



WHISTLEBLOWING PA

WHISTLEBLOWING PA

Il D.Lgs. 24/2023 riporta nell'art. 5, per tutte le pubbliche amministrazioni, l'obbligo di implementare procedure interne di *whistleblowing*.

WhistleblowingPA non è solo uno strumento informatico, permette agli enti aderenti di ottenere anche delle utili raccomandazioni sullo sviluppo e implementazione di *policy* mirate alla diffusione dello strumento di segnalazione.

L'obiettivo di questo report è fornire lo stato dell'arte dell'adesione al progetto *WhistleblowingPA* da parte degli enti e aziende del settore sanitario e trarre delle indicazioni sull'utilizzo sui sistemi di *whistleblowing* tra questi enti e organizzazioni. Se alcuni si sono limitati ad un semplice utilizzo della piattaforma di segnalazione, altri hanno implementato la gran parte delle raccomandazioni fornite.



CAMPIONE E METODOLOGIA DI RIFERIMENTO

A giugno 2023 il numero totale di enti aderenti al progetto *WhistleblowingPA* è in costante crescita e supera le oltre 2000 organizzazioni.

Il monitoraggio degli anni scorsi aveva come obiettivo quello di analizzare l'utilizzo della piattaforma di segnalazione da parte di tutti gli enti e organizzazioni, al di là del settore di appartenenza. Quest'anno è stata fatta una scelta metodologica differente.

Il campione selezionato è di **101 aziende sanitarie**, tra le aderenti alla piattaforma *WhistleblowingPA* in data 31 dicembre 2022.

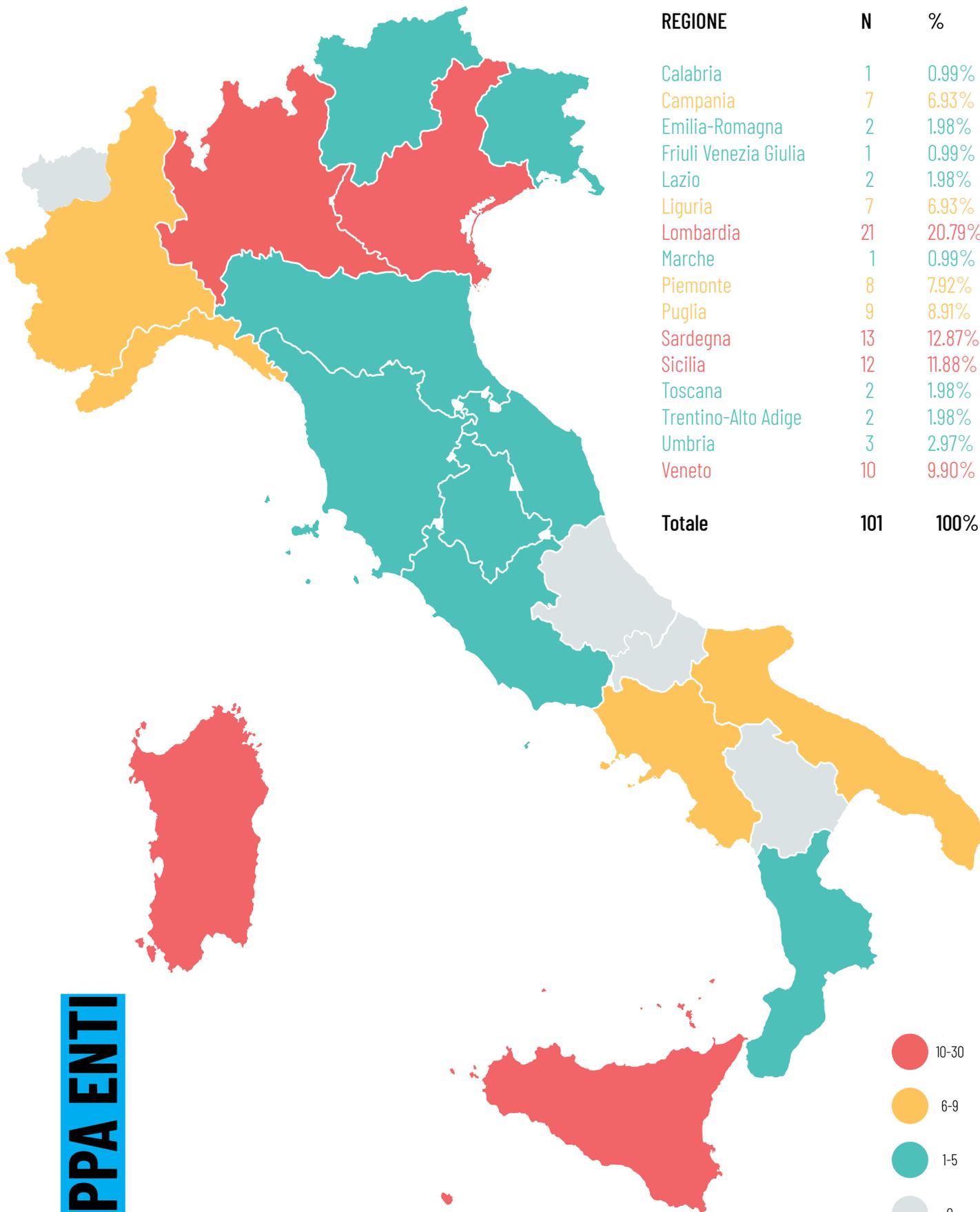
Si tratta di:

