A tutti + Pubblic

Art. Cattabellotta
2/5/2014

REPUBBLICA ITALIANA

NUMERO DI CODICE FISCALE 80012000826
NUMERO DI PARTITA I.V.A. 02711070827

Regione Siciliana

ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL PERSONALE
Unità di Staff
Ufficio Unico Procedimenti Disciplinari
Viale Regione Siciliana 2194 - 90135 PALERMO
Tel. 091.7072826 - telefax 091.7072843
upd@regione.sicilia.it

Responsabile del procedimento: Pio Guida
pguida@regione.sicilia.it

Prot. n. 57463/PG

Palermo, 29 APR. 2014

OGGETTO: Attuazione della tutela del dipendente che effettua segnalazione di illecito (*Wistleblower*). (Art. 54/bis, D.Lgs. 165/2001 aggiunto dall'art. 1, comma 51, L.190/2012).

36091 02 MAG 2014

Ai Referenti per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Agli Uffici di diretta collaborazione del Presidente e degli Assessori

Ai Dirigenti dei Servizi Gestione Giuridica e Gestione Economica del Comando del Corpo Forestale

All' Area Affari Generali del Dipartimento Funzione Pubblica

Ai Servizi Gestione Giuridica del Personale del Dipartimento Funzione Pubblica

Al Servizio 5 Trasparenza e Semplificazione

All' Servizio 4 Innovazione, Modernizzazione e Gestione Integrata delle banche dati

Ai Responsabili del Procedimento di Pubblicazione dei Contenuti sui Siti Istituzionali dei Dipartimenti e degli Uffici equiparati

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza
D.P. Reg. n.231 del 30/07/2013 GURS n.37 del 09/08/2013

All' Ufficio per le Attività di Coordinamento dei Sistemi Informativi Regionali e l'Attività Informatica della Regione e delle Pubbliche Amministrazioni Regionali

Al Webmaster del sito istituzionale della Regione Siciliana

E, p.c. All' On.le Presidente della Regione Sicilia

All' Assessore delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

LORO **SEDE**

L'art. 54/bis del D.Lgs. 165/2001, aggiunto dall'art. 1, comma 51, L. 190/2012 ha introdotto una disposizione per la tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti e che, per via della loro denuncia, potrebbero essere soggetti ad atti di ritorsione.

La norma prevede infatti che:

1. *"Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del Codice Civile, il pubblico dipendente che denuncia all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.*
2. *Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.*
3. *L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.*
4. *La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni".*

La *ratio* della norma è pertanto quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

Con il termine *whistleblowing* si identifica appunto l'istituto giuridico per la tutela di quei lavoratori che segnalano irregolarità o reati e che, per via della loro denuncia potrebbero essere soggetti ad atti di ritorsione.

All'interno della P.A., fino ad oggi, l'unica normativa specifica volta a proteggere i dipendenti pubblici che presentino denunce, si è basata sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori e sulla relativa tutela contro il licenziamento illegittimo. Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che il licenziamento è solo uno dei modi con cui un *whistleblower* può essere discriminato, la ritorsione nei suoi confronti può assumere forme diverse quali, il trasferimento, un comportamento ostile, il demansionamento dell'attività rispetto alle quali non era prevista alcuna forma di tutela.

Un'ulteriore disposizione che rileva nel contesto giuridico italiano, come in molti altri Paesi, è quella che prevede l'obbligo per i funzionari pubblici di denunciare i reati di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni, incorrendo in sanzioni ove non vi adempiano. Il riferimento corre all'art. 361 c.p. che contempla il reato di "Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale".

Ai sensi dell'art. 361 del codice penale "*Il pubblico ufficiale, il quale ometta o ritarda di denunziare all'Autorità Giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa*".

Tuttavia tale obbligo e la sanzione associata hanno dimostrato la scarsa efficacia nell'incoraggiare o obbligare i pubblici ufficiali a segnalare illeciti nel settore pubblico e ancor meno i reati connessi alla corruzione. Per tali ragioni l'art. 1, comma 51, della Legge 190/2012, ha introdotto nell'ambito del D.Lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54/bis, rubricato come "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti".

Si tratta di una norma che introduce una misura di tutela finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illeciti.

