



SERVIZIO SANITARIO REGIONALE
EMILIA-ROMAGNA
Azienda Unità Sanitaria Locale di Ferrara

“Protocollo operativo per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite da parte del dipendente dell’Azienda USL Ferrara e relative forme di tutela”

1) Premessa ed esegesi dell'art. 54 bis del D. Lgs 165/01

Con delibera n. 16 del 29/01/2014 è stato approvato il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2013-2016 dell'Azienda USL Ferrara che prevede fra le misure operative da attivare tempestivamente l'approvazione di un protocollo operativo per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite da parte del dipendente dell'Azienda USL Ferrara (d'ora in poi "segnalante") e relative forme di tutela.

Come è noto l'art. 1, comma 51, della legge 190/2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.") ha novellato il D. Lgs 165/01 prevedendo l'introduzione dell'articolo 54 bis¹ rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", in virtù del quale è stata introdotta nell'ordinamento italiano una particolare misura finalizzata a favorire l'emersione delle fattispecie di illecito all'interno delle PP.AA..

L' art. 54 bis, co. 1 del D.Lgs. n. 165/2001, dispone testualmente che: "*Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., 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*".

Il costrutto del 1° co. Dell'art. 54 bis prevede l'elencazione delle tre eccezioni alla disciplina a tutela del dipendente che segnala l'illecito e precisamente le ipotesi in cui questi commetta:

- calunnia,
- diffamazione o un danno ingiusto
- qualunque lesione di interessi tutelati dall'ordinamento giuridico ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.

la disposizione elenca poi i soggetti preposti alla ricezione della segnalazione:

- l'Autorità Giudiziaria;
- la Corte dei Conti;
- il superiore gerarchico.

Per quanto riguarda infine la materia oggetto della segnalazione, la disposizione prevede che debba trattarsi di illeciti di cui il Dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro ed evidenzia al contempo le possibili ipotesi di discriminazioni che questi potrebbe subire e precisamente:

- il licenziamento,
- le sanzioni (disciplinari e non imposte dall'amministrazione di appartenenza)
- misure discriminatorie dirette o indirette.

L'attività del segnalante, nelle intenzioni del legislatore, non deve essere considerata in senso negativo assimilabile ad un comportamento simile alla delazione che come tale tradisce un

¹ Art. 54-bis. *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.*

((1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 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 e' 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 e' sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni).

rapporto di fiducia preesistente e che di solito avviene nel più completo anonimato ma come un fattore destinato a eliminare ogni possibile forma di “malpractice” ed orientato attivamente all’eliminazione di ogni possibile fattore di corruzione all’interno dell’Ente.

Secondo la definizione fornita da “Transparency International Italia”², il segnalante (c.d. whistleblower) *“è chi testimonia un illecito o un’irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo a una persona o un’autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all’ente di appartenenza o alla comunità. Il whistleblowing consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni”*.

2) La procedura per la gestione della denuncia

Il Piano Nazionale Anticorruzione recita: *“Ciascuna amministrazione deve prevedere al proprio interno canali differenziati e riservati per ricevere le segnalazioni la cui gestione deve essere affidata a un ristrettissimo nucleo di persone (2/3). Inoltre, occorre prevedere codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante e predisporre modelli per ricevere le informazioni ritenute utili per individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto”* precisando poi che *“Le segnalazioni in particolare dovrebbero essere indirizzate al Responsabile della Prevenzione e all’U.P.D., che, ricevuta la segnalazione, dovranno assumere le adeguate iniziative a seconda del caso”*

Questi ultimi soggetti pertanto vengono individuati quali destinatari del ricevimento della segnalazione del dipendente che intende denunciare l’illecito.

Il presente “Protocollo operativo” intende porsi quale strumento guida per fornire risposte certe sulle procedure e sulle dinamiche della gestione della denuncia da parte del “segnalante” individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in un qualche modo impedire o rallentare il ricorso all’istituto.

In tale ottica l’obiettivo prioritario del presente documento è quello di fornire al segnalante oggettive indicazioni operative circa:

- i destinatari della segnalazione;
- l’oggetto e i contenuti della segnalazione;
- le modalità di trasmissione delle segnalazioni;
- le forme di tutela che, con l’introduzione della normativa in materia di Prevenzione della Corruzione, vengono offerte.

Secondo la definizione sempre fornita da “Transparency International Italia”³ *“non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l’oggetto del whistleblowing. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano **comportamenti, rischi, reati o irregolarità** a danno dell’interesse pubblico. Il whistleblowing non riguarda le lamentele di carattere personale del segnalante, solitamente disciplinate da altre procedure”*.

Il “segnalante” non dovrà utilizzare l’istituto in argomento per scopi meramente personali o per effettuare rivendicazioni o ritorsioni che rientrano nella più generale disciplina del rapporto di lavoro o dei rapporti con il superiore gerarchico o con i colleghi, per le quali occorre riferirsi alla disciplina e alle procedure di competenza di altri organismi (Es. Comitato Unico di Garanzia).

Il “segnalante” è tenuto altresì a indicare tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell’oggetto della segnalazione.

² Transparency International Italia - WHISTLEBLOWING - domande e risposte - Promozione e tutela delle **segnalazioni** di rischi e irregolarità **nell’interesse pubblico** - Prima Edizione - Aprile 2013

³ Transparency International Italia - WHISTLEBLOWING - domande e risposte - Promozione e tutela delle segnalazioni di rischi e irregolarità nell’interesse pubblico - Prima Edizione - Aprile 2013

A tal fine, la segnalazione deve contenere i seguenti elementi:

- a) nome e cognome del soggetto che effettua la segnalazione (“segnalante”), con espressa indicazione della posizione o funzione svolta nell’ambito dell’Azienda USL Ferrara oltre ai propri dati di contatto;
- b) la data e/o il periodo in cui si è verificato il fatto
- c) il luogo fisico in cui si è verificato il fatto
- d) una valutazione del segnalante circa il fatto che lo stesso ritenga che le azioni od omissioni commesse siano:
 - 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’Azienda USL Ferrara o ad altro Ente Pubblico;
 - suscettibili di arrecare un pregiudizio all’immagine dell’Azienda USL Ferrara
 - altro (specificare)
- e) descrizione del fatto
- f) autore/i del fatto
- g) altri eventuali soggetti a conoscenza del fatto e/o in grado di riferire sul medesimo
- h) eventuali allegati a sostegno della segnalazione
- i) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati

L’Azienda Usl di Ferrara ha elaborato, al proposito, un apposito modello (mutuato da quello elaborato dal Dipartimento Funzione Pubblica) che dovrà essere utilizzato dal “segnalante” e che sarà reperibile nella rete Intranet aziendale e nella rete Internet nella sottosezione “Altri contenuti – Corruzione” (fac simile allegato 1).

La segnalazione è indirizzata:

- Al Responsabile della Prevenzione della Corruzione
- Al Presidente UPD area Dirigenza
- Al Presidente UPD area comparto

che costituiscono, per l’Azienda USL Ferrara, il “ristrettissimo nucleo di persone” così come previsto dalla disposizione del P.N.A..

La gestione della “segnalazione” sarà oggetto di trattazione congiunta da parte del RPC e Presidenti UUPDD che si riserveranno eventualmente di contattare direttamente il “segnalante” e riceverlo in un luogo protetto per garantire la sua massima riservatezza (e che potrà essere diverso di volta in volta) per acquisire ogni ulteriore tipo di informazione utile circa l’episodio che si intende denunciare.

Risulta comunque indispensabile che la denuncia presentata dal “segnalante” sia circostanziata, riguardi fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti nonché contenga tutte le informazioni e i dati per individuare inequivocabilmente gli autori della condotta illecita: in assenza di tali elementi si valuteranno le azioni da intraprendere.

La segnalazione ricevuta sarà protocollata in via riservata, classificata e fascicolata all’interno dell’applicativo del protocollo informatico a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e che assegnerà alla pratica un numero progressivo annuale (che costituirà il “codice sostitutivo di identificazione”).

La descrizione dell’oggetto all’interno dell’applicativo di protocollo recherà pertanto la seguente dicitura “Segnalazione illecito a cui è attribuito il numero progressivo annuale (es. __/2014)”⁴.

⁴ Esempio “Segnalazione illecito a cui è attribuito il numero progressivo annuale 1/2014; “Segnalazione illecito a cui è attribuito il numero progressivo annuale 2/2014

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità:

A) invio del modello fac simile all'indirizzo e-mail alias denominato segnalazioneilleciti@ausl.fe.it che verrà riversato sulla casella di posta elettronica di:

- Responsabile della Prevenzione della Corruzione
- Presidente UPD area Dirigenza
- Presidente UPD area comparto

In questo modo, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo ed esclusivamente dai suddetti soggetti riceventi.

La gestione della raccolta della segnalazione per mezzo della posta elettronica appare in linea con la raccomandazione inserita nel Piano Nazionale Anticorruzione che recita: *“La gestione delle segnalazioni attraverso il sistema informatico ha il vantaggio di non esporre il segnalante alla presenza fisica dell'ufficio ricevente e consente di “convogliare” le segnalazioni soltanto al corretto destinatario, preventivamente individuato in base alla competenza, evitando la diffusione di notizie delicate”*.

B) L'Azienda USL Ferrara garantisce comunque in alternativa la possibilità di segnalazione dell'illecito in forma verbale. Il “segnalante” potrà richiedere un appuntamento in via riservata ad uno dei sopra indicati soggetti (RPC o Presidenti UUPPDD). Colui che viene contattato dal “segnalante” si riserverà di comunicare la richiesta di incontro agli altri Componenti che si riuniranno collegialmente per ricevere il segnalante, entro 10 gg dalla richiesta verbale, provvedendo altresì a redigere apposito verbale e ad acquisire la denuncia secondo il modello fac simile allegato 1).

Nel rispetto delle prescrizioni in materia di riservatezza (D. Lgs 196/03), i dati personali del denunciante saranno conservati non oltre il tempo necessario per il perseguimento delle finalità per le quali i dati sono stati originariamente raccolti o utilizzati.

3) Attività conseguenti alla ricezione della segnalazione

La gestione e la verifica sulla veridicità dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante sono affidate al RPC aziendale ed ai Presidenti UUPPDD che provvederanno con le opportune cautele improntate alla massima riservatezza e nel rispetto dei principi di imparzialità effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati.

La denuncia (che allo scopo subirà un processo di anonimizzazione e sarà oscurata in corrispondenza dei dati identificativi del segnalante per le ragioni in precedenza espresse) potrà essere trasmessa, a cura del RCP aziendale, entro 10 giorni dalla data di protocollazione ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative in merito da intraprendere: le risultanze dell'istruttoria dovranno essere comunicate al RPC aziendale ed ai Presidenti UUPPDD possibilmente non oltre 15 giorni dalla ricezione della segnalazione.

Nel caso la segnalazione risulti priva di ogni fondamento saranno valutate azioni di responsabilità disciplinare o penale nei confronti del segnalante salvo che questi non produca ulteriori elementi a supporto della denuncia.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche la segnalazione risulti fondata, il RPC, unitamente ai Presidenti UUPPDD ed in relazione alla natura della violazione, provvederanno:

1) ad informare la Direzione Strategica Aziendale per le azioni che nel caso concreto si rendessero necessari a tutela dell'Azienda Usl di Ferrara;

- 2) a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza incluso sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare;
- 3) negli episodi più gravi, a presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente per mezzo degli appositi Uffici;

4) La tutela del segnalante

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale o dell'art. 2043 del codice civile e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge, (come per es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo) l'identità del segnalante viene comunque protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Pertanto fatte salve le eccezioni di cui sopra, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazioni sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Per quanto concerne, in particolare, l'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'inculpato solo nei casi in cui:

- vi sia il consenso espresso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'inculpato, fatto salvo che tale circostanza venga da quest'ultimo dedotta e comprovata in sede di audizione o mediante la presentazione di memorie difensive.

La segnalazione è, inoltre, sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e ss.mm.ii..

Il documento non può, pertanto, 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 l. n. 241/90 s.m.i..

Nei confronti del segnalante non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

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

Come espressamente indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione, il RPC – per ogni procedimento - è tenuto ad attuare il monitoraggio delle segnalazioni di discriminazione nei confronti del "segnalante", al fine di valutare interventi di azione.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito direttamente o tramite l'organizzazione sindacale cui conferisce mandato deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al RPC che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione:

- a) al Responsabile della struttura di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione. Il Responsabile della struttura valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente autore della discriminazione;

- b) all'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari, che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- c) al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Come espressamente indicato dal co. 3 dell'art. 54 bis, l'adozione di misure discriminatorie può essere altresì segnalata direttamente al Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dallo stesso interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dell'Azienda USL Ferrara.

Ove il segnalante ritenga di essere discriminato dallo stesso Responsabile della Struttura di appartenenza, il RPC è tenuto a verificare quanto rappresentato dal denunciante e a prendere opportuni provvedimenti confrontandosi con i Presidenti UUPPDD ed eventualmente con la Direzione Strategica per i casi ritenuti di maggiore gravità.

Il segnalante che ha subito discriminazioni a seguito della denuncia potrà comunque rivolgersi anche direttamente al Comitato Unico di Garanzia che provvederà a darne tempestiva comunicazione al RPC aziendale.

La tutela dei denunciati sarà supportata anche da un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite.

A tal fine l'Azienda USL Ferrara pubblicherà sul portale del proprio sito *web* degli avvisi che informano i dipendenti sull'istituto e sul loro diritto ad essere tutelati nel caso di segnalazione di azioni illecite, nonché sui risultati dell'azione cui la procedura di tutela del *segnalante* ha condotto.

Allo scopo il RPC/RTI aziendale istituirà una sottosezione nella sezione "Altri Contenuti" della sezione di I livello denominata "Amministrazione Trasparente" ed intitolata "Segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti".

5) La responsabilità del segnalante

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del "segnalante" nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso, quali per esempio le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.

In tal caso – venendo meno il diritto all'anonimato del segnalante - si provvederà ad informare il "denunciato" per eventuali conseguenti procedure da intraprendere.

6) La segnalazione anonima

Le segnalazioni anonime, e cioè quelle prive di elementi che consentano l'inequivocabile identificazione dell'autore non verranno prese in considerazione ma verranno trattate alla stregua delle altre segnalazioni anonime e valutate per procedere ad ulteriori controlli solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato osservando la procedura descritta nel vigente "Manuale di Gestione del Protocollo Informatico, dei flussi documentali e degli archivi" dell'Azienda USL Ferrara che al proposito recita: "*Le lettere anonime non vengono protocollate ma inoltrate, se contengono informazioni o dati di interesse per l'Azienda, alle Strutture di competenza le quali valutano l'opportunità di dare seguito alle comunicazioni ed individuano le eventuali procedure da sviluppare: su di essi viene apposta la dicitura "MITTENTE ANONIMO".*

7) Disposizioni finali

La procedura utilizzata sarà sottoposta a revisione periodica per verificare possibili lacune o incomprensioni da parte dei dipendenti.