- Agenzie Regionali Sanitarie;
- Aziende Sanitarie;
- Aziende Ospedaliere.

La scelta del campione afferente all'ambito sanitario è dovuta a diversi fattori: da un lato le risorse non sufficienti ad effettuare il monitoraggio puntuale di oltre 2000 enti aderenti al progetto *WhistleblowingPA*; dall'altro l'esperienza di Transparency International Italia a supporto delle aziende sanitarie.

Negli anni, grazie a iniziative quali il Forum per l'integrità in Sanità, in collaborazione con Re-Act, abbiamo maturato un'ampia conoscenza del fenomeno corruttivo in ambito sanitario, a testimonianza di ciò abbiamo potuto osservare l'elevato numero di segnalazioni ricevute dalle aziende ospedaliere.





MAPPA ENTI



ENTI ADERENTI - PROVINCE



PROVINCE	N	%	PROVINCE	N	%
Alessandria	1	1%	Imperia	1	1%
Avellino	1	1%	Lecco	1	1%
Barletta-Andria-Trani	1	1%	Lodi	1	1%
Belluno	1	1%	Monza e Brianza	1	1%
Benevento	1	1%	Oristano	1	1%
Biella	1	1%	Pesaro e Urbino	1	1%
Bolzano	1	1%	Ragusa	1	1%
Brindisi	1	1%	Roma	1	1%
Caserta	1	1%	Rovigo	1	1%
Crotone	1	1%	Salerno	1	1%
Enna	1	1%	Sardegna	1	1%
Foggia	1	1%	Savona	1	1%
			Siracusa	1	1%
			Sud Sardegna	1	1%
			Terni	1	1%
			Trento	1	1%
			Udine	1	1%
			Verbano-Cusio-Ossola	1	1%
			Vercelli	1	1%
			Viterbo	1	1%
			Bergamo	2	2%
			Bologna	2	2%
			Brescia	2	2%
			Firenze	2	2%
			Mantova	2	2%
			Padova	2	2%
			Pavia	2	2%
			Perugia	2	2%
			Venezia	2	2%
			Verona	2	2%
			Vicenza	2	2%
			Cagliari	3	3%
			Catania	3	3%
			Messina	3	3%
			Napoli	3	3%
			Nuoro	3	3%
			Palermo	3	3%
			Sassari	4	4%
			Torino	4	4%
			Varese	4	4%
			Genova	5	5%
			Bari	6	6%
			Milano	6	6%

Totale complessivo **101** **100%**



Le informazioni sul numero di segnalazioni sono state estratte dalle due relazioni annuali dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), pubblicate nella sezione "Amministrazione Trasparente" entro il 30 aprile 2023.

I dati estratti e di seguito riportati riguardano il 2021 e il 2022 sul campione di 101 aziende sanitarie.

Gli enti considerati nel 2021 sono 81, nel 2022 sono 83; i restanti (20 e 18):

- non hanno compilato il campo relativo alle segnalazioni ricevute;
- non hanno prodotto la relazione nel formato che richiede dati numerici;
- non hanno pubblicato la relazione annuale nel periodo di ricerca (in ogni caso successivo al termine stabilito da A.N.AC. stessa).

Generalmente, gli enti hanno la possibilità di scegliere se compilare la relazione tramite un modulo Excel fornito da A.N.AC., o se caricare la relazione compilando un modulo su un portale specifico di A.N.AC. Tuttavia, solo le relazioni tramite modulo Excel contengono il dato numerico.

