

Primo report  
23 giugno 2026



# Whistle Monitor

**Indagine partecipata di monitoraggio sull'accessibilità,  
fruibilità e completezza informativa dei canali interni  
di whistleblowing in Italia**

Focus sanità, università ed enti territoriali



in collaborazione con



La campagna di monitoraggio Whistle Monitor ha preso avvio il 29 gennaio 2026.

La rilevazione dei dati è avvenuta dal 9 marzo al 22 maggio 2026.

La redazione del presente report è stata ultimata il 15 giugno 2026.

Il report è stato redatto da [Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie APS](#).

In dettaglio, è stato ideato e scritto dal [Progetto Common - Comunità monitoranti](#), nelle figure di **Leonardo Ferrante**, **Elisa Orlando** e **Camilla Galaverni**.

Revisione editoriale a cura di **Carlotta Bartolucci**.

Analisi dati a cura di **Sara di Marino** (Libera Milano).

Progetto grafico a cura di **Francesco Iandolo**.

Si ringraziano per i contributi di commento ai dati:

Per Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), **Giulia Cossu**, **Valentina Tomassi** e **Laura Valli**.

Per Segretariato Italiano Studenti di Medicina (SISM), **Luca Areggi**, **Andrea Panvini**, **Valentina Foti** e **Lucia Di Mare**.

Per Libera contro le mafie, **Francesca Rispoli**.

Per LINK - Coordinamento Universitario, **Gabriele Sottile**.

Si ringrazia ANAC per il contributo nello sviluppo e validazione degli indicatori di monitoraggio.

Si ringraziano le 44 attiviste di Libera, SISM e LINK che hanno contribuito al monitoraggio.

Qualunque ente, tra quelli analizzati, sia interessato a conoscere il report di dettaglio della propria situazione può scrivere a [common@libera.it](mailto:common@libera.it).

*An executive summary of this report is available in English on [Libera's website](#).*

ITALIA



OPEN  
GOV

Il presente report è un'azione realizzata nell'ambito del [Sesto Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto](#) (NAP 2024-2026).



Si inserisce anche all'interno della [campagna Fame di Verità e Giustizia](#), realizzando il punto in piattaforma dedicato al contrasto della corruzione.



## INDICE

<b>WHISTLE MONITOR, IN 1500 PAROLE</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO 1 - COME, PERCHÉ E CON CHI MONITORARE I SISTEMI INTERNI DI WHISTLEBLOWING IN ITALIA</b>	<b>6</b>
1.1 Perché monitorare il whistleblowing	6
1.2 Perché monitorare accessibilità, fruibilità e completezza informativa dei canali interni di whistleblowing: gli indicatori	8
1.3 Quali ambiti abbiamo monitorato: mondo della salute, università, amministrazione territoriale e locale	13
1.4 Come abbiamo costruito la comunità monitorante e l'azione di monitoraggio	15
<b>CAPITOLO 2 - CHE COSA DICONO I DATI</b>	<b>23</b>
2.1 I risultati complessivi del punteggio di accessibilità, fruibilità e completezza informativa del sistema interno di whistleblowing	23
2.2 I risultati, indicatore per indicatore	28
<b>CAPITOLO 3 - I COMMENTI AI DATI</b>	<b>37</b>
3.1 Il commento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione	37
3.2 Il commento del Segretariato Italiano Studenti in Medicina	45
3.3 Il commento di Libera contro le mafie	45
3.4 Il commento di LINK - Coordinamento Universitario	47
<b>CAPITOLO 4 - CONCLUSIONI</b>	<b>49</b>
4.1 Il futuro di Whistle Monitor (e del monitoraggio civico)	49
4.2 Il futuro del whistleblowing: verso un whistleblowing di comunità	49
<b>APPENDICE - Composizione del punteggio e peso degli indicatori</b>	<b>51</b>

## WHISTLE MONITOR, IN 1500 PAROLE

Con Whistle Monitor abbiamo verificato come, alla data del 22 maggio 2026, siano promosse le **condizioni ottimali di trasparenza, fruibilità e accessibilità** del canale interno di *whistleblowing* da parte di **434 amministrazioni** che presidiano i pilastri della nostra democrazia sostanziale: il **diritto alla salute** sul territorio (garantito dal vasto comparto delle 190 aziende sanitarie, ospedaliere e di ricerca), il **diritto allo studio** (espresso dalla totalità dei 99 enti del mondo accademico, tra cui università statali, scuole superiori, atenei privati e telematici) e il **diritto a una buona amministrazione** (rappresentato dai 145 enti locali e territoriali selezionati: Regioni, Comuni capoluogo di provincia, Città metropolitane e Province autonome).

In concreto, abbiamo monitorato, per ognuno di questi enti, il livello di **piena e completa informazione** fornita sul funzionamento dell'istituto, dei tempi e delle tutele; la **massima accessibilità** ai canali, inclusa quella per persone con disabilità; la **completa fruibilità** e trasparenza sul modo in cui l'iter si sviluppa. Il nostro punteggio su tali criteri è frutto di un confronto e di una validazione da parte di ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), anche alla luce delle Linee Guida dedicate: il **punteggio di accessibilità, fruibilità e completezza informativa dei canali interni**.

### I risultati del punteggio

Il risultato più evidente della fotografia di monitoraggio, condotta da 44 persone volontarie di SISM (Segretariato Italiano Studenti di Medicina), LINK - Coordinamento Universitario e Libera è che, allo stato attuale, **nessun ente può affermare di essere del tutto accessibile e fruibile quanto a informazioni sull'istituto**: nessuno infatti raggiunge la piena conformità (il 100% del punteggio). È vero invece che la maggioranza degli enti monitorati, che corrisponde a **più della metà (56,9%) si trova nella fascia "tiepida" del punteggio, ossia di parziale o sostanziale adeguatezza**.

I presidi eccellenti (che rispondono alla fascia "Ottimo") si fermano al 14,1% del totale, meno della metà **di chi è invece nell'area della criticità (28,9%)**. **Significa che oggi 1 ente su 3 non garantisce le informazioni minime per orientare la segnalante**.

In questo perimetro, esiste infine un **6,7% del totale degli enti caratterizzato da un'assenza totale** di canali e pagine informative. Per quanto può sembrare un numero basso, stiamo parlando di 29 enti che azzerano di fatto il diritto alla segnalazione pur in presenza di un obbligo normativo.

A livello territoriale, **l'Emilia-Romagna** esprime il profilo più solido del Paese (punteggio medio di 50,6 su un massimo di 70,5; zero enti critici e il 70% nelle fasce alte), mentre **Sicilia, Abruzzo e Calabria** hanno le maggiori fragilità (si collocano nelle fasce più critiche il 58,8% degli enti siciliani, il 53,8% di quelli abruzzesi e il 45% dei calabresi).

A livello settoriale, è la **sanità pubblica a emergere come il comparto più virtuoso**: le aziende del mondo della salute registrano la concentrazione più alta nelle fasce di adeguatezza, segnando il punteggio mediano più elevato del campione (44,2). **Gli enti territoriali e locali sono quelli che registrano la più forte polarizzazione**. Le realtà sovracomunali (Regioni, Città metropolitane, Province autonome) riescono a garantire migliore informazione e fruibilità, con il 61,1% degli enti nelle fasce alte e criticità marginali ferme al 5,6%. Sono i Comuni capoluogo di provincia a segnare un ritardo più forte: quasi un quarto (24,8%) si colloca nelle fasce critiche (una quota 4 volte superiore a quella degli enti sovracomunali) con un 9,2% di vuoto informativo assoluto.



**Anche l'università registra una forte polarizzazione.** Le strutture pubbliche rappresentano un blocco molto omogeneo ma schiacciato nelle fasce centrali della sufficienza (con appena l'8,3% di punteggi ottimi), mentre le **università private, che esprimono il profilo più problematico dell'intero monitoraggio, presentano un'assenza totale del sistema interno nel 22,2% dei casi** (quasi 6 volte la media generale) e appena un quarto degli atenei raggiunge la sufficienza.

### **I singoli indicatori: i dati più negativi e quelli più positivi dell'analisi**

Chi naviga un portale con l'urgenza di fare una segnalazione ha bisogno di accedere a uno spazio informativo unico, chiaro e riconoscibile. Eppure, **ancora più di 1 ente su 10 (12%) è privo di una pagina dedicata al whistleblowing**: in questi casi le informazioni essenziali sono assenti o restano frammentate all'interno di regolamenti interni, piani anticorruzione o sezioni generiche del sito.

Chi si trova poi nel dilemma etico di segnalare, deve capire subito **che cosa si può segnalare (o meno)**, per superare la paura di commettere errori o subire ritorsioni. Eppure, **appena il 3,1% degli enti fornisce esempi calibrati sulla propria specifica realtà organizzativa**. Nella stragrande maggioranza dei casi, infatti, ci si limita a elenchi di casistiche generali (80,9%) o a esemplificazioni decontestualizzate (16%) non così utili.

L'informazione su **chi prenderà in carico la segnalazione**, un'altra preconditione psicologica e procedurale indispensabile, **è fornita solo in 2 casi su 10**: solo nel 21,7% dei casi viene infatti chiaramente specificato il nome del gestore della segnalazione. Per il resto, ci si limita a dare informazioni generiche sul ruolo (69,37%). Il dato informativo crolla rispetto a **figure, di supporto al gestore stesso, che pure accedono alla segnalazione: il 77,5% degli enti non riporta alcun elemento** aggiuntivo a riguardo. Se a questo si aggiunge che **il 32,7% degli enti ancora non fornisce una privacy policy specifica per l'istituto o non ne fornisce alcuna**, e che solo **il 41,9% indica chiaramente le tempistiche di risposta** (come il riscontro formale entro una settimana), gli ostacoli si fanno evidenti.

Il *whistleblowing*, inoltre, dovrebbe essere accessibile a chiunque, ma sul fronte dell'apertura a persone con disabilità o difficoltà visive, motorie e cognitive, **alcuni strumenti tecnici di accessibilità sono presenti solo nel 12,6% delle pagine analizzate**.

Altra cosa essenziale è **conoscere le alternative al canale interno messo a disposizione dall'ente**: in concreto, la possibilità di segnalare direttamente ad ANAC o fare divulgazione pubblica viene **precisata solo nel 51,8% dei casi**.

Poter **scegliere come segnalare** è un fattore altrettanto dirimente: la coesistenza tra canale scritto e orale serve proprio a permettere a ciascuna di selezionare lo strumento con cui si sente più a proprio agio. Eppure, **il 37% degli enti impone la sola forma scritta (dimenticando la forma orale)**. Quanto alla forma scritta, **la piattaforma digitale crittografata è (finalmente) lo standard principale (95%)**, ma ancora permangono contemporaneamente canali alternativi fortemente rischiosi per la riservatezza, come l'uso di e-mail ordinarie o PEC (18,3%), la busta singola (12,1%) o la consegna a mano (4%).

Preoccupano poi **i casi (8,8%) in cui l'accesso alla piattaforma passa per l'intranet o l'uso dello SPID aziendale**, un blindaggio che di fatto respinge categorie legittimate per legge a segnalare, quali ex dipendenti e collaboratore esterne.

Rispetto al seguito della segnalazione (quanto succede dopo l'invio della stessa), **in 2 casi su 10 (20,7%) l'amministrazione cala il silenzio totale sulla fase istruttoria di indagine**: un numero ridotto ma fortemente preoccupante per chi attende un riscontro e vive con ansia i silenzi.

Conoscere poi le tutele è fondamentale, ma ancora di più lo è sapere cosa fare se la protezione viene meno: se da un lato **il 69,4% degli enti elenca le tutele di legge, solo il 45% spiega concretamente come comunicare una ritorsione ad ANAC** (e appena il **19,6%** fornisce il link diretto per farlo). Al contempo, **il 23% degli enti non riporta alcuna informazione sulle forme di protezione**.

Infine: **nell'81,7% dei casi non viene riportata sulla pagina dedicata alcuna relazione d'impatto del Responsabile (RPCT) specifica sul whistleblowing**. Dati in formato aperto sul sistema interno sono disponibili solo nel **26%** dei casi.

In chiusura, una nota positiva di buona pratica (ossia di strategia non obbligatoria, ma utile): **il 40% degli enti fa esplicito riferimento all'opportunità di ottenere sostegno dagli enti del Terzo Settore inseriti nell'elenco di ANAC**, e il **16,5%** include il *link* diretto ai loro servizi di supporto. È la strada per quel *whistleblowing* di comunità che intendiamo promuovere.

Nel nostro report, è possibile accedere a commenti di ANAC, SISM, LINK e Libera ai dati raccolti (che sono di più di quelli riportati in questa sintesi).

In conclusione: c'è **ancora tantissima strada da (poter) fare**. Sappiamo infatti che accedere a buone e complete informazioni per chi vuole segnalare è dirimente: ogni ostacolo, anche piccolo, o ogni vuoto informativo che si frappone nel percorso è un disincentivo. Per questo occorre lavorare (anche in virtù dell'articolo 3 della Costituzione) a **rimuovere ogni barriera al nostro diritto di segnalazione**. Lo scopo della mappatura, pertanto, non è esprimere un giudizio (i nostri sono *trend*), ma offrire un punto di partenza per generare questo cambiamento.



# CAPITOLO 1 - COME, PERCHÉ E CON CHI MONITORARE I SISTEMI INTERNI DI *WHISTLEBLOWING* IN ITALIA

## 1.1 Perché monitorare il *whistleblowing*

### Il monitoraggio come cura

La risposta, alla domanda su cosa ci spinga a vigilare un tema complesso come il *whistleblowing* tramite l'attivazione di comunità monitorante, è in realtà molto semplice: **concorrere alla difesa, tutela e cura del progetto di vita di chi segnala, intende segnalare, sta subendo o rischia di subire una ritorsione post-segnalazione.**

Ora occorre però comprendere come tale vigilanza civica si concretizzi, e su quali ambiti.

Anzitutto va spiegato cosa s'intenda con **monitoraggio civico**. Significa verificare, accedendo ai portali digitali dell'amministrazione pubblica (e di enti privati, per alcuni casi di cui si dirà), l'efficacia e la correttezza di un'azione organizzativa, una politica pubblica o una scelta di spesa. Tutto ciò è possibile in forza della **normativa di prevenzione della corruzione** (Legge 190/2012 e successivi decreti sulla trasparenza), che tutela il diritto di chiunque di richiedere e ottenere documenti, dati o informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche ulteriori rispetto a quelli soggetti a pubblicazione obbligatoria.

In quanto politica pubblica, il *whistleblowing* è pertanto **conoscibile da chiunque**; anzi, l'accessibilità e la conoscibilità stessa della *policy* rappresentano un fondamento strutturale dell'istituto. Proviamo ora a capire cosa intendiamo con *whistleblowing*.

### Le definizioni di *whistleblowing*

È utile partire dalla **definizione più diffusa di Janet P. Near e Marcia P. Miceli<sup>1</sup>**, secondo la quale il *whistleblowing* è:

«L'atto di una persona che all'interno di un'organizzazione rivela informazioni relative a comportamenti illegali, immorali o non etici ai responsabili interni o a un'entità esterna competente, con l'intento di prevenire il danno all'organizzazione o alla società».

Salta subito all'occhio come, al centro di questa formulazione, ci sia **l'atto individuale del rivelare (*disclosure*)**. Secondo tale visione, il *whistleblowing* è anzitutto una pratica organizzativa legata all'ambito lavorativo, a prescindere dal ruolo ricoperto. È una pratica che si estende ben oltre i soli illeciti amministrativi e i reati, poiché include comportamenti "immorali o non etici", con la chiara finalità di sollevare una questione attorno a qualcosa di disfunzionale che sta avvenendo nel luogo di lavoro. Al tempo stesso, la definizione presuppone che questo istituto venga codificato, ossia che esistano canali specificamente strutturati per permettere la segnalazione (interna o esterna). Infine, si prevede che l'impatto del danno possa estendersi ben oltre il perimetro dell'ente, toccando la società nel suo complesso.

---

<sup>1</sup> In Miceli M.P., Near J.P., "Whistleblowing: Myth and Reality", Journal of Management, 11(1), pp. 5-20, 1985

Un approccio simile, focalizzato primariamente sull'atto del segnalare, è quello adottato dal **Consiglio d'Europa con la Raccomandazione CM/Rec(2014)7**, che rappresenta il primo vero tentativo di canonizzazione giuridica internazionale dell'istituto:

«La segnalazione o la rivelazione da parte di una persona di informazioni su minacce o danni all'interesse pubblico nel contesto del proprio rapporto di lavoro, sia nel settore pubblico che in quello privato».

In questa definizione il baricentro della legittimità dell'azione viene spostato in modo ancora più netto sulla **salvaguardia dell'interesse collettivo**, estendendo inoltre la portata della tutela anche al settore privato.

Cronologicamente parlando, l'ultimo e più forte tentativo di decodificazione giuridica è racchiuso nella **Direttiva UE 2019/1937**. La grande novità della svolta europea sta nella **rinuncia a una definizione univoca**, astratta e isolata di *whistleblowing*. L'istituto viene invece perimetrato attraverso la combinazione vincolante di quattro pilastri che emergono dalla lettura complessiva del testo:

- **La qualifica della segnalante (chi):** la normativa compie un enorme sforzo per ampliare la cerchia di chi può segnalare un illecito all'interno di un'azienda o di una pubblica amministrazione. Oggi questa possibilità non è più limitata alle sole dipendenti strutturate, ma è estesa a chiunque entri in contatto con l'organizzazione: ex dipendenti, candidate alla selezione, tirocinanti, fornitori e consulenti.  
L'allargamento è una vera e propria rivoluzione. Riconosce che, molto spesso, le irregolarità e le zone d'ombra vengono scoperte proprio dalle figure contrattualmente o gerarchicamente più deboli.
- **L'oggetto circoscritto (cosa):** rientrano nel *whistleblowing* le informazioni, i sospetti fondati e le prove relative a specifiche violazioni del diritto dell'Unione Europea e delle normative nazionali recepite. La direttiva si concentra in particolare su una serie di settori strategici e di pubblico interesse, come gli appalti pubblici, la tutela dell'ambiente, la *privacy*, i mercati finanziari e la sicurezza dei trasporti o della salute pubblica. Va detto che è proprio qui che, specie in quegli Stati che già avevano una normativa precedente (come l'Italia), tale definizione ha generato qualche corto circuito. Nel nostro Paese, si è passati dall'idea originaria di "sollevare una questione" della precedente normativa (visione in linea con la definizione di Near - Miceli), all'obbligo formale di "segnalare illeciti", con continui rischi di sovrapposizione e confusione con il diritto amministrativo e penale. In tale scenario, ANAC (l'autorità competente) lavora comunque a includere un'interpretazione ampia che tenga insieme le due dimensioni.
- **La proceduralizzazione dei canali (come):** sono i modi concreti tramite i quali segnalare, e si dividono in canali di segnalazione interni (all'ente) o esterni (in Italia, in capo ad ANAC o alle Procure della Repubblica) specificamente predisposti, o il ricorso alla divulgazione pubblica (a mezzo stampa o social media). Tali previsioni servono a indirizzare i segnalanti in via primaria verso il proprio ambiente di lavoro, rendendo più facilmente risolvibile il problema sollevato. In generale, e il sistema così configurato serve a garantire la tutela per chi segnala, la sicurezza tecnica del dato, l'alveo di riservatezza dell'identità e la certezza dei tempi di presa in carico e risposta, sottraendo la gestione della segnalazione all'arbitrio e all'improvvisazione dei singoli enti.
- **Il sistema delle tutele (le garanzie):** la protezione di chi segnala è messa al centro dell'intero impianto normativo. La direttiva fissa uno scudo di tutele importante: prevede il



divieto assoluto di ogni forma di ritorsione (comprese quelle indirette o striscianti, come demansionamenti, trasferimenti o danni reputazionali), l'obbligo di fornire una piena informazione trasparente alla segnalante in tutte le fasi del procedimento, l'esimente da responsabilità per la violazione dei segreti (qualora necessari a rivelare l'illecito) e l'inversione dell'onere della prova a favore di chi segnala in sede amministrativa o giudiziaria.

