condotte illecite, violazioni o irregolarità e le azioni previste a tutela del personale, e favorire così un ambiente di lavoro caratterizzato da senso di appartenenza e legalità. È importante, in particolare, che siano previste adeguate procedure (preferibilmente informatizzate) per la trasmissione delle segnalazioni, garantendo la segretezza dell'identità del *whistleblower*, la tempestività dell'azione del RPCT e la tutela del segnalante da ritorsioni nei suoi confronti.

Alcune Università hanno esteso le tutele previste dalla legge anche a dottorandi, borsisti e studenti: si tratta di un provvedimento fondamentale affinché la lotta contro la corruzione non sia affidata esclusivamente all'iniziativa del personale dipendente. Vittime di irregolarità e prassi corruttive sono infatti più spesso i precari della ricerca, penalizzati da una situazione contrattuale debole e da vincoli di subordinazione nei confronti del personale strutturato. L'ADI si sta impegnando, sia a livello nazionale che nelle singole università, affinché [la legge sul *whistleblowing* sia recepita con strumenti attuativi efficaci](#), garantendo adeguate tutele a tutte le categorie di ricercatori e ai dottorandi.

4. Linea Libera: orientamento alla denuncia dei casi di corruzione

Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie mette a disposizione un servizio telefonico, gratuito e riservato, per chi voglia segnalare o denunciare condotte corruttive o di stampo mafioso.

Il servizio si rivolge a chi assiste a episodi opachi, condotte corruttive o di stampo mafioso e intenda segnalare o denunciare: clientelismo e cattiva amministrazione, situazioni di conflitto di interesse sul luogo di lavoro, tangenti, infiltrazioni criminali. Ma tende la mano anche a chi vive, nella propria vita, effetti di comportamenti illegali, come estorsione e usura.

È un primo soccorso e un luogo di ascolto, incontro e accompagnamento che vuole mettere potenziali segnalanti e denuncianti in grado di districarsi nel complesso nel quadro normativo e burocratico, per poter poi proseguire in autonomia un proprio percorso verso i canali istituzionali, anche accanto a servizi presenti territorialmente e terzi rispetto a Linea Libera.

Puoi telefonare al numero 800.58.27.27 o scrivere a linealibera@libera.it se sei:

- un potenziale *whistleblower* che ha assistito a opacità sul luogo di lavoro e si trova in una situazione di dilemma etico, non sapendo come procedere, o ha già segnalato e in seguito ha subito ritorsioni;
- una vittima di fatti corruttivi, di usura ed estorsione;
- un testimone che vuole denunciare un reato di origine mafiosa che ha subito o visto e che crede di subire sulla propria vita gli effetti di scelte corruttive.

Il servizio è attivo dal lunedì al venerdì dalle 9 alle 13 e il martedì e il giovedì dalle 15 alle 19.

È importante sapere che Linea Libera non si sostituisce ai canali istituzionali di denuncia e segnalazione, né è un servizio di assistenza legale. Non fornisce denaro né può farsi carico del progetto di vita di chi contatta il servizio. Non può sostituirsi nella segnalazione o nella denuncia.

5. FAQ

Non vengono rispettati i diritti e doveri previsti dai regolamenti del mio corso di dottorato. Come devo comportarmi?

Acquisisci tutto il materiale necessario (i regolamenti di ateneo e la normativa nazionale in materia di dottorato che regolamentano le attività di dottorato) e contatta le figure di riferimento del corso (coordinatore, i rappresentanti dei dottorandi e gli uffici) per porre la problematica. Inoltre, puoi segnalare direttamente ad ADI la questione mandando una mail a sportello.adi@dottorato.it.

Come posso accedere ai documenti amministrativi?

Tramite il diritto di accesso agli atti (civico o generalizzato) si ha possibilità di richiedere e prendere visione di documenti amministrativi.

Il diritto di visione del documento è gratuito, mentre la riproduzione del documento è soggetta ai costi stabiliti dall'ente a cui si richiedono.

Whistleblower: chi può “soffiare nel fischiello”?

Il *whistleblower* è colui/colei che rileva, nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, “una possibile frode, un pericolo o un altro serio rischio che possa danneggiare clienti, colleghi, azionisti, il pubblico o la stessa reputazione dell'ente” e decide di segnalarlo alle autorità competenti.

A chi segnalare?

È possibile segnalare a:

- ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione;
- Autorità giudiziaria ordinaria/contabile;
- Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'ente.

Cosa posso segnalare? Quali fatti/atti possono essere oggetto di segnalazione?

La segnalazione può riguardare, soprattutto, azioni od omissioni, commesse o tentate:

- penalmente rilevanti;
- in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni aziendali;
- che possono arrecare un pregiudizio all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico o all'immagine degli stessi;

- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o, ancor più, di arrecare un danno all'ambiente;
- che possono arrecare un danno o un pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso L'Ente.

Quale legge tutela il whistleblowing?

Il *whistleblowing* è disciplinato dall'art. 54-*bis* ("Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti") del [D.lgs. 165/2001](#), introdotto dalla L. 179/2017 ("Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato"). Tale normativa appresta una tutela per il lavoratore dipendente pubblico e privato che segnali la commissione di un reato ai soggetti preposti (*whistleblowing*), proteggendolo contro le eventuali ritorsioni da parte di colleghi o superiori. L'ANAC, l'Ente preposto all'anticorruzione, ha inoltre emesso le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" ([det. n. 6 del 28 aprile 2015](#)) con la chiara indicazione che le segnalazioni, al fine di tutelare il segnalante, possono essere trattate informaticamente.

La L. 179/2017 tuttavia non conteneva, alla data di emanazione, alcun riferimento al personale precario delle pubbliche amministrazioni ovvero a quello non contrattualizzato, ragione per cui dottorandi e assegnisti erano irragionevolmente tagliati fuori dai meccanismi di tutela previsti per i *whistleblowers*. Già al momento dell'approvazione della legge, con la campagna [Fix the PhD](#), l'ADI aveva richiesto al ministero l'introduzione in tutti gli atenei e dipartimenti di strumenti a protezione dei dottorandi nel caso in cui intendessero denunciare illeciti e comportamenti inappropriati da parte dei docenti. Il quadro è tuttavia cambiato, pur nell'inerzia nazionale, con l'approvazione della [Direttiva europea sul whistleblowing del 2019](#), che, [al considerando n.39](#), espressamente estende ai precari le forme di tutela generali contro il mobbing e la corruzione. La Direttiva dovrà essere recepita nella legislazione nazionale, ma è un chiaro passo in avanti rispetto alla legge 179.

Quali sono le tutele necessarie?

La protezione dell'identità del segnalante è necessaria al fine di garantire il prosieguo della propria attività lavorativa senza rischi di tipo psicologico e/o fisico. La legge, tuttavia, al comma 3 dell'art. 54-*bis*, tutela la riservatezza ma non pienamente l'anonimato. La Corte di cassazione, infatti, in una sentenza del 31 gennaio 2018 ha precisato che il whistleblower è coperto dall'anonimato solo sul piano disciplinare (e salvo che la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato), mentre nell'ambito del procedimento penale il segreto

sull'identità del segnalante opera soltanto nei modi e nei limiti previsti dalla disciplina del segreto istruttorio (fino alla chiusura della fase delle indagini preliminari o fino a che l'imputato non ne possa avere conoscenza, ai sensi del codice di procedura penale).



Che cos'è l'ADI?

L'ADI è l'associazione che rappresenta e tutela i dottorandi, gli assegnisti di ricerca e i giovani ricercatori e che lavora per vedere riconosciuto un maggior valore al titolo di Dottore di Ricerca. L'ADI è indipendente dai partiti ed è composta da dottorandi e da dottori di ricerca che dedicano in maniera volontaria e non retribuita il proprio tempo per migliorare le condizioni di vita e di ricerca di tutti. Attualmente l'ADI è presente sul territorio nazionale con più di 30 sedi locali. Aumento delle borse, superamento del dottorato senza borsa, riforma del dottorato, statuto dei diritti, misure pensionistiche, riforma delle procedure di reclutamento, valorizzazione del titolo: sono solo alcuni temi trattati negli ultimi anni dall'ADI.

Diamo voce alle istanze e ai bisogni dei dottorandi e dei ricercatori nella contrattazione con il Ministero e con il Governo, come rappresentanti al CNSU (Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari). Rispetto ad alcune di queste battaglie abbiamo ottenuto vittorie significative: l'aumento dell'importo della borsa di 240 euro al mese, per tutti i dottorandi borsisti a partire da gennaio 2008, e poi ancora di 125 euro a partire dal gennaio 2018, è sicuramente tra le più importanti. Grazie al nostro impegno i dottorandi non borsisti, dal gennaio 2017, sono esentati dalle tasse per l'iscrizione e la frequenza dei corsi di dottorato. Infine, dal luglio del 2017, grazie ai nostri sforzi, dopo due anni dall'avvio della campagna #ricercaèlavoro, i dottorandi borsisti e gli assegnisti di ricerca hanno diritto al sussidio di disoccupazione DIS-COLL.

Resta ancora molto da fare: l'aumento della borsa di dottorato, il superamento del dottorato senza borsa, l'eliminazione delle tasse per tutti i dottorandi borsisti, una riforma del reclutamento dei ricercatori incentrata sul superamento della precarietà e sulla creazione di condizioni di lavoro adeguate, l'approvazione di una Carta dei Diritti dei Dottorandi, un'adeguata valorizzazione del dottorato nelle imprese, nella scuola e nella pubblica amministrazione e in particolare nel sistema universitario. Nei prossimi anni vogliamo continuare a dare voce ai dottorandi e ai dottori di ricerca. Per farlo, come sempre, potremo contare solo sul tempo e sull'impegno volontario di tanti attivisti. Iscriverti all'ADI significa sostenere concretamente queste battaglie e impegnarsi a portarle avanti.

Per iscriversi all'ADI, è sufficiente contattare la sede locale ADI più vicina. La lista completa delle sedi ADI è [qui](#).

Più siamo, più contiamo!



www.dottorato.it