Secondo l'art.8.3 del D.Lgs. 24/2023, A.N.AC. dovrà riportare alla Commissione europea una serie di statistiche sulle segnalazioni esterne. A tal riguardo, sarebbe raccomandabile trovare una modalità uniforme per raccogliere i dati utili anche sulle segnalazioni interne, poiché questo tipo di raccolte dati sono utili a livello globale e settoriale, per una migliore analisi e comprensione del fenomeno *whistleblowing*.

Quanto al numero di segnalazioni, viene riportato il numero di segnalazioni totali ricevute dagli enti negli anni di riferimento:

- 81 enti nel 2021, per 110 segnalazioni;
- 83 enti nel 2022, per 180 segnalazioni.

Nel 2021, in media, ogni ente ha ricevuto 1 segnalazione, nel 2022 invece la media è pari a 2.

Se alcuni enti hanno ricevuto un numero elevato di segnalazioni altri non ne hanno ricevuta neanche una. Tra gli enti con elevato numero di segnalazioni, in entrambi gli anni considerati, rilevano l'ASL di Bari e l'ASST Sette Laghi, entrambe membri del Forum per l'integrità in Sanità.

L'evidente aumento delle segnalazioni nei due anni considerati potrebbe essere ricondotto ad almeno due fattori:

- un aumento delle condotte sospette, meritevoli di essere segnalate;
- una maggior fiducia nell'istituto del *whistleblowing*, che negli anni è diventato più pratico ed efficace.

In altri termini: se a fronte di una segnalazione c'è un riscontro tempestivo e delle azioni correttive da parte del RPCT, allora ci sarà un maggiore incentivo a segnalare condotte illecite.

Lo scopo del *whistleblowing* è quello di facilitare ed incentivare le segnalazioni interne. Il RPCT dotato di una maggiore conoscenza del contesto organizzativo e culturale in cui opera può agire più tempestivamente. L'uso del canale interno sarebbe sempre auspicabile, fatte salve casistiche quali l'assenza di imparzialità ed indipendenza del RPCT (es. coinvolto nella vicenda o vicino alla dirigenza), l'inattività dello stesso o l'esistenza solo formale e non sostanziale del *whistleblowing* (in cui è preferibile la segnalazione esterna).

Se la Direttiva europea lasciava libertà rispetto alla scelta del canale, il D.Lgs. 24/2023 prevede una serie di condizioni al verificarsi delle quali è possibile effettuare una segnalazione esterna. Si aggiunga, tra i motivi che potrebbero spingere a segnalare esternamente: la ridotta dimensione dell'ente e quindi il coinvolgimento di gran parte del personale.



Lo scopo del *whistleblowing* è quello di facilitare ed incentivare le segnalazioni interne. Il RPCT dotato di una maggiore conoscenza del contesto organizzativo e culturale in cui opera può agire più tempestivamente.



NUMERO SEGNALAZIONI **2021**

CAMPIONE DI ENTI CONSIDERATI -	81
ENTI CON ALMENO UNA SEGNALAZIONE -	25
N. SEGNALAZIONI RICEVUTE-	110
SEGNALAZIONI PER ENTE (MEDIA) -	1

NUMERO SEGNALAZIONI **2022**

CAMPIONE DI ENTI CONSIDERATI -	83
ENTI CON ALMENO UNA SEGNALAZIONE -	21
N. SEGNALAZIONI RICEVUTE -	180
SEGNALAZIONI PER ENTE (MEDIA) -	2



INFORMAZIONI SUI DIRITTI DEI WHISTLEBLOWER

E POLICY INTERNE



La legge 179/2017 non prevedeva alcuna indicazione riguardo alle informazioni da fornire ai soggetti segnalanti e dunque eravamo noi a suggerire agli aderenti al progetto *WhistleblowingPA* quali informazioni riportare. Il nuovo D.Lgs. 24/2023 prevede degli obblighi informativi (art.5 e art.6).

Il segnalante, al momento della segnalazione, deve essere informato sul canale e sulle procedure di segnalazione, interne o esterne all'ente. Data la recente attuazione del D.Lgs. 24/2023, al momento, ci riferiamo ad un modello di "pagina dedicata al whistleblowing", che comprende:

- una breve introduzione all'istituto del *whistleblowing* e al progetto *WhistleblowingPA* a cui l'ente ha aderito;
- la *policy* in materia di *whistleblowing*, con indicati i diritti, le modalità e il destinatario della segnalazione;
- la *policy* in materia di *privacy* (es. le garanzie sulla protezione dell'anonimato);
- i documenti allegati che contengono le *policy* di cui sopra;
- i tempi di gestione della segnalazione da parte del ricevente;

Una "pagina dedicata al whistleblowing" contenente questi elementi può essere considerata aderente alle migliori pratiche nazionali e internazionali e alle nostre raccomandazioni. Le pagine non provviste di tali informazioni, o in cui vengono riportati solo allegati, o ancora in cui l'istituto del *whistleblowing* non è stato adeguatamente introdotto, possono essere considerate non conformi.