## Il *whistleblowing* come contesto abilitante

Come Libera, e come reti associative che si occupano quotidianamente di *accountability* e di tutela di chi segnala o intende farlo, ci riconosciamo pienamente nella visione della Direttiva Europea. Il quadro comunitario ci permette di compiere un passaggio logico e politico cruciale: **il *whistleblowing* non è (solo) l'atto di segnalazione di una persona singola. È (sempre anche) un contesto.**

Definire il *whistleblowing* come un contesto significa mettere al centro tutto ciò che, in termini di cultura organizzativa, sensibilità diffusa e architettura dei sistemi informativi e tecnici, serve a far sì che si possa giungere all'atto della segnalazione. Secondo tale visione, l'atto di segnalazione non è il punto di partenza della questione, ma diviene l'esito finale e protetto di un percorso che attiva più soggetti e risorse.

La domanda corrispondente da porsi, pertanto, è: **che cosa può fare chiunque di noi affinché ciascuna sia messa nelle condizioni reali di poter segnalare in sicurezza?**

In coerenza con tale visione, **il focus si sposta, dal "report" o dalla "procedura" in sé, alla *whistleblower* come persona:** alla tutela del suo progetto di vita e al suo bisogno di non rimanere in solitudine davanti al dilemma etico che la scelta di segnalare comporta.

## 1.2 Perché monitorare accessibilità, fruibilità e completezza informativa dei canali interni di *whistleblowing*: gli indicatori

### Il nostro focus

Se, per tutte le ragioni dette, il *whistleblowing* smette di essere considerato solo come una scelta solitaria e drammatica della singola persona ("segnalo o non segnalo?"), a vantaggio di una definizione che mette al centro il contesto e la responsabilità collettiva, allora diventa prioritario **il diritto della persona che vuole segnalare a ricevere ogni informazione utile e nel modo più fruibile, immediato e accessibile possibile.**

La segnalante, infatti, deve essere favorita, dal contesto che ha attorno, a comprendere:

- Come si fa *whistleblowing* (le procedure, i canali, i tempi);
- Quale impatto reale questa scelta potrà avere sulla propria vita lavorativa e personale;
- Su quali supporti e tutele può e potrà contare.

Tutti questi aspetti, evidentemente, non dipendono dall'è segnalante, eppure sono cruciali. Ecco spiegato perché, come Libera, abbiamo scelto di **monitorare tre fattori determinanti, tutti relativi alla predisposizione ai canali interni**:

- **La completezza informativa;**
- **La fruibilità;**
- **L'accessibilità.**

Nel presente report, pertanto, non ci limitiamo a fare un'analisi teorica, ma misuriamo, attraverso i dati, quelle precise dimensioni abilitanti che rendono effettivo il diritto alla trasparenza e alla protezione.

La scelta di questo focus è anche il frutto del lungo lavoro di ascolto e accompagnamento che conduciamo da anni attraverso lo sportello [Linea Libera](#), che dal 2018 (prima ancora del riconoscimento formale da parte di ANAC tramite l'[Elenco degli enti del Terzo settore](#) iscritti che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno ai sensi dell'art. 18 co.1 del d.lgs. Del 10 marzo 2023 n.24) lavora per informare, orientare e accompagnare segnalanti potenziali e persone che intendono comunicare ritorsioni post-*whistleblowing* ad ANAC.

Il lavoro di Linea Libera è di per sé informativo: molto spesso ci troviamo di fronte a potenziali *whistleblower* che non hanno previamente avuto accesso a quelle informazioni necessarie. Da tale mancanza si muove il presente report. Una consapevolezza, questa, condivisa da tutte le realtà della società civile impegnate nel supporto all'è segnalanti, che ha portato alla nascita del progetto **Casa del Whistleblower**: un coordinamento informale di enti del terzo settore che vogliono garantire supporto, e che si sta strutturando grazie al ruolo trainante di Transparency International Italia

In ultimo, il report Whistle Monitor è in continuità con [Open the Whistle](#), progetto europeo che Libera ha condotto assieme ad ANAC a livello italiano, in partenariato con autorità ed enti della società civile di Spagna e Bulgaria. Di fatto, abbiamo raccolto [una delle sfide](#) poste dalla campagna relativa, che appunto invita la cittadinanza a "monitorare come l'ente pubblico/privato vicino a te ha strutturato il canale interno per le segnalazioni di *whistleblowing*". Al tempo stesso, nasce anche da una spinta ampia: l'interesse emerso dal Raduno Giovani Nazionale di Libera a Suvignano e dalla Scuola Common di Pietralunga del 2025 ha contribuito a trasformare il tema del *whistleblowing* in un'azione collettiva di vigilanza, formazione e partecipazione.

## **Dalle Linee Guida di ANAC alla produzione degli indicatori di Whistle Monitor: un'azione di governo aperto**

L'individuazione degli indicatori utili a verificare, per ogni portale istituzionale analizzato, la congruità delle pagine dedicate al *whistleblowing* rispetto alle tre voci dette, è frutto di un processo di confronto, di dialogo e di **governo aperto con ANAC**. Tale confronto si muove anzitutto a partire dalle [ultime Linee Guida n.1 - 2025 in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione](#), redatte dall'Autorità e pubblicate con delibera n. 478 nel 26 novembre 2025.

Tali Linee Guida, avendo appunto a tema la predisposizione del canale interno (ossia quello che ogni ente deve strutturare per raccogliere segnalazioni), è una miniera enorme di indicazioni, suggerimenti, indirizzi, obblighi.

Pertanto, abbiamo lavorato a "estrarre" da quelle Linee Guida, organizzate per lo più in forme discorsive e contenenti molte altre istruzioni utili rispetto a quelle da noi selezionate, le voci utili a rilevare quanto detto sopra.



Abbiamo poi dialogato a più riprese con ANAC stessa al fine di assicurarci che gli indicatori da noi estratti fossero effettivamente coerenti con quanto indicato nelle Linee Guida, ottenendo una validazione degli stessi. ANAC ha quindi fattivamente contribuito al processo di affinamento metodologico attraverso osservazioni e suggerimenti. Il confronto ha permesso di consolidare la struttura definitiva degli indicatori e di tradurli nelle domande che hanno composto la scheda di monitoraggio utilizzata dalla comunità monitorante durante tutta la rilevazione.

Prima dell'avvio del monitoraggio, gli indicatori sono stati inoltre sottoposti a una fase di *test* su un numero limitato di enti e successivamente rivisti dallo *staff* nazionale, così da correggere eventuali criticità e rendere gli strumenti di rilevazione maggiormente aderenti ai contesti osservati.

In conclusione: quando si parla del lavoro con ANAC come azione di *open government*, va detto che ciò **coincide anche formalmente con quanto previsto nel Sesto Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto (2024-2026)**. Il Piano, infatti, [all'Obiettivo A \(Impegno 2\)](#), prevede espressamente azioni atte a "contribuire a cambiare la narrazione sulla figura del *whistleblower*, rafforzandone la tutela per la difesa del valore pubblico".

Di fatto, la presente pubblicazione, e ancora di più l'intero lavoro congiunto tra ANAC e Libera, è una pratica perfettamente inserita in questo solco.

## Gli indicatori

L'attenzione si è concentrata in particolare sulla presenza di pagine dedicate all'interno dei siti degli enti, sulla facilità con cui queste possono essere raggiunte, sulle informazioni fornite alle persone segnalanti e sugli strumenti messi a disposizione per effettuare una segnalazione.

L'obiettivo non è stato costruire una classifica degli enti più o meno virtuosi, ma richiamare l'attenzione sulla rilevanza di questo istituto di prevenzione della corruzione e sulla necessità di garantire informazioni facilmente accessibili, comprensibili e ben organizzate. In questa prospettiva, **il monitoraggio e il presente report devono essere letti come strumenti di collaborazione e stimolo, finalizzati a supportare il miglioramento dei sistemi di tutela, e non come forme di contrapposizione nei confronti degli enti osservati.**

Questi sono gli indicatori considerati.

### Sezione 1 - Esistenza e accesso alla pagina dedicata al *whistleblowing*

Questa prima sezione verifica l'esistenza e collocamento della sezione dedicata al *whistleblowing*, verificando se l'ente facilita o ostacoli l'accesso.

- **Reperibilità in Amministrazione Trasparente:** Verifica dell'esistenza e del corretto posizionamento della pagina all'interno del percorso standard (sotto-sezione "*Prevenzione della corruzione*" o "*Altri contenuti*");
- **Visibilità in homepage:** Verifica della presenza di un *link* diretto alla pagina del *whistleblowing* nella *homepage* del sito dell'ente;
- **Intranet:** Verifica dell'obbligo di accesso alla pagina tramite richiesta di credenziali aziendali o SPID.

## Sezione 2 - Accessibilità della pagina e trasparenza sulla fase di raccolta della segnalazione

Questa sezione ha l'obiettivo di monitorare il grado di accessibilità e di completezza delle informazioni utili all'invio della segnalazione.

- **Categorie di potenziali segnalanti:** Verifica della completezza dell'elenco dei soggetti legittimati a segnalare;
- **Violazioni segnalabili:** Verifica della presenza di indicazioni rispetto alle tipologie di violazioni potenzialmente oggetto di segnalazione;
- **Esempi di violazioni:** Verifica della presenza di eventuali esempi e della loro specificità;
- **Gestore della segnalazione:** Verifica dell'indicazione rispetto a chi ricopre il ruolo di gestore della segnalazione, e se è indicato per nome e cognome;
- **Completezza delle informazioni rispetto alla gestione della segnalazione:** Verifica che oltre al gestore siano indicati l'eventuale squadra di supporto, la motivazione della scelta del gestore e della sua collaboratore, l'eventuale sostituto;
- **Termine temporale:** Verifica dell'indicazione di 7 giorni come termine temporale per il recepimento della segnalazione;
- **Informativa *privacy*:** Verifica della presenza dell'informativa *privacy* specifica per il *whistleblowing* all'interno della pagina dedicata;
- **Orientamento sui canali disponibili:** Verifica che siano citati (e quindi resi disponibili) tutti i canali previsti dalla legge, ovvero canale interno, esterno e di divulgazione pubblica;
- **Priorità tra i canali:** Verifica dell'indicazione di gerarchia di tali canali, suggerendo alla segnalante una priorità di utilizzo;
- **Link ad ANAC:** Verifica della presenza di un *link* alla pagina di ANAC specificatamente dedicata al *whistleblowing* (canale esterno);
- **Informazioni in caso di mancata risposta:** Verifica della presenza di informazioni su come comportarsi qualora l'ente (canale interno) non risponda;
- **Riferimenti legislativi:** Verifica che le normative di riferimento siano citate e che l'ente abbia provveduto ad aggiornarsi dalla vecchia disciplina (L. 179/2017 o precedenti) a quella attuale (D.Lgs. 24/2023);
- **Fruibilità del linguaggio:** Valutazione del registro linguistico, distinguendo tra un approccio operativo (discorsivo, didascalico e accessibile a chi non è esperto) e uno puramente normativo (tecnico, involuto o ridondante di riferimenti legislativi);
- **Elementi efficaci di orientamento:** Verifica della presenza di supporto per il segnalante, quali guide pratiche, FAQ, schede grafiche dell'iter di gestione e pulsanti diretti di invio segnalazione;
- **Accessibilità:** Verifica della presenza di *widget* di accessibilità, ovvero funzioni specifiche pensate per superare barriere visive, motorie o cognitive dell'utenti.



### Sezione 3 - Tipologie di canali interni di segnalazione

Questa sezione ha l'intento di monitorare i canali interni di segnalazione.

- **Canali interni:** Verifica della presenza di forme orali o scritte di canali interni;
- **Canale orale:** Verifica delle tipologie di canali orali adottati (telefonata, messaggio vocale, incontro, altro);
- **Sistemi di tutela del canale orale:** In presenza del canale orale di telefonata o messaggio vocale, verifica che l'ente assicuri sistemi di distorsione vocale integrati;
- **Sistemi di tutela del canale orale:** In presenza del canale orale dell'incontro, verifica che l'ente assicuri il diritto dell'è segnalante di verificare e rettificare il verbale della segnalazione prima della sottoscrizione
- **Canale scritto:** Verifica delle tipologie di canali scritti adottati (piattaforme informatiche, sistemi a "doppia busta", email a RPTC, altro);
- **Priorità della piattaforma:** In presenza del canale scritto della piattaforma, verifica dell'indicazione di una priorità di utilizzo per l'è segnalante;
- **Intranet della piattaforma:** Verifica dell'obbligo di accesso al canale scritto della piattaforma tramite richiesta di credenziali aziendali o SPID;
- **Informativa *privacy* nella piattaforma:** Verifica della presenza dell'informativa *privacy specifica* per il *whistleblowing* all'interno della piattaforma;
- **Fruibilità del linguaggio della piattaforma:** Valutazione del registro linguistico della piattaforma, distinguendo tra un approccio operativo e normativo.

### Sezione 4 - Trasparenza sulla fase d'indagine

Questa sezione monitora il grado di completezza delle informazioni relative alla fase d'indagine della segnalazione.

- **Informazioni sulla fase di indagine:** Verifica della presenza di informazioni rispetto a chi conduce l'indagine, a come sarà condotta e a quali sono i tempi utili per avere l'esito.

### Sezione 5 - Trasparenza sulle forme di tutela e supporto

Questa sezione monitora il grado di trasparenza relativo alla possibilità di accedere a tutele e supporto, sia durante la segnalazione che successivamente.

- **Tutele dell'è segnalante:** Verifica della presenza di informazioni sulle tutele previste per chi segnala e su come riportare una ritorsione, e del *link* diretto alla piattaforma di ANAC;
- **Tutele dell'è facilitatorè:** Verifica della presenza di informazioni sul ruolo di chi facilita nel processo di segnalazione e sulle tutele a essè assicurate;
- **Supporto da Enti del Terzo Settore:** Verifica dell'indicazione delle forme di supporto offerte da enti esterni per potenziali segnalanti.

## Sezione 6 - Rendicontazione e trasparenza sull'impatto

Questa ultima sezione monitora il grado di rendicontazione sul sistema interno di *whistleblowing*.

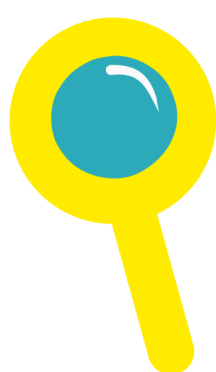
- **Presenza della relazione:** Verifica della presenza della relazione del RPCT specifica in materia di *whistleblowing* nella pagina dedicata;
- **Contenuti della relazione:** Verifica della presenza di dati e statistiche nella suddetta relazione;
- **Dati aperti:** Verifica della presenza di dati aperti sul sistema interno di *whistleblowing* nella pagina dedicata.

### 1.3 Quali ambiti abbiamo monitorato: mondo della salute, università, amministrazione territoriale e locale

Al fine di restituire una visione ampia e comparata, abbiamo scelto di estendere il nostro monitoraggio civico del *whistleblowing* a **tre ambiti cruciali per l'interesse collettivo nazionale**, che realizzano e garantiscono diritti e principi fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione. Ossia:

- Il **diritto alla salute**, inteso come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, che richiede servizi sanitari universali, equi e trasparenti;
- Il **diritto allo studio**, pilastro per lo sviluppo della persona e l'emancipazione sociale, che la Repubblica è chiamata a garantire rimuovendo ogni barriera all'accesso e al merito;
- Il **diritto a una buona amministrazione**, espresso da quegli enti di prossimità chiamati a realizzare il principio di uguaglianza sostanziale attraverso la rimozione degli ostacoli quotidiani alla cittadinanza.

Abbiamo monitorato un totale di **434 enti**, suddivisi per come segue.



**434**

**ENTI MONITORATI IN TOTALE**



**190**

**AZIENDE  
SANITARIE  
PUBBLICHE**



**145**

**COMUNI CAPOLUOGO,  
CITTÀ METROPOLITANE  
PROVINCE AUTONOME  
E REGIONI**



**99**

**UNIVERSITÀ  
PUBBLICHE  
E PRIVATE**



## Il mondo sanitario

La tutela e l'erogazione del diritto alla salute sul territorio sono affidate **alle 190 aziende sanitarie pubbliche** oggetto del nostro monitoraggio, strutturate in

- **Aziende territoriali (107 unità)**. Sono i soggetti che gestiscono la sanità sul territorio. Hanno sigle specifiche regione per regione:
  - **ASL / AUSL / AST / ASU (76 unità)**: È la sigla prevalente. Include le ASL (Piemonte, Lazio, Campania, ecc.), le AUSL (11 tra Emilia-Romagna e Toscana), le AST (5 nelle Marche) e le ASU (3 in Friuli).
  - **ASP (14 unità)**: Sigla specifica per le Aziende Sanitarie Provinciali di Sicilia (9) e Calabria (5).
  - **ASR (1 unità)**: Il Molise ha un'unica Azienda Sanitaria Regionale.
  - **ATS (8 unità)**: Agenzie di Tutela della Salute, esclusive della Lombardia.
  - **ULSS (8 unità)**: Le Aziende Unità Locali Socio-Sanitarie del Veneto.
- **Aziende ospedaliere e di ricerca (83 unità)**. Sono enti con autonomia gestionale, spesso situati nei grandi centri urbani o legati alle Università:
  - **AO (25 unità)**: Aziende ospedaliere non legate alle Università, incluse le ARNAS siciliane - Aziende di Rilievo Nazionale ed Alta Specializzazione (2).
  - **AOU (21 unità)**: Aziende Ospedaliero-Universitarie, strutture integrate con le facoltà di medicina.
  - **IRCCS pubblici (11 unità)**: Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico. Centri di eccellenza che uniscono cura e ricerca scientifica ministeriale.
- **ASST (26 unità)**: Aziende Socio Sanitarie Territoriali, organizzazione ibrida ed esclusiva della Lombardia che gestisce insieme i poli ospedalieri, presidi ospedalieri territoriali e presidi socio sanitari territoriali.

