

Il valore della trasparenza e il ruolo dei *whistleblower*

Carlo Zerbino

Perché parlare di trasparenza?

Perché *“una società trasparente, in cui nessuna condotta privata può essere tenuta al coperto dallo sguardo dei cittadini, è un meccanismo cruciale per evitare intrighi destabilizzanti”*¹, quindi parliamo di democrazia.

E perché parlarne in ambito sanitario?

Perché questo settore negli anni è stato protagonista di casi di corruzione anche gravi.

Perché è intervenuta anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che nel 2015 ha analizzato i rischi nella sanità e, dopo aver trattato il comprensibile rischio clinico, ha tratteggiato la possibile relazione tra rischio sanitario e rischio corruzione.

Il settore sanitario è stato destinatario a regolamentazioni via via più stringenti finalizzate, in larga parte, a far emergere e contrastare le situazioni di conflitto di interesse tra operatori sanitari e aziende private. Sul fronte di queste ultime si registra una sempre maggiore attenzione a improntare i rapporti con la sanità pubblica in modo corretto.

Si nota, infatti, un percorso evolutivo nelle interazioni favorite anche dalle associazioni di categoria, che impongono ai propri associati livelli di *compliance* sempre più alti, e dalle disposizioni del d.lgs. 231/2001

in materia di responsabilità amministrativa degli enti.

In realtà nel 2018 si è registrato un aumento di segnalazioni rilevanti di irregolarità rispetto al 2017 nell'ambito della sanità pubblica. Si tratta di un effettivo aumento della casistica o di una tendenza a denunciare di più? È un dato, però, che evidenzia una maggiore sensibilità e propensione a segnalare non necessariamente legata a un incremento della casistica patologica.

Il 23 ottobre 2019, il Presidente del Parlamento Europeo, Davide Sassoli, ha posto la firma alla Direttiva UE 2019/1937 che riguarda **la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione**², il cui articolo 1 pone al centro il *whistleblower*: *“Chi lavora per un'organizzazione pubblica o privata o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di minacce o pregiudizi al pubblico interesse sorti in tale ambito. Nel segnalare violazioni del diritto unionale che ledono il pubblico interesse, tali persone (gli «informatori - whistleblower») svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni e nella salvaguardia del benessere della società. Tuttavia, i potenziali informatori sono spesso poco inclini a segnalare inquietudini e sospetti nel timore di ritorsioni. In tale contesto, l'impor-*

Direttore Generale Associazione Italiana Pneumologi Ospedalieri-Italian Thoracic Society (AIPO-ITS), Milano
direzione@aiporicerche.it

tanza di garantire una protezione equilibrata ed efficace degli informatori è sempre più riconosciuta a livello sia unionale che internazionale”.

L'istituto del *whistleblowing* in Italia nasce, sotto il profilo normativo, nel settore pubblico. La legge 190/2012 cosiddetta “legge anticorruzione” ha introdotto l’art. 54-bis nel d.lgs. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego), che disciplina la “tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”. Con la legge 179/2017, si è potenziata, rendendola molto organica, la disciplina del *whistleblowing* nel settore pubblico e si è introdotta nel privato tramite integrazioni all’art. 6 del d.lgs. 231/2001.

La Direttiva UE del 23 ottobre 2019 regala forti livelli di democrazia, infatti l’art. 31 recita: “Coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell’ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione. Il diritto alla libertà di espressione e d’informazione, sancito dall’articolo 11 della Carta e dall’articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, comprende il diritto di ricevere o di comunicare informazioni nonché la libertà e il pluralismo dei media. Di conseguenza, la presente direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (CEDU) relativa al diritto alla libertà di espressione e ai principi elaborati su tale base dal Consiglio d’Europa nella raccomandazione sulla protezione degli informatori adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa il 30 aprile 2014”.

Nei modelli organizzativi delle aziende c’è infatti un paragrafo dedicato alle segnalazioni a favore dell’Organismo di Vigilanza, dove sempre più stringenti regolamentazioni permettono di far emergere e contrastare i conflitti d’interesse, e alla conseguente tutela del segnalante da ritorsioni e/o discriminazioni.

Si trattava, tuttavia, di una protezione su



base volontaristica non necessariamente godibile dal segnalante.

Inoltre, nelle affiliate italiane di gruppi multinazionali è frequente l’esistenza di un sistema di *whistleblowing* che, al fine di garantire il segnalante e favorire le investigazioni interne, è gestito a livello globale, nonché tramite piattaforme di terze parti idonei a rendere anonimo il *whistleblower*.

In molte aziende pubbliche e private, come gli Istituti Bancari, vengono adottate procedure per la segnalazione, da parte del personale, che possano costituire una violazione delle norme disciplinanti l’attività bancaria. In tale contesto è garantita la riservatezza e la protezione dei dati personali del segnalante e del soggetto segnalato, nonché la tutela da condotte ritorsive.

Attualmente, la legge 179/2017 interviene direttamente sul d.lgs. 231/2001, aggiungendo tre nuovi commi all’art. 6 mediante i quali è sancito che:

- i modelli organizzativi devono prevedere canali che consentano ai destinatari di presentare segnalazioni circostanziate di condotte illecite rilevanti;
- i canali di segnalazione devono garantire la riservatezza dell’identità del segnalante;
- deve essere previsto almeno un canale alternativo idoneo a garantire, con mo-

dalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;

- sono vietati atti ritorsivi quali il licenziamento ritorsivo o discriminatorio;
- l'ente deve implementare il sistema sanzionatorio con riferimento a chi viola le misure di tutela nonché a chi effettua segnalazioni, con dolo o colpa grave, infondate.

Tuttavia, la legge nulla dispone per le società che non hanno implementato quanto previsto dal d.lgs. 231/2001 la cui adesione non è obbligatoria (salvo rare eccezioni).

La normativa per il settore privato difetta di organicità, anche nella *governance* delle segnalazioni. Ad esempio, a differenza di quanto avviene nel settore pubblico, non è sancito quale persona, organo o funzione aziendale debba riceverle.

Così il rischio nel settore privato è elevato e spesso l'assenza di procedure e *governance* viene riflessa sulla controparte, come ad esempio le procedure che l'Industria aderente e EFPIA (European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations) riversa sui percettori di incarichi diretti.

L'introduzione di Codici etici di tipo autoregolamentare più stringenti da parte di Associazioni come Farmindustria e Confindustria dispositivi medici, non minimizza il problema interno, anzi lo rende pubblico ma a discapito delle collaborazioni. Seppur vero che in questo modo viene definito e reso pubblico il trasferimento di valore (TOV) dall'Industria privata a Organizzazioni (HCP) e Professionisti (HCO), non sempre sono chiari i processi che sottintendono a questo trasferimento che è regolato autonomamente dalle singole aziende con metodologie diffusi e strumenti differenti, anche in termini di pubblicazioni, dove l'analisi rilevata al mese di febbraio 2020 ci dice che

sulle 10 *big pharma* del mercato, solo 3 hanno pubblicato i dati 2018, mentre le altre sono ferme al 2017, se non addirittura al 2016.

La trasparenza è chiesta anche agli Enti e alle Istituzioni pubbliche e private nonché alle Società Scientifiche e dalle Associazioni Tecnico-Scientifiche delle professioni sanitarie iscritte in apposito elenco istituito e regolamentato con decreto del ministro della salute del 2 agosto 2017, che richiama la Legge del 2 marzo 2017 n. 24, Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie; tuttavia, dopo le prime corse a regolamentarsi per essere in prima linea, a oggi sono pochissime le Società Scientifiche che pubblicano i propri bilanci, men che meno le Associazioni Tecnico-Scientifiche delle professioni sanitarie.

Il 4° Rapporto annuale della ANAC³ sul *whistleblowing* del 2019 riporta come l'area della Sanità sia al 4° posto tra le aree colpite da condotte illecite, mentre tra i casi segnalati ricorrono soventi anomalie nella valutazione dei titoli rispetto ai criteri del bando di una procedura concorsuale per un dirigente medico.

Appare evidente quindi che il ruolo del *whistleblower*, al di là della segnalazione di violazione, diventa con la direttiva UE un tutore della democrazia e lo invitiamo a servirsi degli strumenti attualmente disponibili alla pagina ANAC: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>

Bibliografia

- 1) JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1778).
- 2) Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, GUUE del 26.11.2019 - L 305/17.
- 3) CORRADO A (a cura di); Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). 4° Rapporto annuale sul *whistleblowing*. http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/Eventi/_evento?id=ff4146050a778042409876c2f774be1