WEB PAGE

NO

37 / 37%

SI

64 / 63%

Il numero di enti che hanno una *"pagina dedicata al whistleblowing"* è pari a 64.

Mettere a disposizione del segnalante un'informativa completa rientra negli obiettivi del progetto *WhistleblowingPA* e anche del nuovo D.Lgs. 24/2023 .

Per questo sarà interessante osservare le prossime evoluzioni degli enti campionati e non dotati di un'adeguata *"pagina dedicata al whistleblowing"*.



Esempio di buona pratica di procedura whistleblowing

Una buona procedura *whistleblowing* dovrebbe contenere le seguenti sezioni:

- obiettivo: stabilire le modalità attraverso cui è possibile effettuare la segnalazione in quell'ente;
- oggetto della segnalazione: quali illeciti o irregolarità legati all'attività dell'ente possono essere segnalati;
- soggetti segnalanti: definizione di coloro che possono segnalare (es. dipendenti, collaboratori);
- soggetti riceventi la segnalazione: definizione di colui che è destinatario della segnalazione;
- modalità di segnalazione: identificazione del canale o dei canali utilizzabili;
- confidenzialità e anonimato: modalità con cui vengono garantite l'anonimato e la confidenzialità;
- attività di verifica e accertamento: attività che vengono poste in essere al momento della ricezione della segnalazione;
- tutele e garanzie offerte al segnalante (es. gestione delle ritorsioni);
- responsabilità e sanzioni;
- protezione dei dati personali.

Di seguito alcuni esempi di "pagine dedicate al whistleblowing" complete, chiare e facilmente accessibili.

Esempio / ATS Bergamo

Per arrivare a questa pagina: Home > Amministrazione Trasparente > Altri contenuti > Prevenzione della corruzione > [Modulo per la segnalazione di condotte illecite da parte del dipendente pubblico attraverso l'apposita piattaforma informatica dedicata.](#)

Esempio / Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi

Per arrivare a questa pagina
Home > [Segnalazione di illeciti](#)

Esempio / Azienda Socio Sanitaria Territoriale dei Sette Laghi

Per arrivare a questa pagina: Home > Amministrazione Trasparente > Altri contenuti > Prevenzione della corruzione > Regolamenti per la prevenzione e la repressione > [Segnalazioni di illecito - Whistleblowing](#)

Esempio / Fondazione IRCCS Cà Granda Ospedale Maggiore Policlinico

Per arrivare a questa pagina: Home > Amministrazione Trasparente > Altri contenuti > Prevenzione della corruzione > Regolamenti per la prevenzione e la repressione > [Segnalazioni di illecito - Whistleblowing](#)



POLICY WHISTLEBLOWING



Il numero di enti dotati di una *policy* in materia di *whistleblowing* è quasi la metà degli enti campionati (45%).

INFO WHISTLEBLOWINGPA



Il numero di enti che hanno pubblicato informazioni sul progetto *WhistleblowingPA*, con una breve descrizione, è più della metà degli enti campionati (55%).

Un esempio di descrizione > *Per inviare una segnalazione, il dipendente può procedere tramite la piattaforma realizzata nell'ambito del progetto WhistleblowingPA e messa a disposizione da Transparency International Italia.*





Questo dato rispecchia la sempre più stretta relazione tra il tema della *privacy* e l'istituto del *whistleblowing*, alla quale fa specifico riferimento anche il D.lgs.24/2023.

INFO PRIVACY



Esempio pratico: il Garante Privacy, con l'[ordinanza del 7 aprile 2022](#), ha sanzionato l'Azienda ospedaliera di Perugia con, tra le varie motivazioni, quelle presentate in seguito:

- mancanza di una informativa relativa ai trattamenti derivanti dall'acquisizione di segnalazioni;
- mancato censimento nel registro delle attività di trattamento dei trattamenti dei dati personali effettuati per finalità di acquisizione e gestione delle segnalazioni;
- pubblicazione della piattaforma *whistleblowing* su rete intranet aziendale;
- mancata disattivazione delle credenziali di autenticazione assegnate al RPCT in seguito alle sue dimissioni.