Occorre precisare come, per una ragione di sostenibilità del monitoraggio, siano state escluse dal conteggio le **15 centrali di committenza o "Aziende Zero"**. Questi enti fungono da stazioni appaltanti uniche per una pluralità di aziende.

## Il mondo accademico (pubblico e privato)

Sono invece **99 le università, pubbliche e private, monitorate** (ossia la totalità dell'ampio mondo accademico), divise in:

- **61 università statali**: Finanziate pubblicamente, sono i pilastri della ricerca e della didattica sul territorio;
- **8 scuole superiori**;
- **32 università private**: Sono enti legalmente riconosciuti che includono:

- **19 atenei tradizionali** (come la Cattolica, la Bocconi o la LUISS);
- **11 università telematiche** (che gestiscono volumi enormi di iscritti e dati digitali).

## **Gli enti locali e territoriali**

Quanto agli enti territoriali, a fronte di oltre 8000 unità amministrative che rappresentano gli enti di prossimità alla cittadinanza, abbiamo necessariamente dovuto operare una selezione. Abbiamo quindi monitorato **145 enti territoriali e locali, tra Regioni, Comuni capoluogo di provincia, Città metropolitane e Province autonome.**

- **20 Regioni.** Sono i centri nevralgici di programmazione politica e legislativa; gestiscono l'80% del bilancio sanitario e i grandi flussi di fondi UE/PNRR. Qui il *whistleblowing* serve specialmente a tutelare la corretta allocazione delle macro-risorse;
- **109 Comuni capoluogo di provincia.** Sono gli enti di prossimità che amministrano il territorio e gestiscono i servizi che impattano direttamente sulla nostra vita quotidiana e sui beni comuni. Hanno la responsabilità di pianificare l'urbanistica, gestire i servizi sociali, la scuola, la raccolta dei rifiuti e la viabilità locale;
- **14 Città metropolitane.** Sono enti (elettivi di secondo livello) di area vasta che coordinano lo sviluppo strategico dei grandi poli urbani e delle loro cinture periferiche. Gestiscono funzioni cruciali che superano il perimetro del singolo comune, come l'edilizia delle scuole superiori, la protezione civile metropolitana e le grandi reti di trasporto. Quanto al *whistleblowing*, rappresentano uno snodo critico: pur condividendo spesso il vertice politico con il comune capoluogo, possiedono strutture tecniche, bilanci e canali di segnalazione autonomi. Monitorarle significa vigilare su ingenti investimenti strutturali e fondi PNRR destinati alla coesione territoriale, garantendo che la complessità burocratica di questi enti non ostacoli la trasparenza.
- **Le 2 Province autonome di Trento e di Bolzano.** Pur essendo tecnicamente "Province" (che non andiamo a attenzionare), la Costituzione e gli Statuti Speciali attribuiscono loro poteri legislativi e amministrativi equiparabili a quelli delle Regioni, con una competenza quasi totale sulla gestione della sanità, delle infrastrutture e dell'istruzione. A differenza delle province ordinarie, esse amministrano risorse finanziarie imponenti e operano come veri e propri governi regionali.

## **1.4 Come abbiamo costruito la comunità monitorante e l'azione di monitoraggio**

### **Che cosa è una comunità monitorante**

Con questa espressione, si intende un gruppo di persone che sceglie di attivarsi attorno a un obiettivo condiviso di vigilanza civica, contribuendo alla raccolta e all'analisi di informazioni di interesse pubblico. Come evidenziato da L. Ferrante e A. Vannucci<sup>2</sup>, il monitoraggio civico non si

---

<sup>2</sup> In Ferrante L., Vannucci A. "Anticorruzione Pop – È semplice combattere il malaffare se sai come farlo", Edizioni Gruppo Abele, 2017.



limita alla produzione di dati, ma mira a generare un rapporto più consapevole tra cittadinanza e istituzioni, rafforzando la partecipazione democratica e la cura dei beni comuni.

In continuità con le precedenti campagne di monitoraggio civico promosse da Libera, la **costruzione di una comunità monitorante** rappresenta uno degli elementi centrali della metodologia adottata in Whistle Monitor. Ciò al fine di favorire l'acquisizione tanto di competenze e conoscenze circa il tema, quanto per generare una consapevolezza rispetto all'istituto stesso da parte di chi potrebbe trovarsi in futuro a utilizzarlo.

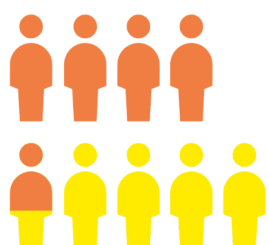
### I tre gruppi ingaggiati e la dimensione della comunità

La comunità monitorante è stata costruita attorno a tre gruppi di volontari, ciascun gruppo portatore di competenze e interesse specifico nell'ambito di osservazione assegnato.

- **Nel settore sanitario, il monitoraggio è stato condotto con il coinvolgimento del Segretariato Italiano Studenti in Medicina (SISM)**, organizzazione da tempo impegnata nella promozione della trasparenza e dell'integrità nei percorsi di formazione sanitaria. La collaborazione tra Libera e SISM risale al 2014, anno in cui la campagna "[Illuminiamo la salute](#)" muoveva i suoi primi passi. Si è poi concretizzata in seminari condivisi, percorsi di formazione, sensibilizzazione diffusa. Oggi, per la prima volta, si radica in un'azione congiunta di monitoraggio, in coerenza con una visione che si è rafforzata nel corso dell'ultimo biennio.
- **Il monitoraggio delle università, invece, è stato realizzato insieme a LINK - Coordinamento Universitario**, che ha contribuito ad analizzare delle misure di *whistleblowing* in questi enti. Questa collaborazione nasce dall'incontro tra l'impegno antimafia di Libera e il protagonismo studentesco sui diritti, sulla cultura e sui saperi che LINK rappresenta. Si è costruita attraverso percorsi condivisi di formazione e mobilitazione studentesca, a cui oggi si aggiunge un'ulteriore azione strutturata di monitoraggio.
- **Per quanto riguarda le amministrazioni locali, il monitoraggio è stato affidato alla rete di Libera**, attraverso il coinvolgimento di attiviste impegnate nei presidi territoriali. Tra queste, hanno partecipato:
  - Monitoranti esperte, ossia persone che già in precedenza hanno preso parte ad altre azioni di monitoraggio di Libera e che ne hanno quindi ormai interiorizzato metodologia e modalità;
  - Nuove monitoranti, ossia persone che si sono affacciate per la prima volta nelle attività organizzate dal settore anticorruzione di Libera e che hanno quindi deciso di impegnarsi in questo progetto;
  - Un ruolo rilevante è stato ricoperto dal presidio universitario di Torino dedicato a Hyso Telharaj e Tina Motoc, che ha fatto da "cuore pulsante" dell'iniziativa, attraverso un monitoraggio più consistente e aiutando anche nella revisione finale di un campione di monitoraggi.

In totale, **la comunità monitorante ha aggregato 90 persone**, considerando coloro che hanno preso parte alla prima fase dedicata al percorso formativo sul tema del *whistleblowing*. Di queste, **44**

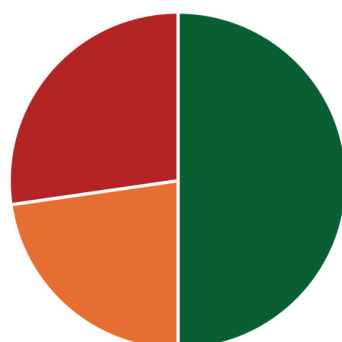
(circa il 50% del totale iniziale) sono quelle che si sono effettivamente attivate nella fase di acquisizione del *know-how* e di monitoraggio degli enti.



## LA COMUNITÀ MONITORANTE

**90** partecipanti  
alle formazioni  
**44** monitoranti  
effettivi

La **composizione eterogenea della comunità monitorante**, sia per provenienza geografica sia per esperienza pregressa, ha rappresentato **al tempo stesso un punto di forza e una sfida**. Per questo motivo il lavoro è stato accompagnato costantemente dallo *staff* nazionale di Progetto Common - Comunità monitoranti, settore di Libera dedicato che ha garantito momenti di formazione, supporto operativo, *mentoring* e confronto durante tutte le fasi della rilevazione. Il percorso di accompagnamento e gli strumenti messi a disposizione della comunità monitorante sono descritti nel dettaglio nel paragrafo successivo.



LIBERA **22**  
SISMA **10**  
LINK **12**



NORD **20**  
CENTRO **13**  
SUD E  
ISOLE **12**  
TOT **44**



## Il percorso cronologico di accompagnamento della comunità monitorante (alla luce della strategia complessiva)



## Come si genera e cura una comunità monitorante: formazione, accompagnamento, *mentoring*, metodologia

L'attività di rilevazione è stata preceduta e accompagnata da un percorso formativo articolato, costruito attorno a due esigenze complementari. Da un lato, approfondire il funzionamento del *whistleblowing* come strumento di prevenzione della corruzione e di tutela dell'interesse pubblico; dall'altro, fornire gli strumenti necessari per svolgere il monitoraggio nel modo più uniforme possibile, al fine di ridurre la discrezionalità di ciascuna monitorante.

Le azioni principali che abbiamo portato avanti sono state:

### I. Formarsi al *whistleblowing*

La prima formazione (12 febbraio 2026) è stata **aperta a tutte le persone interessate** alla campagna. L'incontro ha rappresentato un'occasione **per approfondire** il significato del *whistleblowing*, il ruolo delle persone segnalanti e le principali forme di tutela previste. Attraverso il contributo dello *staff* nazionale di Libera e di ANAC, è stato possibile affrontare il tema da differenti prospettive, mettendo in evidenza sia il valore civico della segnalazione, sia gli strumenti istituzionali predisposti per garantire protezione a chi decide di segnalare illeciti o irregolarità.

Questa prima fase ha consentito di costruire un linguaggio comune e una base condivisa di conoscenze, indispensabile per il successivo coinvolgimento delle monitoranti.

### II. Formarsi al monitoraggio civico

Una seconda formazione (25 febbraio 2026) è stata dedicata alle persone che avevano manifestato la volontà di partecipare attivamente alla rilevazione, ed è quindi stata dedicata più concretamente al capire come sarebbe avvenuto il monitoraggio, cosa si sarebbe monitorato e con quali strumenti.

Durante l'incontro sono stati **illustrati gli indicatori** costruiti per la rilevazione, **le modalità di compilazione** delle schede e i criteri utilizzati per osservare le pagine dedicate al *whistleblowing* presenti sui siti istituzionali, rispondendo a eventuali dubbi e domande.

### III. La cassetta degli attrezzi delle monitoranti: il *vademecum* e l'assegnazione degli enti

A supporto del lavoro della comunità monitorante è stato predisposto un *vademecum* operativo, concepito come **guida pratica** per l'intero percorso di rilevazione. Il documento raccoglie una serie di indicazioni operative utili per affrontare le situazioni più frequenti riscontrabili durante l'analisi dei siti istituzionali e a uniformare le modalità di osservazione adottate dalle monitoranti. In aggiunta, è stato predisposto un documento di supporto con **l'intera scheda di monitoraggio**, contenente le domande che sarebbero poi state compilate attraverso il *form* digitale utilizzato per la raccolta dei dati. Questo materiale ha consentito alle monitoranti di consultare in anticipo le informazioni richieste, facilitando la comprensione del processo di rilevazione. Nella stessa cartella condivisa sono stati inoltre messi a disposizione gli **elenchi degli enti assegnati** e tutti gli strumenti necessari allo svolgimento del monitoraggio. La scelta di utilizzare un *form* digitale per la raccolta delle informazioni risponde all'esigenza di scegliere una modalità semplice e facilmente utilizzabile da tutte e alla possibilità di monitorare costantemente l'avanzamento della rilevazione e la qualità dei dati raccolti.

Contestualmente è stata avviata la fase di assegnazione degli enti. **La distribuzione è avvenuta cercando di valorizzare le competenze e gli interessi delle diverse comunità** coinvolte,



assegnando prevalentemente gli enti sanitari alle monitoranti provenienti da SISM, le università ai membri di LINK e le amministrazioni locali alla rete territoriale di Libera. In una prima fase, a ciascuna monitorante sono stati assegnati 10 enti. Successivamente, alcuni enti sono stati redistribuiti e affidati alle monitoranti più esperte, così da garantire il completamento della rilevazione.

#### IV. Sperimentare con i primi monitoraggi

Prima dell'avvio definitivo dell'attività di monitoraggio è stata prevista una fase di *test*, durante la quale **ogni monitorante ha sperimentato la compilazione delle schede di rilevazione su 2 enti, tra i 10 assegnati**. A termine di questa prima fase di prova, le compilazioni sono state analizzate e corrette dallo *staff* nazionale di Common, che ha restituito via mail a ciascuna monitorante osservazioni, commenti e suggerimenti utili ad affrontare i monitoraggi successivi. Questa prima verifica ha permesso di ridurre eventuali dubbi ed errori e uniformare così ulteriormente le modalità di compilazione prima dell'avvio definitivo del monitoraggio.

#### V. Il mentoring come pratica di accompagnamento

La fase di monitoraggio è stata accompagnata da un costante lavoro di *mentoring* (accompagnamento) e supporto. Nel corso della raccolta dei dati sono infatti stati organizzati **incontri di confronto tra lo staff nazionale e la comunità monitorante, finalizzati ad affrontare eventuali dubbi** emersi durante la rilevazione, rivedere alcuni casi specifici e uniformare ulteriormente la raccolta e l'interpretazione degli indicatori.

Gli incontri, realizzati *online* per favorire la più ampia partecipazione possibile, sono stati in totale cinque e si sono concentrati soprattutto nella seconda parte del monitoraggio, quando le monitoranti avevano già maturato una prima esperienza autonoma di rilevazione.

Nel corso di questa fase si è inoltre proceduto alla redistribuzione di una parte degli enti ancora da monitorare al presidio universitario di Libera Torino, che ha così supportato il completamento della rilevazione.

#### VI. La verifica dei dati

Sebbene il monitoraggio sia stato avviato solo dopo un periodo di prova, come descritto nei paragrafi precedenti, è stata comunque prevista una fase di verifica anche al termine della raccolta dei dati. Prima di procedere all'analisi, infatti, le **rilevazioni sono state sottoposte a un doppio livello di controllo** (terminato il 22 maggio 2026): da un lato, una revisione condotta da monitoranti con maggiore esperienza appartenenti al presidio universitario di Libera Torino; dall'altro, una fase manuale di controllo, pulizia e validazione realizzata dallo *staff* nazionale. È stata verificata la correttezza della compilazione del questionario, con particolare attenzione alle domande condizionate, accertandosi che le risposte fossero coerenti con i filtri previsti. Parallelamente, le risposte raccolte nei campi aperti sono state revisionate e ricondotte a categorie omogenee nei casi in cui formulazioni differenti facessero riferimento al medesimo contenuto.

### Le scelte di metodo: analisi dei dati, assegnazione punteggi e *ranking*

Conclusa la fase di raccolta e verifica dei dati, si è proceduto alla costruzione del *dataset* finale e alla successiva elaborazione delle informazioni raccolte.

**L'elaborazione dei dati è stata resa possibile grazie al contributo di Sara Di Marino**, volontaria di Libera Milano, che ha sviluppato un codice in Python per il calcolo automatizzato di frequenze e

percentuali di tutti gli indicatori, sia sull'intero campione che per singolo settore. Per le operazioni di gestione e trattamento iniziale dei dati (*data cleaning/data preparation/data transformation/ricodifica variabili*) è stata utilizzata la libreria Pandas, mentre il codice sviluppato ha consentito di automatizzare gran parte delle elaborazioni statistiche necessarie alla lettura dei risultati.

Ad alcuni indicatori è stato attribuito un punteggio. Questo è stato scelto sulla base della sua rilevanza rispetto agli obiettivi del monitoraggio e del peso che i corrispondenti requisiti assumono nelle Linee Guida ANAC in materia di *whistleblowing*. La combinazione dei diversi indicatori ha permesso di costruire un punteggio composito per ogni ente osservato, restituendo una misura sintetica del livello di accessibilità e trasparenza dei sistemi di *whistleblowing* monitorati. Il dettaglio degli indicatori che concorrono alla formazione del punteggio, con il relativo peso, è riportato in appendice. Il punteggio massimo attribuibile è di 70,5.

Una volta attribuito il punteggio complessivo a ciascun ente monitorato, i risultati sono stati aggregati in sei fasce di valutazione, da 1 "Assenza totale" a 6 "Ottimo". Tale classificazione non è stata finalizzata alla costruzione di un *ranking* tra gli enti, bensì a fornire una rappresentazione d'insieme dell'istituto, utile a evidenziare tendenze e dinamiche ricorrenti a livello generale, settoriale e regionale.

## Oltre la raccolta: gli effetti della campagna

L'*output* diretto e più semplicemente identificabile è stato quello di calcolare il livello di accessibilità dei sistemi di *whistleblowing* negli enti sanitari, nelle università e nelle amministrazioni locali monitorate. Questo lavoro ha permesso di **raccogliere informazioni strutturate, costruire un dataset e produrre evidenze utili** alla riflessione pubblica sullo stato di attuazione dell'istituto.

A fianco di questi risultati diretti, la campagna ha generato effetti meno visibili. L'obiettivo non è stato soltanto raccogliere informazioni, ma costruire competenze e conoscenza in relazione allo strumento del *whistleblowing* e rafforzare la capacità delle comunità coinvolte di leggere criticamente i sistemi di tutela presenti nei rispettivi contesti. La campagna ha infatti rappresentato un'occasione per sensibilizzare e formare le monitoranti, accrescere il livello di partecipazione civica delle cittadine coinvolte e **consolidare una comunità maggiormente consapevole del ruolo che il *whistleblowing* può svolgere nella prevenzione della corruzione e nella tutela dell'interesse pubblico.**

Anche le fasi successive alla raccolta dei dati hanno contribuito a rafforzare questa dimensione collaborativa. In particolare, una monitorante con competenze specifiche nell'analisi dei dati, Sara Di Marino, ha scelto di mettere a disposizione della comunità le proprie conoscenze, supportando l'elaborazione dei risultati attraverso l'utilizzo del software Python e contribuendo così a rendere più rapida, accurata e sistematica la fase di analisi.

## Una metodologia replicabile

La scelta di rendere trasparente e accessibile il percorso metodologico utilizzato in Whistle Monitor nasce dalla **volontà di favorirne la replicabilità e la trasferibilità in altri contesti** e ambiti di interesse pubblico. In continuità con le precedenti esperienze di monitoraggio civico promosse da



Progetto Common, la metodologia utilizzata è stata pensata non soltanto come strumento di ricerca, ma anche come pratica di partecipazione democratica e di cittadinanza attiva.

Come ogni attività di monitoraggio civico, anche **questo lavoro presenta alcuni limiti che è opportuno esplicitare**. In primo luogo, la rilevazione è stata realizzata da una comunità composta prevalentemente da volontari con livelli differenti di esperienza, competenza e familiarità rispetto agli strumenti di monitoraggio. Nonostante il percorso formativo, il *mentoring* e le diverse fasi di verifica previste, una componente di soggettività nell'osservazione e nell'interpretazione dei dati rimane inevitabile. In secondo luogo, le attività di controllo e validazione sono state condotte su più livelli e in momenti differenti del progetto, ma non hanno interessato il *dataset* nella sua totalità. Come avviene in molte esperienze di monitoraggio civico su larga scala, permane quindi un margine fisiologico di errore legato sia al fattore umano sia alla complessità delle informazioni osservate.

Proprio per questa ragione, i risultati presentati nelle pagine successive non intendono fornire una rappresentazione definitiva della qualità dei sistemi di *whistleblowing* analizzati, bensì offrire una fotografia ragionata e partecipata dello stato di accessibilità dell'istituto nei contesti osservati. **Il valore principale dell'esperienza risiede quindi non soltanto nei dati prodotti, ma anche nella capacità di costruire comunità** competenti, diffondere conoscenza e promuovere forme di vigilanza civica orientate alla tutela dell'interesse pubblico.

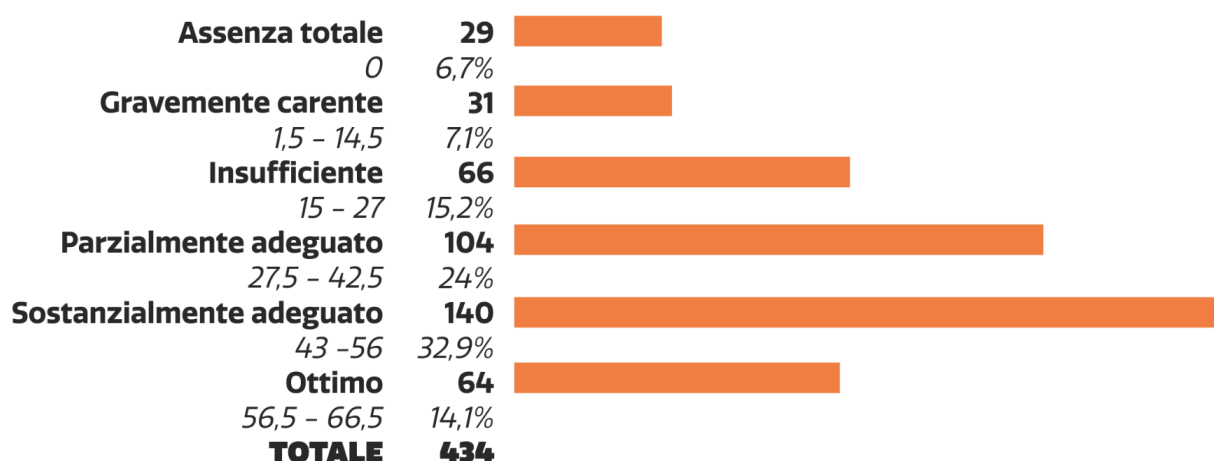
## CAPITOLO 2 - CHE COSA DICONO I DATI

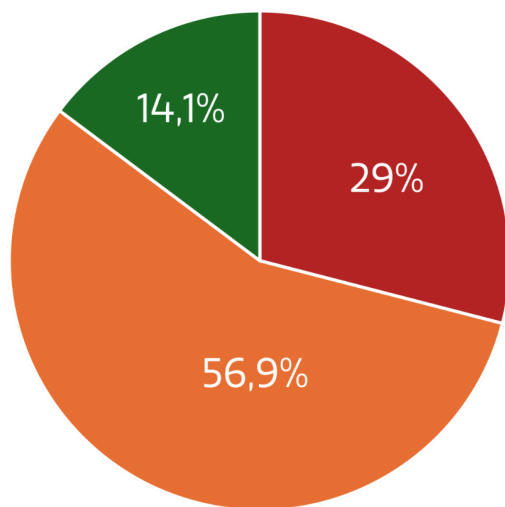
### 2.1 I risultati complessivi del punteggio di accessibilità, fruibilità e completezza informativa del sistema interno di *whistleblowing*

Partiamo da una visione d'insieme, per poi scendere nel dettaglio dei singoli indicatori. Abbiamo assegnato a ciascun ente un **punteggio composito**, distribuito in **sei fasce**, che ci restituisce una misura di quanto ogni ente sia effettivamente in grado di orientare, informare e assicurare una potenziale segnalante (dettagli nella sezione metodologica).

Sulla totalità dei 434 enti monitorati, i risultati mostrano una distribuzione asimmetrica:

- **Per 29 enti (6,7%) è del tutto assente un sistema interno di segnalazione.** Non esiste né la pagina informativa, né alcun canale interno di segnalazione nel sito dell'ente. In tutti questi casi, pertanto, non abbiamo potuto fare nessun'altra analisi;
- **Complessivamente, circa un terzo degli enti (28,9%) non offre a una potenziale segnalante le condizioni informative minime** per orientarsi e decidere con cognizione di causa, registrando quindi una situazione di assenza totale (fascia 1), di grave carenza (fascia 2) o di insufficienza (fascia 3);
- **Più della metà degli enti (56,9%) si colloca in una situazione di parziale (fascia 4) o sostanziale (fascia 5) adeguatezza**, segnalando una base di conformità diffusa;
- **Solo il 14,1% registra un punteggio ottimo (fascia 6):** sono quegli enti che rispondono quasi integralmente alle Linee Guida di ANAC sui canali interni (quindi ai nostri indicatori), offrendo l'attivazione del canale e un'adeguata informazione a potenziali segnalanti;
- **Nessun ente monitorato raggiunge il 100% dei punti assegnabili** (totale punti 70,5): significa che nessuno è del tutto *compliant* rispetto ai nostri indicatori.





Profili insufficienti 1-3	<b>126</b>
Profili di conformità 4-5	<b>244</b>
Profilo ottimo 6	<b>64</b>

Questa distribuzione varia prendendo in considerazione la distribuzione geografica e per settori degli enti monitorati.

### I risultati sul punteggio regione per regione

I dati regionali mostrano un divario netto tra Nord e Sud, con alcune eccezioni.

**L'Emilia-Romagna è la regione con il profilo più solido in assoluto.** La media della regione si posiziona nella fascia "Sostanzialmente adeguato" (punteggio 50,6); nessun ente è nelle fasce critiche; il 70% è nelle fasce "Sostanzialmente adeguato" o "Ottimo" (5 e 6), di cui il 40% nella fascia più alta. È l'unica regione in cui si può parlare di un sistema complessivamente maturo. Veneto e Trentino-Alto Adige seguono con valori simili (media rispettivamente di 47,3 e 46,8) e quote elevate di enti nelle fasce alte (66,7% Veneto; 77,8% Trentino-Alto Adige).

**Lombardia e Liguria si collocano su livelli intermedi** con medie nella fascia "Parzialmente adeguato" (punteggio rispettivo di 41,8 e 41,3). Al tempo stesso, però, la **Lombardia** (con 63 enti monitorati, il campione più grande) **mostra una quota relativa di enti critici preoccupante** (20,6% in fasce 1-3).

**Calabria, Abruzzo e Sicilia presentano i dati più negativi:** gli enti nelle fasce dell'assenza totale, della grave carenza o dell'insufficienza (fascia 1-3) sono il 58,8% in Sicilia, il 53,8% in Abruzzo e il 45% in Calabria. Le medie sono rispettivamente nel profilo insufficiente: 27,1 (Sicilia), 24,5 (Abruzzo) e 23,6 (Calabria), quasi la metà rispetto alle regioni più virtuose.

**Puglia e Marche** mostrano anch'esse quote elevate di enti critici, ossia le fasce 1-3 (52% Puglia, 43,8% Marche).

Le due cartine che seguono rappresentano la distribuzione territoriale degli enti in base al livello di punteggio ottenuto. In particolare, la mappa in rosso mostra, per ciascuna regione, la percentuale di enti che si collocano nelle fasce critiche (fasce 1-3), mentre la mappa in verde riporta la percentuale di enti che rientrano nelle fasce più elevate (fasce 5-6).

# Primo report



N. ENTI	REGIONE
63	Lombardia
36	Lazio
34	Sicilia
32	Piemonte
30	Campania
30	Emilia Romagna
26	Toscana
25	Puglia
21	Veneto
20	Calabria
19	Sardegna
16	Marche
13	Friuli Venezia Giulia
13	Abruzzo
12	Liguria
11	Online università telematiche
9	Trentino Alto Adige
9	Umbria
6	Basilicata
5	Molise
4	Valle d'Aosta
<b>434</b>	<b>Totale</b>



## I risultati sul punteggio per settore

**La distribuzione nelle sei fasce cambia in modo significativo anche tra i settori**, rivelando profili molto diversi sia nella forma che nei valori centrali.

**Le aziende sanitarie pubbliche sono quelle che fanno complessivamente meglio**, mostrando la distribuzione più concentrata nelle fasce alte:

- Il 38,4% risponde al profilo “Sostanzialmente adeguato” (fascia 5); il 14,7% persino nel range “Ottimo” (fascia 6);
- Il punteggio mediano è di 44,2, quindi sostanzialmente adeguato: è il più alto del campione totale degli enti monitorati;
- Le fasce critiche (1-3) raccolgono il 27,9% degli enti, leggermente sotto la media generale.

**Gli enti territoriali e locali sono il gruppo con la maggiore variabilità interna:**

- Quasi il 45% si colloca nelle fasce “Sostanzialmente adeguato” o “Ottimo” (5 e 6): il dato migliore in assoluto, considerando tutti i settori;
- Al tempo stesso, il 16,6% di questi enti è gravemente carente o con assenza totale (fasce 1 e 2): è quello che fa peggio, rispetto a tutti gli altri settori.

Tali dati mostrano un'evidente spaccatura: accanto agli enti più virtuosi dell'intero campione, ci sono realtà ancora molto indietro.

All'interno del settore emergono differenze rilevanti tra i Comuni, da un lato, e le Regioni, le Città metropolitane e le Province autonome, dall'altro. Quest'ultime presentano un profilo migliore:

- Il 61,1% degli enti sovracomunali si colloca nelle fasce di “Sostanziale adeguato” (fascia 5) o “Ottimo” (fascia 6), con la fascia 6 che da sola raccoglie il 36,1% degli enti;
- I casi critici sono marginali: solo il 5,6% ricade nelle fasce 1 o 2, corrispondente a 2 enti su 36;
- La mediana si colloca nella fascia di sostanziale adeguatezza (punteggio: 48,5).

Si tratta di enti che, in quanto istituzioni di livello sovracomunale con strutture amministrative più consolidate, sembrano aver recepito la normativa in modo più sistematico.

Tra i Comuni invece emerge la presenza di enti ancora molto indietro:

- Quasi un quarto degli enti (24,8%) ricade nelle fasce critiche (fasce 1 e 2): il 9,2% registra un'assenza totale del canale (fascia 1) e il 15,6% è gravemente carente (fascia 2). La quota di enti in situazione critica è quindi oltre quattro volte superiore a quella degli enti sovracomunali (24,8% enti sovracomunali VS 5,6% Comuni);
- Solo il 37,6% raggiunge le fasce di “Sostanzialmente adeguato” o “Ottimo” (fasce 5 o 6);
- La mediana si colloca nella fascia di “Parzialmente adeguato” (punteggio: 34).

**Il settore universitario nel suo complesso presenta un quadro molto disomogeneo.**

- La distribuzione è concentrata nelle fasce centrali di parziale (fascia 4: 35,4%) o sostanziale adeguatezza (fascia 5: 28,3%);
- Il punteggio mediano di 37,5 conferma questa collocazione;
- Il profilo "Ottimo" rimane esiguo (fascia 6: solo il 9,1%), mentre il profilo di "Assenza totale" è più popolato della media (fascia 1: 11,1%).

Detto questo, dal nostro monitoraggio emerge come il peso delle università private abbassi sensibilmente la *performance* media del settore, come evidenziato nell'analisi che segue.

Analizzate separatamente, infatti, **le università pubbliche sono il settore più omogeneo, ma la sua omogeneità si colloca prevalentemente nella "zona grigia"**, con molti enti che fanno abbastanza e pochi che fanno molto:

- La maggior parte degli enti si concentra nelle fasce centrali di sufficienza (fascia 4 al 34,7%, fascia 5 al 33,3%);
- Sono pochissimi gli enti agli estremi: nessuno è gravemente carente (fascia 2), ma allo stesso tempo solo l'8,3% è in una situazione ottimale (fascia 6);
- La mediana si colloca nell'adeguamento parziale (punteggio: 38,5).

**Le università private presentano invece il profilo più problematico:**

- Si registrano i valori più bassi dell'intero campione di enti monitorati. Il 22,2% registra un'assenza totale del canale (fascia 1): quasi sei volte la media complessiva di tutti gli enti;
- Solo il 25,9% raggiunge le fasce di "Sostanzialmente adeguato" (5) o "Ottimo" (6);
- La mediana si colloca nella fascia di "Parzialmente adeguato" (punteggio: 34,5).

È quindi un settore che ha recepito la normativa in modo molto disomogeneo, con una quota rilevante di enti che non ha ancora costruito un sistema minimamente funzionante.

In conclusione, è risultato chiaro con il nostro monitoraggio come l'esperienza di una potenziale segnalante possa cambiare significativamente a seconda del tipo di ente in cui lavora o collabora.



## 2.2 I risultati, indicatore per indicatore

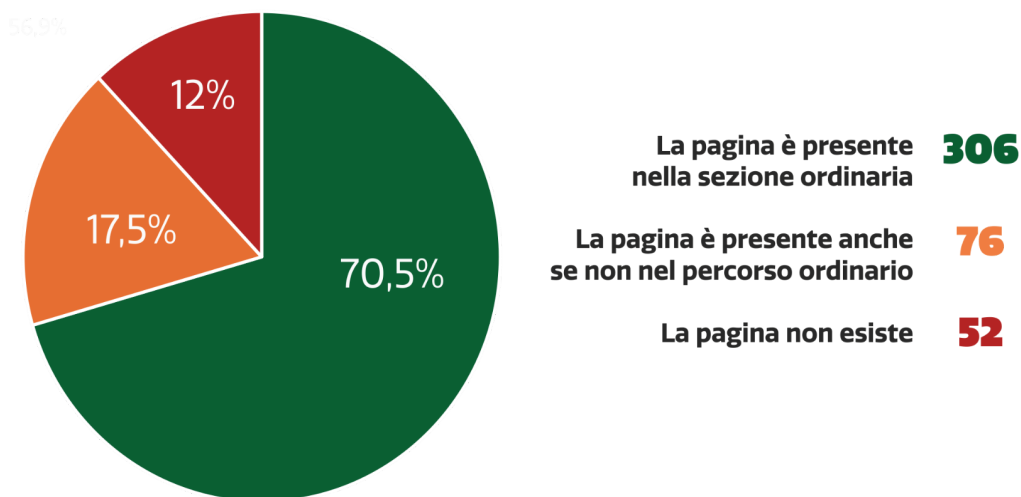
Seguono ora, per ciascuna delle sei aree di monitoraggio, i risultati voce per voce, incluse le valutazioni qualitative emerse dai commenti di chi ha monitorato.

### Esistenza e accesso alla pagina dedicata al *whistleblowing*

La prima tappa necessaria per una potenziale segnalante, propedeutica a tutto il resto, è accedere alla pagina informativa predisposta dall'ente. **In 7 casi su 10 (70,5%), la pagina esiste ed è presente nella sezione ordinaria di Amministrazione Trasparente**, cioè sotto "Altri contenuti" o "Prevenzione della corruzione", dove le Linee Guida la collocano e dove un utente informato sa di doverla cercare.

**Il 17,5% degli enti (76) predispone invece la pagina ma la colloca in una sezione non standard del sito**, introducendo un ostacolo nell'accesso alla pagina.

**Per 52 enti (12%), non esiste alcuna pagina dedicata al *whistleblowing***. Non si tratta sempre di un'assenza totale di informazioni: in alcuni casi frammenti rilevanti si trovano dispersi in regolamenti interni, documenti anticorruzione o sezioni generiche del sito, senza convergere in uno spazio organizzato e riconoscibile. Tuttavia, una pagina dedicata non è solo un requisito formale: è la condizione minima perché le informazioni esistano in modo accessibile, coerente e utilizzabile nel momento in cui servono.



Un elemento positivo è che, nel 100% dei casi in cui la pagina esiste (382 enti), questa è direttamente accessibile senza filtri previ, ossia credenziali intranet (possibile solo per il personale dell'ente in questione).

Una buona pratica per agevolare l'accesso alla pagina è quella di inserire un *link* sulla pagina iniziale del sito istituzionale dell'ente. Un terzo degli enti (32,3%) offre un accesso diretto dalla *homepage*, così suddiviso: il 20,5% con un *link* alla pagina informativa, l'11,8% direttamente alla piattaforma di segnalazione. Le monitoranti hanno indicato come in alcuni casi convivano una pagina raggiungibile dalla *homepage* e una in Amministrazione Trasparente con contenuti diversi.

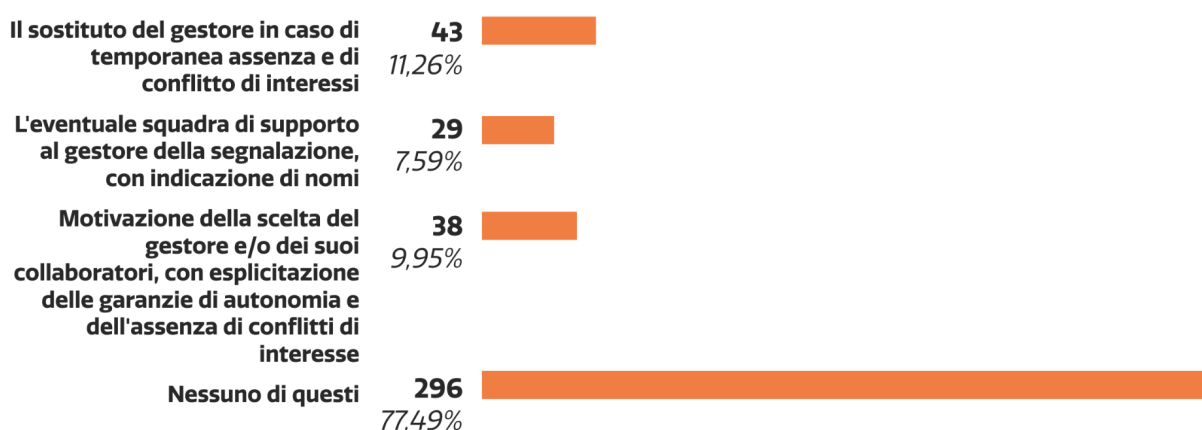
## Accessibilità della pagina e trasparenza sulla fase di raccolta della segnalazione

La potenziale segnalante si pone anzitutto alcune domande base: rientro nelle categorie di persone che possono segnalare? Cosa posso fare e come funziona il sistema? Ecco come gli enti rispondono a queste domande essenziali:

- **Chi può segnalare.** Il 63,6% descrive in modo completo i soggetti abilitati; il 23,8% in modo parziale; il 12,6% non fornisce alcuna indicazione. Significa che 6 enti su 10 mettono in grado chi vuole segnalare di sapere se rientra nelle categorie ammesse, ma ancora 1 su 10 non offre questa informazione dirimente;
- **Violazioni segnalabili.** Meno della metà degli enti, il 46,6%, fornisce un elenco dettagliato; il 34,3% offre solo un'indicazione generica; il 19,1% non descrive l'oggetto della segnalazione. Dove l'informazione è presente, 8 enti su 10 (l'80,9%) non riportano però esempi pratici, utili a orientare la persona nell'identificare se la violazione di cui è venuta a conoscenza può essere oggetto della segnalazione o meno. Solo il 16% degli enti riporta esempi, anche se generici. **Appena il 3,1% fornisce esempi contestualizzati alla realtà specifica dell'ente;**
- **Chi gestisce la segnalazione.** L'8,9% degli enti non fornisce alcuna informazione a riguardo. Significa che, per questi casi, chi segnala non sa chi leggerà il proprio nome (ricordiamolo: il *whistleblowing* è un sistema di norma riservato, non anonimo) e chi si prenderà cura della segnalazione. Nel 69,37% dei casi invece è conoscibile almeno il ruolo del gestore, mentre **il nome è indicato solo nel 21,7%**. Il caso più frequente che registriamo è che il nome del RPCT esiste sul sito ma si trova in un'altra sezione (nella sezione "Prevenzione della corruzione", in quella generale di Amministrazione trasparente, in atti di nomina, ecc...), ma non compare anche nella pagina dedicata al *whistleblowing*. Per una segnalante che accede solo a quella pagina, il gestore rimane quindi anonimo.

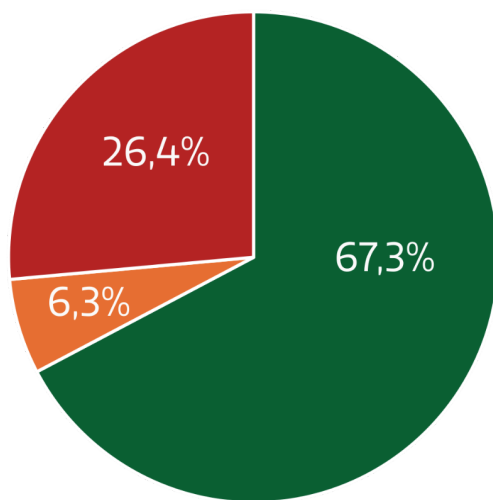
A questo si aggiunge, come rilevato da diversi monitoranti, il fatto che il nome riportato nella pagina risale all'atto di adozione del regolamento interno (o di un documento equivalente) e potrebbe non corrispondere all'attuale RPCT: un problema che si amplifica quando il documento stesso è datato e non è stato aggiornato da anni. In un caso, due documenti sulla stessa pagina riportano nomi diversi.

**Il 77,5% degli enti non riporta alcun elemento aggiuntivo di dettaglio sul gestore:** eventuale sostituto in caso di assenza, team di supporto, garanzie di autonomia. Solo il 16% degli enti ne indica almeno uno, e il 6,5% ne indica più di uno. È uno degli aspetti più lacunosi tra quelli monitorati in questo report, in maniera trasversale a tutti i settori.





- **Tempistiche di recepimento della segnalazione.** Sapere che entro una settimana arriverà un riscontro formale è una forma concreta di rassicurazione per chi segnala. Eppure quasi metà degli enti (41,9%) non indica il termine dei 7 giorni per la ricevente di avvenuta segnalazione.
- **Informativa *privacy* per chi segnala.** Sapere come l'ente andrà a trattare i propri dati è un'informazione dirimente. Da questo punto di vista, gli enti dimostrano un'accresciuta maturità, in quanto per 2 enti su 3 è disponibile una *policy* specifica per il *whistleblowing* (il 67,3% dei casi). Resta invece del tutto assente nel 26,4%, mentre è presente in forma generica nel 6,3%: cioè, 1 caso su 3 resta senza le tutele sulla *privacy*.



Informativa <i>privacy</i> specifica	<b>257</b>
Informativa <i>privacy</i> generica	<b>24</b>
Nessuna Informativa <i>privacy</i>	<b>101</b>

- **Orientamento sui canali disponibili e sul ruolo di ANAC.** Chi segnala deve sapere che il canale interno non è l'unica opzione, ma che può segnalare anche al canale esterno gestito da ANAC (in base ad alcune condizioni) e, in casi emergenziali, fare divulgazione pubblica (a mezzo stampa o *social media*). Tuttavia, solo il 51,8% degli enti menziona tutti e tre i canali; il 21,7% si limita a indicare il canale interno e quello esterno; il 20,9% menziona solo il canale interno. Purtroppo, esiste un 5,5% dei casi che non fornisce alcuna indicazione in merito.

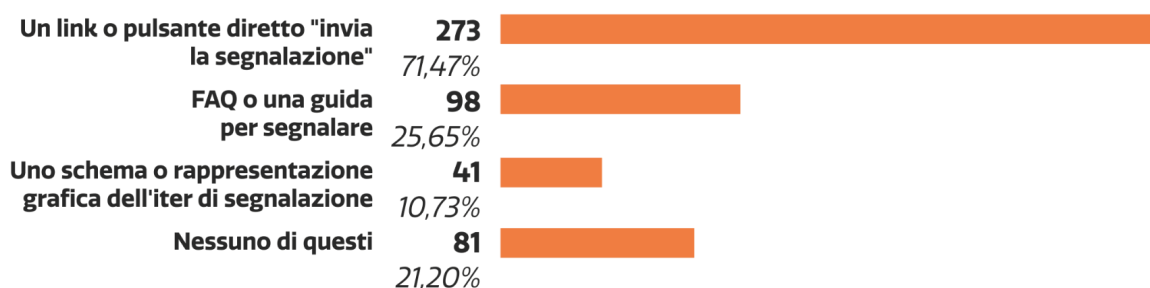
Laddove vengono menzionati più canali, la maggioranza degli enti (62,6%) spiega anche la logica delle priorità tra i canali, cioè quando è appropriato rivolgersi prima al canale interno e quando invece è preferibile o necessario rivolgersi ad ANAC. In 4 casi su 10 (37,4%), la segnalante può trovarsi a scegliere senza criteri guida (pertanto, anche sbagliando) o a non sapere quali alternative abbia rispetto al canale interno.

Sul raccordo concreto con ANAC, i dati mostrano ancora margini di miglioramento significativi: circa la metà degli enti include un *link* alla pagina ANAC dedicata al *whistleblowing* (48,2%), e spiega cosa fare se l'ente non risponde (49,2%), cioè indica esplicitamente la possibilità di accedere al canale esterno in tal caso.

È da segnalare che alcuni enti potrebbero non aver aggiornato le informazioni presenti sulla pagina (e descritte qui sopra) alle disposizioni dell'ultima normativa. Infatti, sebbene l'83,8% degli enti faccia correttamente riferimento all'ultima direttiva europea UE 2019/1937 e/o alla nuova normativa italiana D.Lgs 24/2023, **il restante 16,2% non è aggiornato o è privo di riferimenti normativi** (condizione che, altrettanto, non dà certezza rispetto all'aggiornamento).

Infine, **l'accessibilità delle informazioni** passa anche attraverso il linguaggio adottato, la presenza di strumenti di navigazione specifici e gli accorgimenti comunicativi ed esplicativi messi in campo dall'ente.

- Il **registro linguistico** prevalente (56,5%) è misto, operativo e normativo insieme. Il 25,4% delle pagine adotta un linguaggio prevalentemente normativo, limitandosi a richiamare articoli di legge senza tradurli in indicazioni pratiche. Solo il 18,1% usa un registro prevalentemente operativo, rivolto direttamente alla persona che segnala;
- Come buona pratica, circa la metà delle pagine (54,7%) include un **elemento efficace di orientamento** per la segnalante (tra quelli considerati nel grafico), e il 24,1% ne combina almeno due. Tuttavia, il 21,2% non offre nessuno di questi elementi.



- **Strumenti tecnici di accessibilità sono presenti solo nel 12,6% delle pagine** e le soluzioni adottate variano considerevolmente per completezza e sofisticazione. Le più diffuse sono i *widget* di accessibilità integrati che offrono profili preconfigurati per categorie specifiche di utenti (persone con epilessia, ipovedenti, ADHD, disabilità cognitiva, non vedenti, anziani) e consentono regolazioni personalizzate di carattere, colori, spaziatura e animazioni. Meno frequenti ma presenti, a titolo esemplificativo, sono strumenti di lettura vocale della pagina, opzioni di alto contrasto e ridimensionamento del testo, e la dichiarazione di accessibilità AGID, che in alcuni casi è pubblicata nel *footer* ma non si traduce in strumenti concreti. Sporadiche le soluzioni come la navigazione multilingue o la presenza di un video esplicativo sul *whistleblowing*. Va segnalato che in almeno un caso il pulsante di accessibilità era presente ma non funzionante.

## Tipologie di canali interni di segnalazione

La potenziale segnalante deve poter scegliere tra tipologie differenti di canali che l'ente è chiamato a mettere a disposizione.

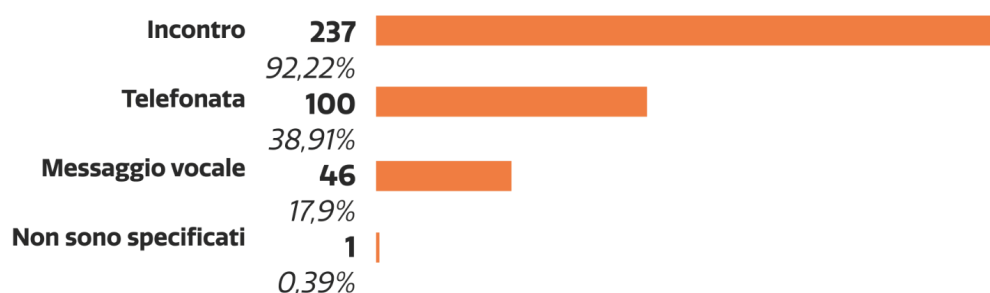
Tra gli enti che si sono dotati di un canale interno, **2 su 3 (63%) hanno predisposto correttamente modalità di segnalazione sia orali che scritte**, offrendo la possibilità a chi segnala di scegliere



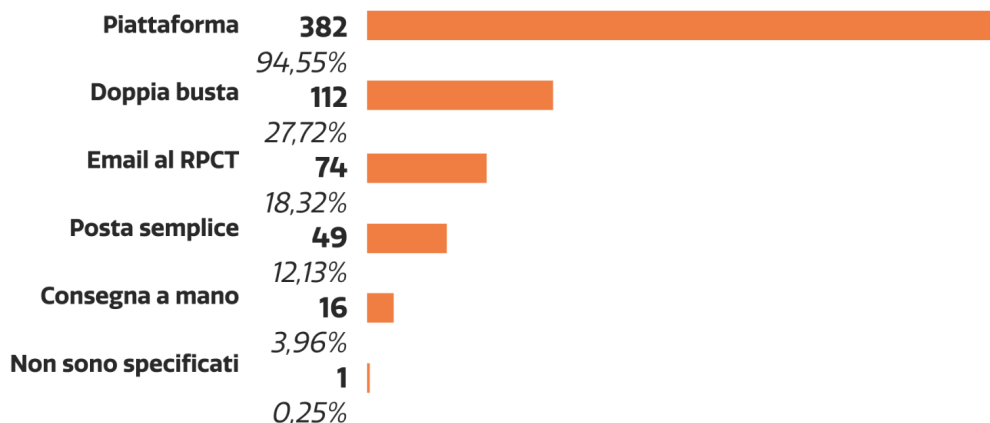
l'opzione più adatta alle proprie esigenze o con cui si sente più a proprio agio. Al contrario, **1 ente su 3 (37%) ha predisposto solo la forma scritta di segnalazione.**

Abbiamo individuato anche dei casi in cui la pagina *web* e un documento presente sulla pagina stessa descrivono canali diversi: per esempio, uno menziona l' e-mail, l'altro no; uno prevede la doppia busta, l'altro la busta singola; uno riporta la forma orale, l'altro solo quella scritta. Evidentemente in questi casi la segnalante che legge solo uno dei due documenti riceverà un'informazione incompleta o sbagliata.

Il grafico mostra la distribuzione delle singole tipologie adottate.



**Totale enti con canali orali di segnalazione: 254**



**Totale enti con canali scritti di segnalazione: 404**

Per la forma orale, la **modalità più adottata è quella dell'incontro** (92,2%), anche se il diritto della segnalante di verificare e rettificare il verbale risultante prima della firma è indicato solo nel 38% degli enti. In molti casi, il verbale dell'incontro viene menzionato solo come documento da "sottoscrivere" o "firmare", senza specificare che la segnalante ha diritto di leggerlo, verificarlo e rettificarlo prima della firma.

Per la **segnalazione tramite messaggio vocale o telefonata**, la distorsione vocale è prevista in appena il 12,6% dei casi. Dove presente, spesso è indicata solo per il messaggio vocale registrato tramite piattaforma, non per la telefonata.

Tra gli enti che adottano forme di segnalazione orale, quasi la metà ne indica almeno due (42%).

Per la forma scritta, la modalità più diffusa è quella della **piattaforma informatica, adottata dal 95% degli enti**. Segue la modalità della doppia busta (27,7%), descritta da ANAC nelle sue Linee Guida come sistema cartaceo che consente di separare i dati sull'identità della segnalante da quelli sull'oggetto della segnalazione. Accanto a queste modalità, raccomandate da ANAC e pensate per tutelare l'identità e i dati personali di chi segnala, **diversi enti prevedono forme alternative che rischiano invece di esporre i soggetti segnalanti**: prime fra tutte **l'indicazione di inviare una email o PEC al RPCT (18,3%)**, la spedizione postale in busta singola (12,1%), o la consegna a mano di un modulo cartaceo direttamente al gestore del canale, quasi sempre il RPCT (4%).

Anche tra gli enti che adottano forme di segnalazione scritta, quasi la metà ne indica almeno due (44%).

Laddove è presente **la piattaforma, 1 ente su 4 (25,4%) la indica come canale preferenziale**, mentre nel 36,9% dei casi la piattaforma è l'unico canale disponibile.

**In 33 enti (8,8%), la piattaforma è accessibile solo tramite intranet**, con inserimento di credenziali aziendali o SPID: un grave ostacolo che esclude molte categorie di potenziali segnalanti che, per esempio, non lavorano internamente all'ente o hanno terminato il proprio rapporto lavorativo, come riconosciuto dalla normativa italiana.

Un'ulteriore criticità riguarda **23 enti che hanno adottato la piattaforma o un altro canale di segnalazione scritta (1 solo caso) senza predisporre una pagina dedicata al whistleblowing**: chi vuole segnalare trova lo strumento tecnico, ma non le informazioni necessarie per orientarsi e decidere se e come usarlo.

A questi dati quantitativi si aggiunge una serie di criticità qualitative che emergono dal lavoro della monitoranti. In diversi casi **la piattaforma indicata come canale di segnalazione risultava di fatto inaccessibile** al momento del monitoraggio: *link* rotti, pagine con *errore 404*, sistemi descritti come "in fase di implementazione" o temporaneamente disattivati. In un caso la piattaforma è indicata nel regolamento ma non esiste sul sito. In un altro è presente il *link* ma porta al sito del fornitore commerciale, non alla piattaforma dell'ente. Si tratta di situazioni in cui il canale esiste sulla carta ma non nella realtà.

È positivo invece che una volta trovata e aperta la piattaforma, l'esperienza della segnalante migliori: **il linguaggio al suo interno è prevalentemente operativo nel 64% dei casi**, significativamente più chiaro rispetto alle pagine informative. In un caso, la piattaforma è disponibile in inglese di *default*, con possibilità di cambiare lingua.

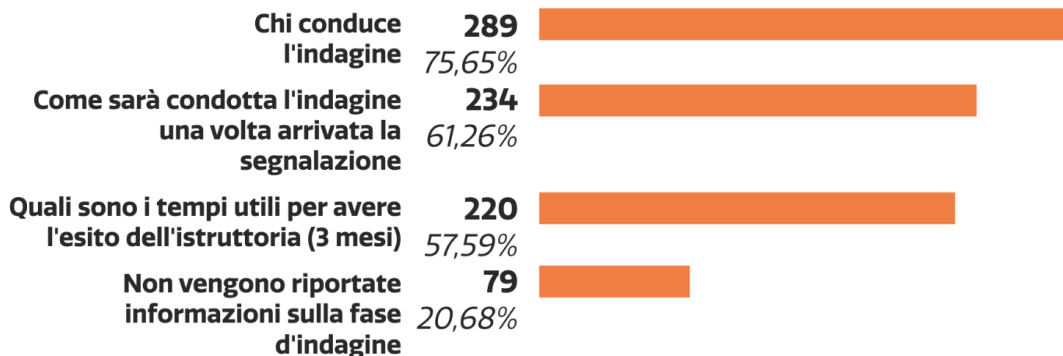
Sul fronte della riservatezza, rimane però un dato critico: **solo il 34% delle piattaforme dispone di un'informativa privacy specifica per il whistleblowing**; il 36,4% rimanda a quella generica dell'ente; il 29,6% non riporta nulla. Il monitoraggio ha registrato che, laddove si rimanda all'informativa sul sito dell'ente, in alcuni casi quella pagina è vuota, non aggiornata o inesistente. In un caso l'informativa è "in corso di revisione". In un altro, il *link* non si apre.

## Trasparenza sulla fase d'indagine

Una delle domande che chiunque si pone prima di segnalare è: e poi? Cosa succede dopo che ho inviato la segnalazione? Chi la riceve? Entro quanto mi risponderanno? Come verrà trattata?