La denuncia alla magistratura implica, infatti, che l'attività criminale sia già stata compiuta e che venga dunque a mancare il presupposto della prevenzione. Inoltre i tempi necessari all'Autorità Giudiziaria per le attività di accertamento non consentirebbero di rispettare neppure la caratteristica della tempestività.

Forme di tutela del *wistleblower*

a) Obblighi di riservatezza sull'identità del denunciante e sottrazione al diritto di accesso.

La norma tutela l'anonimato, con specifico riferimento al procedimento disciplinare attivato a seguito della denuncia di illecito, fatta eccezione per i casi di cui al comma 2 dell'art. 54/bis del D.Lgs. n.165/2001, secondo cui l'identità del denunziante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato o con l'espresso consenso del denunciante o quando la contestazione dell'addebito è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, laddove il procedimento disciplinare sia fondato in tutto o in parte sulla segnalazione e ove la conoscenza dell'identità del denunciante sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Inoltre, sempre a garanzia del denunciante, la denuncia dell'illecito non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett.a) della Legge n. 241 del 1990.

b) Divieto di discriminazione nei confronti del *wistleblower*

Per misure discriminatorie si intendono il licenziamento senza giustificato motivo, le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

A tutela del *wistleblower*, dovranno attuarsi tutte le azioni volte a ripristinare la situazione precedente alla condotta discriminatoria, anche tramite revoca di qualsivoglia provvedimento posto in essere ai danni del denunciante. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione considerato che sia il segnalante sia il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti.

Modalità di presentazione della segnalazione di condotte illecite

La denuncia dell'illecito può essere proposta tramite:

a) Canale esterno
- Autorità Giudiziaria (ex art. 361 c.p.)
- Corte dei Conti (ex art. 54/bis, D.Lgs. 165/2001)

b) Canale interno
- Superiore gerarchico (ex art. 54/bis D.Lgs. 165/2001)
- Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (Paragrafo 4.9 del P.T.P.C.).

Utilizzando entrambi i canali di segnalazione, la denuncia di illecito deve essere portata a conoscenza del Dirigente Generale del Dipartimento, presso il quale il trasgressore presta l'attività lavorativa, che porrà in essere il procedimento disciplinare se è di propria competenza o coinvolgerà l'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (Art. 55/bis del D.Lgs 165 del 2001).

Tuttavia per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

1. Consenso del segnalante.
2. Contestazione dell'addebito disciplinare fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare.
3. Quando la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Circostanza che può essere accertata solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuali e riconoscibili. Resta fermo che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino dettagliate, adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari; siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionabili a contesti determinati (es.: indicazioni di nominativi o qualifiche particolari, menzioni di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, etc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio a indagini penali, tributarie o amministrative.

Si allega alla presente direttiva il "modello per la segnalazione di condotte illecite", conforme a quello predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Modalità di presentazione della denuncia di discriminazione

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione:

a) Puo' rivolgersi direttamente al Responsabile per la prevenzione della corruzione al seguente indirizzo di posta elettronica whisleblower@regione.sicilia.it;
b) Può inoltrarla a mezzo del servizio postale;
c) Può presentarla verbalmente mediante dichiarazione rilasciata ad uno dei soggetti legittimati.

Tale istanza potra' essere inoltrata anche tramite l'organizzazione sindacale presente nell'amministrazione.

L'istanza dovrà essere compilata avendo cura di indicare i nomi dei soggetti coinvolti, una chiara descrizione dei fatti, dei luoghi, dei tempi e dei modi con cui si è realizzata la presunta condotta discriminatoria.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione, valutata la sussistenza degli elementi discriminatori, segnalerà quanto accaduto al dirigente generale del dipartimento presso il quale presta servizio il dipendente che ha operato la discriminazione. Questi, valutata tempestivamente la segnalazione, adotta atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione nonchè la sussistenza degli estremi per avviare, se di sua competenza, il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione. Ciò a meno che a causa della gravità dei fatti contestati il procedimento non sia di competenza dell'Ufficio dei Procedimenti Disciplinari.

Si ribadisce che in conformità con le indicazioni del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione è stato istituito un canale differenziato per ricevere tali segnalazioni mediante il seguente indirizzo di posta elettronica: whistleblower@regione.sicilia.it, in attesa delle necessarie verifiche sulla sperimentazione del previsto sistema informatico riservato alla ricezione delle segnalazioni di illecito.