In seguito alla sanzione da parte dell'Autorità Garante della Privacy, l'azienda ospedaliera si è rivolta a *Transparency International Italia*, chiedendo di aderire al progetto *WhistleblowingPA* e poter usufruire di una piattaforma in linea con gli standard richiesti.



NOMINA E RESPONSABILE ESTERNO DEL TRATTAMENTO DEI DATI

Tra gli atti che gli enti devono predisporre obbligatoriamente per poter essere conformi alla normativa a protezione dei dati, viene posto l'accento sulla **nomina a responsabile esterno del trattamento dei dati**.

Il gruppo di lavoro di *WhistleblowingPA* ha predisposto un **modulo di nomina** specifico che gli enti devono controfirmare e consegnare.

Su 101 enti campionati, 51 hanno inviato la nomina. Nonostante la nomina venga menzionata al momento del processo di attivazione e sia sempre a disposizione sul sito del progetto, alcuni enti aderenti non hanno ancora inviato la nomina compilata. In casi come questi, è nostra prassi inviare tre comunicazioni in cui sollecitiamo il RPCT a inviare la nomina.

Tale dato testimonia che molti enti non hanno ancora maturato una consapevolezza degli obblighi che comporta l'attivazione della piattaforma per la segnalazione di illeciti. Si auspica un miglioramento della prassi con l'implementazione del nuovo Decreto e delle Linee Guida A.N.AC..



DOVE TROVO LA PIATTAFORMA?

L'obbligo di essere autenticati sul sito dell'amministrazione o la possibilità di segnalare solo tramite dispositivi presenti nella sede fisica, rappresentano un enorme disincentivo per i segnalanti.



Il progetto *WhistleblowingPA* non si limita all'erogazione della piattaforma all'ente richiedente ma comprende una serie di indicazioni per un suo utilizzo efficace. Tra queste, ogni azione utile a garantire la visibilità e l'accessibilità dello strumento di segnalazione.

In merito ai requisiti di pubblicazione della piattaforma, il D.Lgs. 24/2023 non fornisce alcun riferimento e né A.N.AC. né altri soggetti istituzionali hanno dato particolari raccomandazioni. Al momento, il posizionamento della piattaforma di segnalazione sui siti istituzionali è a discrezione dell'ente.

Per questo, gli enti aderenti a *WhistleblowingPA* ricevono una serie di indicazioni ed elementi ulteriori, anche rispetto a quanto previsto dalle Linee Guida di A.N.AC..

La piattaforma per le segnalazioni deve essere pubblica e accessibile sul sito web dell'ente, il segnalante ma anche i dipendenti e i collaboratori di aziende esterne che prestano servizio per l'ente, devono poterla trovare agevolmente. L'obbligo di essere autenticati al sito dell'amministrazione o peggio ancora la possibilità di segnalare solo tramite dispositivi presenti nella sede fisica rappresentano un enorme disincentivo per i segnalanti. Dunque, la piattaforma non dovrebbe essere pubblicata su intranet aziendale o reti non visibili esternamente.



MOTORE DI RICERCA



ACCESSO DA HOME



Il 63% degli enti campionati garantisce l'accesso alla piattaforma tramite la funzione "Motore di Ricerca" interna al sito web.

Il 30% degli enti del campione analizzato riporta l'indirizzo/link della piattaforma nella "Home" del sito web - questa modalità rientra tra i nostri suggerimenti.

AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE



Nel 92% degli enti campionati si accede all'indirizzo/link della piattaforma tramite la sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web.



I percorsi da "Amministrazione Trasparente" vengono riportati nella seguente tabella:

PERCORSI IN AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE

ALTRI/PREVENZIONE CORRUZIONE/WHISTLEBLOWING	20
ALTRI/WHISTLEBLOWING	8
DISPOSIZIONI GENERALI	10
HOME	5
ALTRI/PREVENZIONE CORRUZIONE/SEZIONE 1	19
ALTRI/PREVENZIONE CORRUZIONE/SEGNALAZIONE ILLECITI	10
ALTRI/PREVENZIONE CORRUZIONE/REGOLAMENTI	7
ALTRO	14

In ogni caso, il percorso per raggiungere l'indirizzo/link alla piattaforma e/o all'informativa in materia di *whistleblowing* dovrebbe essere chiaro e diretto, a partire dall'accesso alla pagina principale/home del sito web dell'ente.