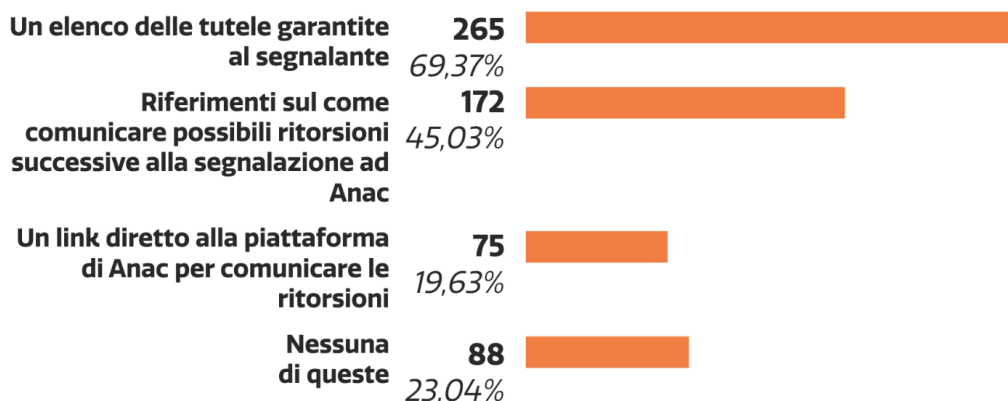
Il 64,9% degli enti fornisce almeno due informazioni al riguardo, il che è incoraggiante. Ma in 2 casi su 10 (20,7%) non dice nulla su ciò che accadrà nella fase di indagine.



I commenti raccolti da parte dell'è monitoranti sulla fase di indagine mostrano un problema ricorrente: dove le informazioni ci sono, sono spesso troppo generiche per essere utili. Per esempio, una formula ricorrente è una variante di "la segnalazione sarà gestita dal RPCT mantenendo la riservatezza", una frase che fornisce veramente poche informazioni all'è segnalante. Alcuni enti indicano termini diversi da quello normativo dei 3 mesi: 30 giorni, 60 giorni, 2 mesi.

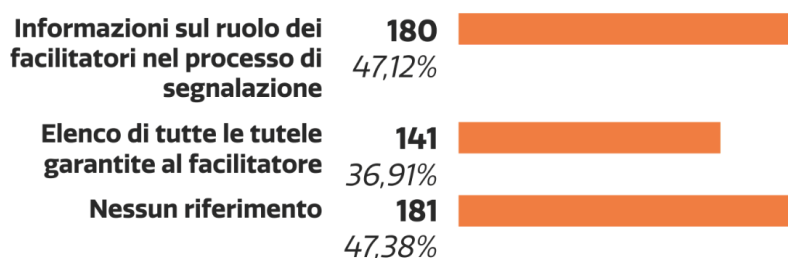
## Trasparenza sulle forme di tutela e supporto

Sapere di essere protett'è fondamentale, ma ancora di pi' lo è sapere cosa fare se quella protezione viene meno. Un buon punto di partenza è che il 69,4% degli enti elenca le tutele previste dalla legge, ma solo il 45% spiega concretamente come segnalare una ritorsione ad ANAC, e **solo il 19,6% fornisce il link diretto per farlo. Ben 88 enti (23%) non riportano alcuna informazione sulle forme di tutela di chi segnala.** Due enti indicano di segnalare le ritorsioni al RPCT anzich'è ad ANAC, indicazione errata e rischiosa per la tutela di potenziali segnalanti.

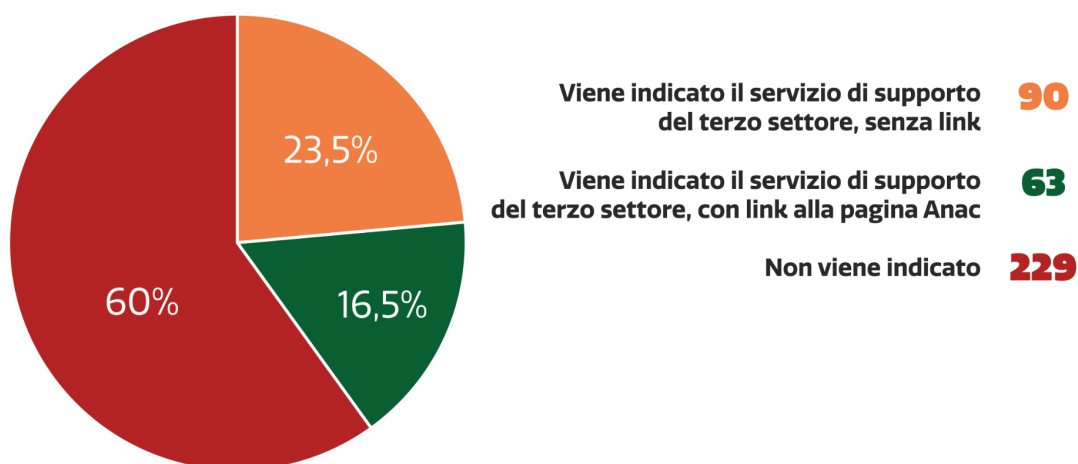


Per quanto riguarda le forme di supporto disponibili, la nuova normativa italiana ha introdotto la figura dell'è **facilitator'è** (spesso un'è collega) proprio per dare all'è segnalante un punto di

riferimento umano e indipendente. **Eppure questa figura è completamente ignorata nella metà delle pagine analizzate (47,4%).** Il caso più diffuso è che la facilitatore venga menzionata, ma solo per estendere a lei le tutele previste per la segnalante, o per darle una definizione normativa. Difficilmente si spiega approfonditamente chi possa essere e il suo ruolo nel processo di segnalazione.



Come buona pratica, il **40% degli enti fa riferimento all'opportunità di ottenere sostegno dagli enti del terzo settore registrati nell'elenco di ANAC**; il 16,5% include anche un *link* diretto alla pagina *whistleblowing* di ANAC dove tali enti sono elencati, con rimando ai rispettivi servizi di supporto. È un segnale incoraggiante, che speriamo di vedere diffondersi in altre pagine.



## Rendicontazione e trasparenza sull'impatto

Verificare l'impatto del *whistleblowing*, al pari di qualunque *policy* pubblica, è cruciale al fine di implementare il sistema e misurarne l'efficacia. Eppure, questo è l'aspetto più carente con cui ci siamo confrontata durante il monitoraggio.

**Nell'81,7% dei casi non viene riportata sulla pagina dedicata alcuna relazione RPCT specifica sul *whistleblowing*** (anche intesa come estratto dalla relazione annuale). Dove esiste, il 67% include dati e statistiche: un segnale positivo, ma che riguarda appena il 18,3% del totale degli enti monitorati. **I dati in formato aperto sul sistema interno sono disponibili solo nel 26% degli enti.**

L'osservazione qualitativa indica che il contenuto ricorrente è ridotto a due elementi: la conferma dell'attivazione della piattaforma e il numero di segnalazioni ricevute nell'anno. Non viene riportato



nessun dato aggiuntivo, per esempio sui tempi di gestione, sugli esiti istruttori, sulle misure eventualmente adottate. Ci sono diversi casi di relazioni ferme al 2016, 2018 o 2023, anche con riferimenti normativi superati. In alcuni casi i file sono scaricabili ma non apribili.



**18,3%**

**È presente  
la relazione specifica  
sul whistleblowing**



**26%**

**Sono presenti  
dati aperti sul sistema  
interno di whistleblowing**

## CAPITOLO 3 - I COMMENTI AI DATI

### 3.1 Il commento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

A cura della Dott.ssa Giulia Cossu e Dott.ssa Valentina Tomassi, con la supervisione della Consigliera dell'ANAC, Dott.ssa Laura Valli

Gli interessanti spunti sottoposti all'Autorità da Libera, all'esito del monitoraggio, hanno consentito ad ANAC di individuare i punti di forza e/o di debolezza che i soggetti pubblici stanno incontrando nel pianificare i sistemi interni di gestione delle segnalazioni *whistleblowing*. L'analisi di tali dati ha consentito di formulare i commenti di seguito riportati, che possono costituire utili indirizzi per superare le fragilità riscontrate e per valorizzare le migliori pratiche. **Pertanto, si ringrazia Libera per il prezioso contributo fornito.**

#### Esistenza e accesso alla pagina sul *whistleblowing*

Per quanto riguarda l'esistenza e l'accesso alla pagina dedicata al *whistleblowing*, dall'analisi condotta emerge che, su un totale di 434 enti pubblici, 294 non hanno predisposto un *link* in *homepage* per favorire e semplificare l'accesso alla sezione del *whistleblowing*. Sul punto si rileva che **l'Autorità raccomanda spesso, come *best practice*, di inserire tale collegamento rapido per agevolare la ricerca delle informazioni** relative all'istituto del *whistleblowing*. D'altronde, una maggiore chiarezza sui canali è fondamentale sia sul lato formale che contenutistico.

Relativamente agli enti che prevedono correttamente uno *shortlink*, emerge una distinzione tra quelli che rinviano direttamente alla pagina *whistleblowing* (89) e quelli che rimandano unicamente alla piattaforma di segnalazione (51). Tali dati sono senz'altro apprezzabili. **Sicuramente la prassi preferibile è quella del rinvio all'intera pagina *whistleblowing*** che, in conformità all'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023, deve contenere: *i*) tutte le informazioni relative al canale, alle procedure e ai presupposti per effettuare le segnalazioni interne; *ii*) tutte le informazioni inerenti al canale, alle procedure e ai presupposti per effettuare le segnalazioni esterne; *iii*) un rimando alle modalità operative per effettuare la segnalazione (per es. *link* della piattaforma). Ciò al fine di fornire un quadro informativo completo che possa guidare le potenziali segnalanti nell'effettuare una scelta consapevole.

Come indicato nell'apposito *toolkit* elaborato nell'ambito del progetto europeo [Open The Whistle \(OPWHI\)](#)<sup>3</sup>, **le informazioni devono essere chiare, corrette, complete e facilmente accessibili**; è importante, altresì, evitare alcune pratiche sui siti *web*, come posizionare elementi cliccabili molto vicini tra loro e utilizzare icone molto piccole o *link* di testo con dimensioni dei caratteri eccessivamente ridotte.

Venendo ora alla collocazione della pagina *whistleblowing* all'interno dei siti istituzionali e fermo restando quanto detto circa la presenza del relativo *link* nella *homepage*, si ricorda che, secondo le nostre Linee Guida, l'anzidetta pagina deve essere disponibile in Amministrazione Trasparente – sottosezione "Altri contenuti" – sottosezione "Prevenzione della corruzione".

A tale riguardo, costituisce un **elemento critico quello relativo ai 52 Enti che non hanno fornito**

<sup>3</sup> Si tratta del Progetto "Open the Whistle" coordinato da Transparency International Spain e cofinanziato dall'Unione Europea, i cui Paesi partner sono stati: la Bulgaria, l'Italia e la Spagna.



**tali informazioni nel percorso *de quo*, violando peraltro quanto indicato dall'Autorità.** Poiché, come detto, le citate informazioni devono essere facilmente accessibili. Non si ritiene condivisibile neppure la scelta effettuata da circa 76 Enti di collocare la pagina *whistleblowing* al di fuori del percorso ordinario poiché il risultato è quello, comunque, di disincentivare le utenti dal segnalare.

In più occasioni, inoltre, **l'ANAC ha sconsigliato fortemente l'utilizzo della *intranet*** come forma di accesso al canale interno di segnalazione e alle relative informazioni giacché non tutti i soggetti legittimati a segnalare sono abilitati ad accedervi. Vale altresì considerare che una tale prassi limitativa potrebbe compromettere la percezione di riservatezza e indipendenza necessaria a generare fiducia nel sistema. Pertanto, assolutamente degno di nota è il dato relativo ai 382 Enti che hanno correttamente collocato la pagina *whistleblowing* al di fuori della *Intranet*.

**Fondamentale, inoltre, è la previsione di un'informativa *privacy* specifica per il *whistleblowing*,** disponibile nella relativa pagina prima dell'accesso ai canali di segnalazione. È cruciale, invero, rendere *ex ante* alle possibili interessate (segnalanti, segnalate, persone interessate dalla segnalazione, facilitatore, ecc.) un'informativa sul trattamento dei dati personali mediante la pubblicazione di documenti informativi, per esempio tramite sito *web*, piattaforma, informative brevi in occasione dell'utilizzo degli altri canali previsti dal decreto.

Si ricorda che, nella fase di acquisizione della segnalazione e della eventuale successiva istruttoria, **non devono, invece, essere fornite informative *ad hoc* ai vari soggetti interessati diversi dalla segnalante.** Laddove all'esito dell'istruttoria sulla segnalazione si avvii, poi, un procedimento nei confronti dello specifico soggetto segnalato, a quest'ultimo va naturalmente resa un'informativa specifica<sup>4</sup>.

Positivo, a tale riguardo, il dato relativo a ben 257 enti, tra cui le aziende sanitarie pubbliche e le università non statali, che hanno adottato la suddetta informativa *privacy*.

## Trasparenza, canali di segnalazione e analisi di impatto

Focalizzando adesso l'attenzione sui contenuti della pagina *whistleblowing*, si osserva quanto segue.

Sul totale di 382 enti dotati della relativa pagina, ben 216 utilizzano un **linguaggio misto** (operativo e normativo) per offrire tutte le necessarie informazioni. Quest'ultimo linguaggio, **a parere di chi scrive, è preferibile** in quanto occorre fornire un patrimonio informativo che preveda sia riferimenti normativi che indicazioni operative per raggiungere una platea ampia di soggetti, non necessariamente composta da giurista.

Dall'utile monitoraggio svolto da Libera, emerge che il linguaggio misto è stato prescelto, in particolar modo, dalle aziende sanitarie pubbliche (57,23 %).

È questo un dato che si pone in linea con le informazioni di cui dispone l'ANAC, secondo le quali tali enti rientrano tra quelli maggiormente oggetto di segnalazione (cfr. ultima Relazione annuale

---

<sup>4</sup> Cfr. n. 311 del 12 luglio 2023 - Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, pag. 58 e pag. 61.

ANAC)<sup>5</sup>. Tale fenomeno può essere spiegato alla luce di due fattori concomitanti: se da un lato è indubbio che sussistono criticità nel settore sanitario, dall'altro la presenza di numerose segnalazioni si spiega anche in virtù della facile reperibilità di informazioni per una consapevole attività di segnalazione. In altre parole, **non è detto che gli enti meno segnalati siano privi di anomalie, talvolta, infatti, l'assenza di segnalazioni trova la sua ragion d'essere nell'opacità delle informazioni rese disponibili.**

Con particolare riferimento ai dati normativi che devono essere indicati, l'ANAC - nella propria attività di vigilanza sui sistemi di segnalazione adottati dagli enti pubblici e privati - ha sovente riscontrato riferimenti normativi e rinvii alla disciplina previgente (Legge n. 179/2017, art. 54 - bis d.lgs. n. 165/2001).

Questa criticità ha trovato conferma nei risultati del monitoraggio, ove è emerso che 61 enti non hanno una pagina aggiornata al nuovo compendio normativo (di questi, nello specifico, 34 utilizzano riferimenti alla disciplina normativa previgente e 27 non prevedono alcun riferimento normativo).

Questo aspetto è fonte di dubbi giacché non fornisce all'utente informazioni aggiornate; inoltre, **le due discipline, quella previgente e quella attuale, per quanto allineate sotto molteplici profili, non sono totalmente sovrapponibili.**

È evidente, quindi, la necessità di implementare più adeguatamente l'aspetto appena descritto.

Ciò detto, si rammenta che, in generale, è importante progettare le pagine pensando all'utente, utilizzando un **linguaggio semplice, esempi pratici e istruzioni chiare** durante tutto il processo di segnalazione, compresi moduli di facile utilizzo.

Occorre altresì **garantire un linguaggio inclusivo di genere**, rendendo visibile il genere quando opportuno ed evitando inutili marcatori quando non pertinenti alla segnalazione. Tale approccio promuove la chiarezza, l'inclusività e il rispetto delle diverse identità di genere in tutte le forme di comunicazione.

Come indicato nel già citato *toolkit*, all'interno della pagina *whistleblowing*, oltre alle informazioni di cui all'art. 5, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 24/2023, dovrebbe essere inserito un *link* di rimando alla piattaforma e/o agli altri strumenti operativi di segnalazione. **Si raccomanda di includere, poi, una sezione di domande frequenti (FAQ) o video esplicativi** sul funzionamento di base del canale *whistleblowing*.

Un'ulteriore *best practice* è quella di elaborare uno **schema o una rappresentazione grafica** dell'iter di segnalazione.

Ora, risulta negativo che ben 81 Enti non abbiano inserito nelle relative pagine alcuno degli elementi appena menzionati.

Positivo, invece, è il dato numerico di 273 Enti che, nelle rispettive pagine, hanno contemplato un *link* o un pulsante diretto "invia la segnalazione".

Come indicato sopra, il **rinvio alle modalità operative deve essere sempre inserito all'interno della pagina *whistleblowing***; diversamente, vi è il rischio che l'utente, pur avendo acquisito tutte le informazioni relative alla disciplina, non sia messo nella condizione di reperire agevolmente lo

---

<sup>5</sup> Si veda la Relazione al Parlamento 2026 relativa all'anno 2025, reperibile al seguente *link* <https://www.anticorruzione.it/-/relazione.annuale.2026>



strumento per segnalare.

Le procedure interne dovrebbero **descrivere esplicitamente le persone legittimate a segnalare**, i soggetti deputati a gestire il canale interno **e ogni fase del processo di gestione delle segnalazioni**, specificando le azioni da eseguire in ciascuna fase. Per quanto concerne le persone legittimate a segnalare, sarebbe opportuno fornire un'elencazione aderente al dettato normativo di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 24/2023 con adeguati esempi pratici.

Dovrebbero essere, inoltre, indicati il **nominativo dei soggetti deputati a ricevere e a dare seguito alle segnalazioni** e, laddove le dimensioni organizzative dell'ente lo consentano, anche quello del sostituto del gestore nonché i nominativi dei componenti dell'eventuale gruppo di lavoro costituito a supporto.

Sul punto si riporta quanto indicato nelle Linee Guida ANAC n. 1/2025 relativamente alla designazione del soggetto sostituto: *"Appare opportuno individuare, nell'atto organizzativo/MOG 231 e prima che sorga la situazione di conflitto, un sostituto del gestore che andrà a sostituire quest'ultimo in caso di conflitto garantendo una gestione efficace, indipendente e autonoma della segnalazione, nel rispetto dell'obbligo di riservatezza previsto dalla disciplina...Qualora anche il sostituto, individuato a monte nell'atto organizzativo/MOG 231, si trovi in una delle ipotesi di conflitto di interessi ... la persona segnalante può rivolgersi ad ANAC mediante il canale esterno, ricorrendo una delle condizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 24/2023. Analogamente, nel caso di enti di ridotte dimensioni che, per carenza di personale, non siano in grado di nominare un sostituto, la segnalazione potrà essere trasmessa direttamente all'Autorità mediante il canale esterno. È opportuno, infine, prevedere un sostituto del gestore in caso di assenza prolungata di quest'ultimo".*

Con riferimento, poi, alla struttura di supporto del gestore, preme ricordare che *"Visti i numerosi e delicati compiti affidati dalla legge al gestore nonché l'ampiezza delle responsabilità a suo carico in caso di inadempimento, l'Autorità ritiene fondamentale che questi possa avvalersi, laddove le dimensioni organizzative lo consentano, di un gruppo di lavoro dedicato per svolgere l'attività di verifica e di analisi delle segnalazioni. I soggetti chiamati a svolgere il ruolo di supporto al gestore devono essere in possesso del requisito di autonomia e specificamente formati e competenti; individuati, ciascuno con i rispettivi compiti e responsabilità, nell'atto organizzativo/MOG 231; preventivamente e necessariamente autorizzati al trattamento dei dati personali"*<sup>6</sup>.

**Le fasi della procedura di segnalazione interna** che potrebbero essere incluse nella descrizione sono le seguenti:

- **Fase di ricezione della segnalazione:** La segnalazione viene formalmente ricevuta e registrata. La persona segnalante riceve una conferma di ricezione entro il termine previsto dalla legge;
- **Fase di analisi preliminare della segnalazione:** Si valuta se la segnalazione è ammissibile. Se accolta, si avvia l'indagine; se rigettata, chi segnala riceve un'informazione con motivazioni chiare del rigetto;
- **Fase istruttoria:** Si raccolgono elementi per verificare la fondatezza delle violazioni segnalate. L'attività è imparziale e trasparente, con aggiornamenti periodici a chi ha segnalato, nel rispetto della riservatezza;
- **Fase di completamento o conclusione dell'attività:** Si redige un rapporto finale e si

---

<sup>6</sup> Cfr. Linee Guida sui canali interni n. 1/2025, pagg. 17 e 26.

decidono eventuali azioni correttive. Chi ha segnalato riceve informazione sull'esito della segnalazione, mantenendo la riservatezza delle persone coinvolte.

Tali elementi informativi dovrebbero essere resi nella pagina *whistleblowing* dell'ente, direttamente o per il tramite di un rinvio all'atto organizzativo.

Ciò chiarito, venendo ai dati, dal monitoraggio è emerso che 334 enti hanno indicato nelle loro pagine i soggetti legittimati a effettuare le segnalazioni (seppur 91 solo in modo parziale). **Da stigmatizzare, però, quel 12,57% di enti che non ha fornito questa tipologia di informazione**, finendo così per offrire un quadro incompleto e attuando un mero adempimento formale che, tuttavia, non raggiunge a livello sostanziale le finalità della normativa.

Le medesime finalità, strettamente correlate ai principi di trasparenza e imparzialità, sono totalmente disattese anche con riferimento all'informazione inerente al nominativo della persona deputata a ricevere e a gestire le segnalazioni (299 enti), nonché in merito al dato sopra richiamato relativo alle ipotesi della designazione del sostituto e del gruppo di supporto al gestore interno.

**Spiace, infatti, constatare che ben 296 enti non hanno tenuto in debito conto le indicazioni dell'Autorità;** in una prospettiva futura, l'augurio è quello che i numeri qui indicati possano cambiare in positivo, anche attraverso le numerose iniziative di sensibilizzazione e di formazione che l'Ufficio *whistleblowing* dell'ANAC sta portando avanti.

Le medesime iniziative dovrebbero indurre gli enti a **prestare attenzione anche alle informazioni da fornire in merito alle fasi di gestione delle segnalazioni**. Attualmente, dall'analisi condotta, emerge che solo il 57% indica i tempi utili per ricevere un riscontro in merito all'istruttoria e il 20% degli enti non fornisce alcuna informazione sulle attività di analisi.

In via ulteriore, dal campione esaminato è emerso che 198 enti forniscono informazioni su tutti e tre i canali di segnalazione (canale interno, esterno, divulgazione pubblica), mentre solo 83 sul canale interno ed esterno.

Di questi 281 enti, 176 indicano altresì le condizioni per l'utilizzo dei canali di segnalazione. A tale riguardo, a parere di chi scrive, **una delle principali sfide** da affrontare risulta essere quella di **creare dei canali interni sicuri e affidabili**; infatti, nonostante il legislatore incoraggi l'utilizzo del canale interno (tramite le condizioni di cui all'art. 6 del decreto), quello che emerge è che le segnalazioni all'ANAC sono aumentate esponenzialmente, mentre quelle effettuate internamente, anche se maggiori rispetto al passato, sono ancora poche. Ciò vuol dire che **le persone non hanno ancora sufficiente fiducia** nei canali interni. Rimane fermo che tutte le segnalazioni trasmesse all'ANAC con la motivazione del rischio di possibili ritorsioni o di scarsa fiducia nel sistema interno vengono accettate e trattate.

**Il problema, però, è dato dal fatto che non sempre gli enti pubblicano, nella loro pagina, il link che rinvia al sito dell'ANAC per facilitare l'accesso alle informazioni** sul canale esterno, sulla relativa gestione nonché sulle competenze dell'Autorità in caso di accertamento di ritorsioni.

Sono considerati, invece, fattori di successo il totale degli enti che forniscono informazioni sul termine di 7 giorni per per la inviare al segnalante la conferma che la pratica è stata presa in carico (ben 222), così come quello degli enti (309) che descrivono le violazioni che possono essere oggetto di segnalazione. **Occorrerà tuttavia sensibilizzare maggiormente gli enti con riferimento all'introduzione di esempi pratici di illeciti** che possono essere segnalati, specificamente riferiti alla realtà che viene in rilievo. Tale suggerimento riveste particolare



importanza se si pone mente al fatto che le potenziali segnalanti potrebbero non avere una preparazione giuridica tale da comprendere tutti gli ambiti segnalabili.

Questi dati sottolineano la **necessità di implementare, all'interno degli enti, gli interventi formativi specifici per i soggetti deputati a gestire le segnalazioni.**

Sul punto si rammenta che le Linee Guida ANAC prevedono una specifica formazione, da sottoporre a periodico aggiornamento, rivolta innanzitutto ai soggetti addetti o coinvolti nel processo di gestione delle segnalazioni, con l'obiettivo di fornire loro le competenze fondamentali e necessarie per implementare e gestire efficacemente i processi di *whistleblowing* nonché le conoscenze sulle principali tematiche oggetto delle segnalazioni.

**La formazione, inoltre, dovrà coinvolgere tutto il personale dell'ente in modo da fornire un quadro chiaro ed esaustivo sulla nuova disciplina** chiarendo, per esempio, chi è il *whistleblower*, cosa può essere segnalato e con quali canali, quali sono le tutele che l'ordinamento garantisce alla persona segnalante e quali segnalazioni, invece, non rientrano tra quelle tutelate dalla norma, nonché il coinvolgimento – anche sotto il profilo delle tutele - dei diversi soggetti che operano nel medesimo contesto lavorativo della persona segnalante<sup>7</sup>

Come indicato nel *toolkit*, **è fondamentale rafforzare le competenze delle dipendenti pubblici anche attraverso la Comunità di Pratica (CdP)**. Sotto la guida della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), è stata creata, invero, la Comunità di Pratica delle funzionarie formalmente incaricate della prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni italiane (RPCT): uno spazio collaborativo in cui le RPCT possono scambiare conoscenze, condividere le migliori pratiche e migliorare le loro capacità di prevenire la corruzione all'interno delle rispettive organizzazioni. I materiali di formazione e orientamento sono fondamentali per diffondere l'informazione internamente ed esternamente alle pubbliche amministrazioni.

Vale ricordare che le violazioni possono essere segnalate in forma scritta e in forma orale e che, dunque, gli enti devono garantire entrambe le modalità di presentazione delle segnalazioni<sup>8</sup>. A tale specifico riguardo, un elemento critico emerso dal monitoraggio riguarda il numero considerevole di enti che ancora prevedono esclusivamente la forma scritta (149). Tale dato sottolinea l'**urgenza di interventi specifici volti a implementare la forma orale, di cui, come visto, molti enti sono sprovvisti.**

Per quanto concerne l'incontro diretto, si ricorda che la segnalante ha il diritto di verificare e rettificare il verbale della segnalazione prima della sottoscrizione del report; ciò è espressamente previsto dal d.lgs. n. 24/2023 nonché dalle nostre Linee Guida. Negativa, quindi, è la percentuale del 62,3% di enti che non indica espressamente tale diritto della segnalante.

Le modalità organizzative dell'incontro diretto e la verbalizzazione dello stesso dovrebbero essere disciplinati all'interno dell'Atto organizzativo o nella pagina *whistleblowing*, ove comunque è pubblicato l'Atto stesso.

Relativamente alla forma scritta, la scelta effettuata dal 94,79% delle Amministrazioni di adottare una piattaforma informatica per ricevere e gestire le segnalazioni restituisce, nell'insieme, un giudizio positivo in merito al livello effettivo di attuazione di un sistema sicuro e affidabile.

Per gli enti che non hanno adottato la procedura informatizzata e che hanno previsto il

<sup>7</sup> Cfr. Linee Guida sui canali interni n. 1/2025, pagg. 31 e 32.

<sup>8</sup> Cfr. Linee Guida sui canali interni n. 1/2025, pag. 10.

**meccanismo della doppia busta (112), si ricorda che tale soluzione “dovrebbe costituire un’*extrema ratio*, in quanto gli stessi dovrebbero prediligere l’utilizzo di soluzioni alternative, in conformità a quanto previsto nel codice dell’amministrazione digitale; per quelli che hanno adottato solo un indirizzo di posta elettronica semplice (47), vale ricordare che “il ricorso alla **posta elettronica (ordinaria o certificata) deve essere considerato di per sé non adeguato a garantire la riservatezza dell’identità della persona segnalante, se non accompagnato da specifiche contromisure opportunamente giustificate quali misure di mitigazione del rischio individuate in sede di definizione della valutazione di impatto del trattamento sulla protezione dei dati**<sup>9</sup>”.**

**Altra informazione utilissima da offrire a chi intende segnalare è la possibilità di ricevere ascolto e supporto tramite** quelli che la Direttiva chiama “**centri di informazione**”. A riguardo, l’articolo 20 della Direttiva riconosce infatti il ruolo di tali centri come servizi di supporto che (anche) la società civile può organizzare e mettere a disposizione per aiutare le potenziali segnalanti ad affrontare dilemmi etici e dubbi sul funzionamento del sistema.

Usufruire, in fase di dilemma etico, di questa forma di sostegno può fare la differenza per chi intende segnalare, al fine di ricevere ascolto, supporto, orientamento. **È bene, dunque,** che tanto dalle pagine predisposte per i canali interni quanto per quelle dei canali esterni **si possa accedere ai contatti diretti con tali centri di ascolto, informazione e supporto.**

In Italia, dal 2024 l’ANAC ha predisposto una pagina dedicata che riporta i nomi delle associazioni che offrono questo tipo di servizi. Attraverso, infatti, una serie di dialoghi congiunti con l’Autorità, i contributi delle organizzazioni della società civile sono stati integrati nel processo di recepimento legislativo della Direttiva europea, influenzando l’inclusione di un elenco pubblico delle organizzazioni della società civile che supportano le segnalanti nel sito web dell’ANAC. In questo modo, le potenziali segnalanti che accedono al sito dell’ANAC per conoscere le procedure di segnalazione e le relative tutele vengono anche immediatamente a conoscenza dei servizi di supporto a loro dedicati.

**Ciò ha dimostrato di avere un effetto a catena positivo,** in quanto, come emerge dal monitoraggio, altre pubbliche amministrazioni italiane (63) hanno a loro volta adottato la buona pratica di aumentare la visibilità dei servizi della società civile fornendo un *link* diretto al loro sito web.

Tuttavia, dai risultati dell’indagine emerge comunque un quadro preoccupante caratterizzato da un significativo numero di Enti (229, soprattutto Regioni, Comuni e aziende sanitarie locali) che non ha previsto alcun riferimento ai soggetti esterni per l’assistenza delle potenziali segnalanti.

Oltre ai finora citati aspetti di “contenuto” e “forma”, che sono obbligatori, esistono altre informazioni la cui trasparenza e la cui pubblicazione concorrono a creare fiducia nel sistema, oltre che costituire un esempio di buona *governance*. Come indicato nel *toolkit*, tra queste rientra la pubblicazione periodica dei dati sulle prestazioni del sistema nelle relazioni annuali. **Come buona prassi, chi scrive raccomanda di fornire informazioni statistiche al pubblico e alle parti interessate,** almeno una volta all’anno, sui seguenti settori:

- Numero e tipologia di segnalazioni ricevute (incluso quelle anonime);
- Numero di segnalazioni archiviate per inammissibilità;
- Numero di segnalazioni che hanno portato all’adozione di misure volte a ridurre o a evitare i fattori di rischio rilevati;
- Numero di segnalazioni archiviate all’esito della relativa istruttoria;

<sup>9</sup> Cfr. Linee Guida sui canali interni n. 1/2025, pag. 11.



- Numero di sanzioni irrogate o procedimenti disciplinari avviati;
- Numero di casi deferiti alla Procura della Repubblica, alla Procura europea, alle autorità indipendenti o agli organi giurisdizionali;
- Numero di sessioni di formazione svolte per dipendenti e *manager* sul canale di segnalazione;
- Numero di segnalazioni anonime.

Ovviamente tali relazioni o conti annuali **non devono includere dati personali**, in particolare dati che consentano l'identificazione della segnalanti, delle persone interessate, dei terzi coinvolti in qualsiasi processo, anche se tali dati sono già stati pubblicati a seguito di una sentenza definitiva.

Ciò detto, il monitoraggio evidenzia che le relazioni annuali e le statistiche *whistleblowing* costituiscono il profilo più carente, dal momento che ben 312 enti non offrono, nella pagina dedicata al *whistleblowing*, nemmeno la relazione del RPCT e che, in generale, il 74 % degli enti non fornisce un file in formato aperto che restituisca i suddetti dati.

Si tratta di numeri preoccupanti che dimostrano la necessità di un'urgente revisione e di un potenziamento dell'analisi di impatto, per garantire la trasparenza e l'*accountability*.

## Conclusioni

Le valutazioni espresse denotano, nel complesso, un *trend* ancora non particolarmente positivo rispetto all'accessibilità e alla fruibilità dei sistemi interni di segnalazione, giacché su 434 enti esaminati soltanto il 32,90% risulta essere sostanzialmente conforme alle previsioni normative e alle indicazioni dell'Autorità.

**Sarà quindi necessario un significativo impegno di tutti gli attori coinvolti per rendere effettiva la disciplina *whistleblowing***, concretizzando così le finalità a essa sottese. Dal suo canto, l'Autorità, coerentemente con i principi di trasparenza e dell'*Open Government*, continua a **promuovere un approccio collaborativo** con gli enti nonché **campagne di comunicazione congiunte tra diversi stakeholders**, seguendo l'esempio di Open The Whistle, oltre che a partecipare a progetti di comunicazione aventi rilievo sociale. Al fine di migliorare i sistemi interni di segnalazione e le relative pagine informative, si auspica una maggiore responsabilizzazione dei soggetti obbligati affinché promuovano adeguate iniziative orientate a **creare un ambiente di lavoro sicuro, affidabile, protetto e favorevole alla cultura della segnalazione**.

Ancora oggi, infatti, nonostante un cambiamento culturale lentamente in atto, il *whistleblowing* è ancora percepito come una forma di tradimento, specie in alcuni contesti. La paura è l'ostacolo principale che rende fondamentale un cambiamento nella narrazione. Da questo punto di vista, le strategie di comunicazione possono risultare utili per enfatizzare il ***whistleblowing* come una forma di responsabilità etica**, supportata da testimonianze di dipendenti o *manager* che ne sottolineino l'importanza.

Ancor più necessaria, attraverso campagne comunicative innovative e "nazionalpopolari", è la valorizzazione della **dimensione collettiva del *whistleblowing***: il suo impatto sulla società, la costruzione di una comunità solidale attorno a chi segnala, la necessità di rompere l'isolamento.

Tutto ciò contribuirebbe effettivamente a generare una nuova narrativa attorno all'istituto.

## 3.2 Il commento del Segretariato Italiano Studenti in Medicina

*A cura di Luca Areggi, Andrea Panvini, Valentina Foti, Lucia Di Mare e i soci SISM coinvolti nell'attività di monitoraggio*

Il SISM - Segretariato Italiano Studenti in Medicina - APS, è una Associazione di Promozione Sociale apartitica, aconfessionale e non lucrativa.

Siamo lieti di aver partecipato a questa importante iniziativa di monitoraggio promossa da Progetto Common di Libera. Essa si inserisce in un percorso che da alcuni anni vede la nostra Associazione impegnata nell'approfondire le tematiche dell'anticorruzione e della trasparenza, attraverso spazi formativi e la creazione di network di studente sempre più attiva e consapevole.

**In qualità di futuro professionista del settore sanitario, riteniamo cruciale comprendere il contesto nel quale opereremo** e i mezzi che sussistono al fine di contrastare corruzione, sprechi e infiltrazione di organizzazioni criminali e mafiose, tutti fenomeni che in ambito sanitario producono ingenti conseguenze non solo sul piano economico, ma anche sul piano sociale, negando il diritto alla salute di una popolazione.

A tal fine 10 soci hanno contribuito al monitoraggio sull'implementazione delle normative relative al *whistleblowing*, concentrandosi in particolare su aziende sanitarie pubbliche e università, contesti dove la maggior parte di noi si inserirà come professionista attento e consapevole.

Riteniamo centrale, anche visti i dati pubblicati in questo report, ribadire che **gli strumenti di contrasto alla corruzione debbano essere ben più che un soddisfacimento di obblighi normativi, ma un punto di partenza** dal quale iniziare a costruire progressivamente una cultura dell'integrità che sia sempre più condivisa, chiara, accessibile e supportiva per qualunque segnalante anonimo.

Siamo determinate quindi a proseguire il nostro impegno al fine di promuovere un approccio all'etica pubblica e alla responsabilità civile, capace di garantire una gestione efficace di quanto appartiene alla collettività.

## 3.3 Il commento di Libera contro le mafie

*A cura di Francesca Rispoli, presidente di Libera*

Per Libera, fare attenzione agli **enti pubblici territoriali e locali** significa sia agire in coerenza con la propria *mission*, sia presidiare le **trincee della democrazia di prossimità**, dove il contatto tra cittadinanza, pubblica amministrazione e gestione delle risorse pubbliche si fa più diretto e al tempo stesso vulnerabile. Il *whistleblowing* pertanto, specie in questi contesti, ha una chiara finalità, oltre che di **garanzia del sistema, anche di emersione di quei fatti potenzialmente corruttivi** o di quegli illeciti che minano la fiducia e rischiano di favorire l'ingresso della criminalità organizzata all'interno del tessuto sociale ed economico sano del Paese.

Per tali ragioni, i presidi territoriali di Libera hanno concentrato la loro capacità di monitoraggio proprio nell'andare ad analizzare tali scenari, **consapevoli che l'atto della segnalazione non può essere un "lusso" di qualche ente**, spendibile solo in alcune situazioni, **ma piuttosto diventare una pratica diffusa e socialmente incoraggiata**.



Il primo dato di commento, sull'intero campione dei 145 enti pubblici territoriali e locali, è che **non ci sia troppo spazio per l'ottimismo**: solo il 18,6% ottiene un punteggio ottimo, e nessun ente raggiunge il punteggio pieno. Nessuno. Nel frattempo, 11 enti non hanno nemmeno una pagina informativa dedicata: per chi vuole segnalare una violazione in quegli enti, il sistema semplicemente non è rintracciabile.

**Ma il problema più rivelatore non è l'assenza, quanto la qualità di ciò che è presente.** La piattaforma digitale per le segnalazioni è stata adottata dal 97,7% degli enti locali che hanno attivato un canale interno: ottimo. Peccato che il 4,4% la renda accessibile solo tramite credenziali aziendali, escludendo di fatto ex dipendenti, collaboratore esterne, fornitorè, ... categorie esplicitamente tutelate dalla normativa. In 10 casi esiste la piattaforma ma non la pagina informativa: lo strumento senza le istruzioni per usarlo.

Chi gestirà la segnalazione? L'8% degli enti non lo dice. Le tutele in caso di ritorsione? Ignorate nel 29% dei casi. Lè facilitatorè, figura introdotta proprio dalla nuova normativa per affiancare chi segnala? Completamente assente nel 53% delle pagine. E sull'impatto concreto del sistema (quante segnalazioni, con quali esiti, in quanto tempo) il 71% degli enti non pubblica nulla.

Il secondo commento riguarda il **divario tra enti sovracomunali e Comuni capoluogo** rispetto alla loro capacità di rendere accessibile, fruibile e informativamente completo il *whistleblowing*. Se le Regioni e le Città Metropolitane, forti di strutture amministrative più solide e uffici dedicati alla *compliance*, riescono a blindare l'accessibilità (con il 61,1% di performance elevate), **la rete dei Comuni capoluogo arranca vistosamente.**

Che quasi 1 Comune su 4 (24,8%) si collochi nelle fasce critiche, con quasi il 10% di vuoto informativo assoluto, è un dato allarmante: parliamo delle istituzioni di massima prossimità per la cittadina e la dipendente, i luoghi dove la domanda di trasparenza è più quotidiana e immediata. Questo ritardo, quattro volte superiore a quello delle realtà sovracomunali, non è solo una carenza di risorse tecniche, ma il sintomo di una cultura dell'*accountability* che fa fatica a radicarsi proprio lì dove il rischio di isolamento e ritorsione per chi segnala può essere più percepito e ravvicinato.

Il terzo commento (che riprende stavolta i dati aggregati di tutti gli enti, ma che comunque attiene alla dimensione geografica) **mette a nudo un divario geografico che ha il sapore amaro dell'Italia a più velocità**: mentre in Emilia-Romagna il 70% degli enti si attesta nelle fasce di punteggio più alte, in Sicilia ben il 58,8% sprofonda in quelle critiche. Questo divario non può e non deve essere letto come una sterile classifica territoriale, ma come l'evidenza di una fragilità da accompagnare. Allo stato attuale, a parità di legge nazionale, l'accesso all'informazione per chi vuole segnalare non può legarsi al codice postale. Garantire standard di sicurezza uniformi da Nord a Sud non è un adempimento burocratico: è una questione di uguaglianza nei diritti fondamentali.

A sintesi di quanto detto sopra, prendiamo atto di come esista quindi una chiara asimmetria organizzativa, che è anche politica, e che è a monte dell'organizzazione stessa della *policy* del *whistleblowing*: essa va affrontata e risolta.

A partire da questi dati, **riteniamo necessario assumerci la responsabilità di promuovere un confronto con le realtà, istituzionali e non, che operano nell'ambito della formazione, dell'accompagnamento e del supporto alle pubbliche amministrazioni locali**, per verificare la possibilità di sviluppare strumenti e percorsi specifici su questo tema. L'obiettivo è contribuire a mettere a disposizione degli enti territoriali, e in particolare dei Comuni, forme adeguate di sostegno che favoriscano un percorso non più rinviabile di formazione, semplificazione tecnica e assunzione di responsabilità. Ottime esperienze, come per esempio la [Comunità di pratica promossa dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che mette insieme Responsabili di prevenzione della Corruzione](#), sono già fondamentali luoghi di confronto e scambio: lavoriamo per

rendere luoghi come questi dei presidi irrinunciabili per ogni ente che deve organizzare e implementare i canali di segnalazione.

Serve uno sforzo corale per andare a colmare il *gap* che, sul tema dell'accessibilità al *whistleblowing*, esiste ed è reale: ricordiamoci che **solo offrendo canali protetti e informazioni trasparenti possiamo dire di stare davvero tutelando chi sceglie di difendere l'interesse collettivo.**

### 3.4 Il commento di LINK - Coordinamento Universitario

*A cura di Gabriele Sottile, Responsabile dell'Organizzazione*

Il monitoraggio dei canali di *whistleblowing* nelle università conferma una distanza significativa tra l'adempimento formale degli obblighi di trasparenza e la loro effettiva funzione democratica. I dati mostrano che gli atenei pubblici hanno in larga parte recepito l'obbligo di dotarsi di una pagina dedicata, ma questa presenza istituzionale non coincide con una reale accessibilità. Le università non offrono infatti in *homepage* uno *short link* o un pulsante diretto verso la pagina o la piattaforma *whistleblowing*. Il canale esiste, ma resta spesso nascosto, raggiungibile solo da chi sa già dove cercarlo. Questo dato è politicamente centrale. La trasparenza non può essere ridotta alla pubblicazione di documenti o alla presenza formale di una sezione sul sito. Deve essere accessibilità reale: tecnica, linguistica e sociale. Se un studente che vuole segnalare un illecito deve orientarsi tra percorsi amministrativi complessi, pagine poco visibili e linguaggi prevalentemente normativi, il diritto alla segnalazione viene indebolito nella pratica. **Non basta che il canale sia disponibile: deve essere riconoscibile, comprensibile e utilizzabile senza competenze specialistiche.**

Anche sul piano della chiarezza emergono criticità rilevanti. Le piattaforme risultano più accessibili nel linguaggio, ma non compensano del tutto le carenze della pagina informativa. La persona segnalante deve essere accompagnata prima ancora di accedere alla piattaforma: deve capire chi può segnalare, cosa può segnalare, quali tutele ha, quali tempi deve attendersi e cosa può fare se l'ente non risponde. Proprio su questi punti il monitoraggio segnala debolezze sostanziali: il termine di 7 giorni per la ricezione della segnalazione è indicato da meno della metà delle università pubbliche, le informazioni su cosa fare in caso di mancata risposta dell'ente sono assenti nella maggioranza assoluta dei casi e gli esempi pratici di illeciti, fondamentali per rendere comprensibile lo strumento nel contesto universitario, mancano nella quasi totalità degli atenei. Questo significa che **il *whistleblowing* viene spesso presentato come procedura e non come strumento vivo di tutela e responsabilità.**

Il confronto **tra università pubbliche e università non statali sottolinea ancora una volta un divario che non deve essere sottovalutato**, dal momento in cui anche le strutture private percepiscono finanziamenti statali. I dati raccolti indicano chiaramente che gli atenei pubblici hanno interiorizzato maggiormente almeno la struttura formale degli obblighi di trasparenza. Le università pubbliche, dunque, pur non raggiungendo un livello pienamente accessibile, garantiscono una tutela maggiore. In ogni caso è simbolico che sul piano dell'impatto e della restituzione pubblica dei dati, entrambe le categorie presentino difficoltà a pubblicare o comunque garantire una versione leggibile e accessibile a chi non è esperto in materia. Le università statali, proprio perché pubbliche amministrazioni che quindi gestiscono beni comuni, devono diventare il riferimento più avanzato nella costruzione di canali trasparenti, sicuri e realmente utilizzabili.



Il quadro complessivo conferma la necessità politica di trasformare la trasparenza da obbligo amministrativo a pratica democratica. Le università pubbliche gestiscono risorse, carriere, appalti, fondi di ricerca, spazi e opportunità; per questo non possono limitarsi a rispettare formalmente la norma. Devono costruire canali visibili, accessibili, comprensibili e accompagnati da reti di supporto. **Il whistleblowing non è un adempimento tecnico, ma una forma di cura collettiva:** permette alla comunità universitaria di vedere, capire, intervenire e proteggere chi rompe il silenzio davanti ad abusi, opacità e irregolarità.

In questo percorso, lo strumento del **monitoraggio è stato essenziale non solo per produrre il report, ma per rendere possibile il lavoro stesso.** Senza una rilevazione sistematica, condivisa e verificabile, molte criticità sarebbero rimaste impressioni isolate: pagine difficili da trovare, informative incomplete, linguaggi poco accessibili, assenza di esempi pratici, scarsa restituzione pubblica dei dati. Il monitoraggio ha permesso invece di trasformare queste percezioni in evidenze, di confrontare gli atenei tra loro e di individuare con precisione dove l'adempimento formale non si traduce ancora in accessibilità reale.

Allo stesso tempo, **il monitoraggio è stato uno strumento formativo per chi vi ha partecipato.** Ha significato imparare a leggere i siti istituzionali, orientarsi dentro "Amministrazione trasparente", riconoscere gli obblighi previsti dalla normativa, distinguere tra presenza formale e fruibilità sostanziale di un canale. Ha permesso di acquisire competenze civiche, giuridiche e politiche, ma anche di sperimentare concretamente che la trasparenza non è materia riservata agli uffici amministrativi: **può diventare pratica collettiva,** accessibile, discussa e agita da studente e comunità universitarie. In questo senso, il monitoraggio non è stato solo un metodo di ricerca, ma una pratica democratica: ha prodotto conoscenza e capacità di intervento.

La priorità, quindi, è chiara: rendere i canali immediatamente visibili, semplificare il linguaggio, pubblicare informative *privacy* specifiche, chiarire tempi e tutele, fornire esempi concreti riferiti alla vita universitaria e restituire dati pubblici sull'effettivo funzionamento del sistema. **Solo così la trasparenza può smettere di essere una promessa burocratica e diventare uno strumento reale di democrazia** interna negli atenei.

## CAPITOLO 4 - CONCLUSIONI

### 4.1 Il futuro di Whistle Monitor (e del monitoraggio civico)

Abbiamo piena consapevolezza di come agenti d'intelligenza artificiale scrupolosamente istruiti avrebbero potuto svolgere l'analisi condotta in queste pagine. Così come sappiamo che, affidandosi all'IA, un lavoro di tale tipo avrebbe restituito dati d'analisi decisamente più precisi: anziché limitarci a *trend*, avremmo potuto produrre analisi puntuali per ogni singolo ente. È però vero, tuttavia, che la nostra funzione non è quella né del monitoraggio istituzionale, né di valutazione tecnica della politica pubblica del *whistleblowing*.

La scelta di coinvolgere una collettività nella genesi del presente report (descritta nel cap. 1.4), che fisiologicamente produce un dato imperfetto, risiede anzitutto in **ciò che l'IA non può e forse non potrà mai fare**: acquisire consapevolezza, assumersi la responsabilità politica di quanto emerge da queste pagine e fare attivismo.

Ciò che invece Whistle Monitor intende abilitare è una duplice azione:

- **Promuovere la cultura della segnalazione (la *speak up culture*).** Attraverso l'azione di verifica manuale delle diverse pagine di *whistleblowing*, studente universitare, futura medica, operatore del mondo sanitario, attivista della rete territoriale di Libera hanno potuto prendere atto sia dell'esistenza del *whistleblowing*, sia di come tale pratica sia vissuta e implementata da enti a loro prossimi.  
Per una futura dottore sapere in che modo l'ente che rappresenta un potenziale luogo di lavoro saprà tutelarla qualora si trovasse a segnalare illeciti non è cosa di poco conto. Allo stesso tempo, la studente universitare hanno avuto la possibilità di analizzare da vicino l'impegno concreto della propria accademia nel promuovere la cultura della legalità e della trasparenza;
- **Trasformare i dati in azioni di sensibilizzazione diffusa.** L'aspettativa è che adesso, dati alla mano, proprio le realtà che hanno contribuito al monitoraggio possano attivare interlocuzioni con il decisore e l'amministratore pubblico (nei settori sanitario, universitario e della PA). L'obiettivo è stimolare il miglioramento dei sistemi informativi che ruotano attorno all'*whistleblower*, oltre a generare iniziative ed eventi di sensibilizzazione sul territorio.

Il nostro auspicio è che la pubblicazione di Whistle Monitor, al pari di esperienze simili promosse da Libera (*in primis* il report RimanDATI sullo stato della trasparenza dei beni confiscati in Italia), possa replicarsi in futuro, allargando sempre di più quella rete di comunità monitoranti che si dedicano alla cura e alla tutela del bene comune. Sicuramente poi troveremo il modo migliore per integrare l'IA nella nostra azione, ma senza rinunciare agli obiettivi predetti.

### 4.2 Il futuro del *whistleblowing*: verso un *whistleblowing* di comunità

A conclusione di questo report, occorre dirsi un'ultima verità: **il futuro del *whistleblowing* in Italia, inteso come pratica che sia effettivamente utile e fruita, è davvero ancora incerto.** Nessuno può dire con piena cognizione quale direzione prenderà: se diventerà un'abitudine democratica radicata o se tra pochi anni finirà nella lista dei fallimenti sperimentali. La partita per fare in modo che questo strumento venga pienamente compreso e utilizzato è infatti del tutto aperta.



Crediamo fermamente che la differenza stia nel modo in cui decideremo di guardarlo: se considerarlo un mero atto individuale, o iniziare a intenderlo come un **contesto abilitante** (come proposto nel cap. 1.1).

Fino a quando continueremo a puntare l'attenzione solo sul singolo, finendo a scaricare il destino di questo istituto solo sulle spalle di poche "eroæ" che agiscono in solitudine, lo condanneremo inevitabilmente al fallimento.

Se invece lavoreremo per dare piena e corretta informazione sull'istituto, se ridurremo l'esposizione individuale blindando la riservatezza delle piattaforme ed eliminando alla radice la necessità di accedere all'identità dellæ segnalante, se incentiveremo una cultura diffusa della segnalazione (attraverso forme concrete di sostegno economico e psicologico in caso di ritorsioni) e se interrogheremo il modo in cui ciascuna di noi si pone di fronte all'ingiustizia nel proprio luogo di lavoro, allora avremo una possibilità concreta di cambiamento. **È tempo, insomma, di fondare un "whistleblowing di comunità"** basato su questi pilastri.

Obiettivo che Libera si propone fin già dalla campagna [Fame di verità e giustizia](#), piattaforma lanciata nel 2025 in occasione del trentennale dell'associazione, che mira, nella sezione dedicata al contrasto alla corruzione, a "favorire la pratica del *whistleblowing* nel settore pubblico e in quello privato, così come la cultura di *speak up*". Di fatto, il report Whistle Monitor si inserisce all'interno della campagna stessa, come azione dedicata.

**Ne vale la pena?** Per capirlo, basta ricordare l'enorme potenziale preventivo che questo strumento custodisce. **Il *whistleblowing* permette di intercettare l'opacità in tempo reale**, mentre si sta manifestando o mentre l'illecito è ancora in corso. Al tempo stesso, la presenza stessa di un canale informativo chiaro e accessibile **agisce come un potente dissuasore psicologico**: se chi progetta una pratica occulta sa che il rischio di essere segnalatæ dall'interno è concreto, sarà drasticamente meno incentivatæ a delinquere.

L'unica alternativa al *whistleblowing* è, viceversa, affidarsi esclusivamente alle armi della repressione giudiziaria, che interviene sempre a danno già compiuto e spesso a distanza di molti anni.

Ecco perché sî, il gioco vale la candela. **Costruire un contesto sicuro per chi segnala significa difendere, insieme, l'integrità dei beni comuni e la qualità della nostra democrazia.**

## APPENDICE - Composizione del punteggio e peso degli indicatori

Il punteggio assegnato a ciascun ente è la somma dei punteggi ottenuti sui singoli indicatori, raggruppati in sei sezioni corrispondenti alle dimensioni di analisi descritte nella sezione metodologica. Il punteggio massimo complessivo è 70,5.

Sezione	Indicatori	Punteggio
<b>1. Esistenza e accesso alla pagina dedicata al whistleblowing (max 6)</b>	Reperibilità in Amministrazione Trasparente	Presente al percorso ordinario = 3; presente ma fuori percorso = 1,5; assente = 0
	Intranet	Accessibile senza credenziali = 3; accesso vincolato = 0
<b>2. Accessibilità della pagina e trasparenza sulla fase di raccolta della segnalazione (max 30)</b>	Categorie di potenziali segnalanti	Descrizione completa = 3; parziale = 1,5; assente = 0
	Violazioni segnalabili	Elenco dettagliato = 3; generico = 1,5; assente = 0
	Gestore della segnalazione	Con nome = 3; senza nome = 1,5; assente = 0
	Completezza informazioni sul gestore	1 punto ciascuno per: squadra di supporto nominata; motivazione/garanzie di autonomia; sostituto in caso di assenza (max 3)
	Termine temporale (7 giorni)	Indicato = 3; assente = 0
	Informativa privacy	Informativa specifica = 3; assente o generica = 0
	Orientamento sui canali disponibili	1 punto ciascuno per canale interno, esterno, divulgazione pubblica (max 3)
	Priorità tra i canali	Indicata = 3; assente = 0
	Informazioni in caso di mancata risposta	Presenti = 3; assenti = 0
	Riferimenti legislativi	Aggiornato a Direttiva UE 2019/1937 e/o D.Lgs. 24/2023 = 3; riferimenti datati o nessun riferimento = 0



<b>3. Tipologie di canali interni di segnalazione (max 9)</b>	Canali interni	3 punti forma orale + 3 punti forma scritta (cumulabili)
	Priorità della piattaforma	Canale preferenziale = 1; unico canale = 1
	Intranet della piattaforma	Accessibile senza credenziali = 3; accesso vincolato = 0
	Informativa privacy nella piattaforma	Presente (anche rimando alla privacy dell'ente) = 1; assente = 0
<b>4. Trasparenza sulla fase d'indagine (max 9)</b>	Informazioni sulla fase di indagine	3 punti ciascuno per: chi conduce; come si svolge; tempi per l'esito
<b>5. Tutele e supporto (max 10,5)</b>	Tutele della persona segnalante	Elenco tutele = 3; come comunicare ritorsioni ad ANAC = 3; link diretto ad ANAC = 1,5
	Tutele della persona facilitatrice	Ruolo del facilitatore = 1,5; elenco tutele facilitatore = 1,5
<b>6. Rendicontazione e impatto (max 6)</b>	Presenza della relazione	Dedicata = 3; stralcio = 1,5; assente = 0
	Contenuti della relazione	Dati e statistiche presenti = 3; assenti = 0
<b>Totale massimo: 70,5 punti</b>		