Il predetto indirizzo di posta elettronica verrà gestito da un ristrettissimo nucleo di persone (costituito dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e da un funzionario da questo individuato ed il cui nominativo verrà pubblicato sul sito del dipartimento) e verrà assegnato ad ogni denunciante un codice sostitutivo dei dati identificativi dello stesso (custoditi presso la struttura dell'anticorruzione - Servizio V Trasparenza e Semplificazione del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale) al fine di garantirne la riservatezza.

Ricevuta la segnalazione, il Responsabile registrerà la denuncia con un numero progressivo annuale (che costituirà il codice di identificazione) e la trasmetterà al Responsabile del servizio presso il ramo di amministrazione coinvolto dal presunto evento corruttivo, per le valutazioni e/o iniziative di merito. Tali iniziative dovranno tempestivamente essere comunicate anche alla struttura dell'anticorruzione.

Le segnalazioni anonime

L'amministrazione deve prenderà in considerazione anche le denunce anonime purchè formulate in modo adeguatamente circostanziato e rese con dovizia di particolari. Va da sé che le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificarne l'autore, se il contenuto risulta adeguatamente dettagliato e circostanziato, seppur accettate e gestite secondo le modalità previste da quelle sottoscritte, non potranno tutelare il dipendente segnalante qualora nel corso degli accertamenti si rilevi la sua identità.

Nella considerazione della importanza della presente direttiva si invitano tutti gli Uffici indirizzo a porre in essere tutti gli adempimenti di competenza.

In particolare i responsabili del procedimento di pubblicazione dei contenuti di ogni dipartimento regionale e degli uffici equiparati avranno cura di pubblicare la presente direttiva ed il suo allegato nella pagina web di ogni sito istituzionale così come il webmaster è incaricato di pubblicare la direttiva sul sito istituzionale della Regione nella sezione "novità" del link amministrazione trasparente al fine di dare alla stessa il maggiore risalto possibile.

Il Dirigente Generale
Responsabile per la Prevenzione della
Corruzione e per la Trasparenza
L. Giammanco

SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE

Il dipendente ed i collaboratori dell'Amministrazione regionale che intendono segnalare situazioni di illecito (fatti di corruzione ed altri reati contro la Pubblica Amministrazione e fatti di presunto danno erariale) possono utilizzare questo modello, conforme a quello predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Si rammenta che l'ordinamento tutela i dipendenti che effettuano la segnalazione di illecito. In particolare, la Legge (art.54 bis, D.Lgs 165/2001), il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) ed il Piano triennale di prevenzione della corruzione (adottato dal Presidente della Regione con D.Pres. 510/gab del 28/1/2013) ai quali si rimanda per gli ulteriori approfondimenti.

Cognome e Nome del segnalante	
Qualifica o Posizione Professionale	
Sede di Servizio	
Tel/Cell	
Email	
Data/periodo in cui si è verificato il fatto	gg/mm/aaaa _____
Luogo in cui si è verificato il fatto	○ ufficio_____ (indicare denominazione e sede della struttura) ○ all'sterno dell'ufficio (indicare luogo ed indirizzo) _____
Ritengo che le azioni/omissioni commesse o tentate siano[1]	○ penalmente rilevanti ○ poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare ○ suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza od altro ente pubblico ○ suscettibili di arrecare un pregiudizio alla immagine dell'amministrazione ○ altro (specificare)_____
Descrizione del fatto	

Autore/i del fatto[2]	1. _____ 2. _____ 3. _____
Altri eventuali soggetti a conoscenza del fatto e/o in grado di riferire sul medesimo[3]	1. _____ 2. _____ 3. _____
Eventuali allegati a sostegno della segnalazione	

Luogo e data _____ Firma

_____

La segnalazione può essere presentata:

a) Mediante invio all'indirizzo di posta elettronica: whistleblower@regione.sicilia.it ;
b) A mezzo del servizio postale (o tramite posta interna);
c) Verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata ad uno dei soggetti legittimati.

In tutte e tre le modalità sono assicurate le forme di tutela dell'anonimato così come descritte dalla direttiva alla quale il presente modello è allegato

1. La segnalazione non può riguardare rimostranze di carattere personale o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con il superiore gerarchico o colleghi, per i quali occorre fare riferimento alle forme di tutela previste dall'ordinamento e dal CCRL;

2. Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione;

3. Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione;