



**Circolare n. 24/2024**

Ai Signori Avvocati e Procuratori dello Stato

**Loro Sedi**

Ai Signori Avvocati Distrettuali dello Stato

**Loro Sedi**

Ai Signori Dirigenti

**Loro Sedi**

Ai signori Dipendenti

**Loro Sedi**

Al Responsabile della protezione dei dati personali

**Sede**

Al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

**Sede**

Ai Referenti per la prevenzione della corruzione

**Loro Sedi**

e, p. c.

Alle Organizzazioni sindacali

**Sede**

*Oggetto: Whistleblowing - procedura di segnalazione.*

**Premessa.**

La trasparenza, l'etica e la correttezza costituiscono alcuni dei pilastri su cui si fonda l'azione istituzionale dell'Avvocatura dello Stato. Nella costante ricerca di un ambiente organizzativo improntato alla legalità e al rispetto delle regole, è fondamentale promuovere strumenti che agevolino la segnalazione di comportamenti contrari ai principi etici e alle regole giuridiche. Pertanto, al fine assicurare la tutela dei suddetti valori fondamentali, si descrive la presente procedura di *whistleblowing* che consente di segnalare eventuali comportamenti illeciti o contrari alle normative vigenti, assicurando per chi segnala protezione e riservatezza.



L'istituto del *whistleblowing* impegna l'Avvocatura dello Stato a munirsi di idonei sistemi di ricezione delle segnalazioni, garantendo l'anonimato per chi segnala.

A tal fine, l'Avvocatura dello Stato ha adottato la procedura informatica "*PAWhistleblowing*", con la quale sono gestite le segnalazioni inviate al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Istituto.

Con la presente Circolare si forniscono - al personale dell'Avvocatura dello Stato e agli altri lavoratori e operatori interessati dalla disciplina - le necessarie informazioni, anche operative, per rendere effettivo l'istituto del *whistleblowing*.

## **CAPO I**

### **Tipologie di segnalazioni.**

#### **1. Il sistema delle segnalazioni. Quadro normativo.**

Con il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (d'ora in avanti solo Decreto), è stata data attuazione alla Direttiva UE 2019/1937 e sono state abrogate le previgenti disposizioni normative di cui agli artt. 54-*bis* del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e 3 della Legge 30 novembre 2017, n. 179.

In particolare, l'art. 1 del Decreto disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui siano venute a conoscenza nel contesto lavorativo.

Il Decreto, in particolare, al ricorrere di determinate condizioni, ha previsto vari tipi di canali di segnalazione:

1. interno (gestito dall'Avvocatura dello Stato);
2. esterno (gestito dall'ANAC);
3. divulgazione pubblica;
4. denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile.

#### **1.1. Le segnalazioni interne.**

Ai sensi dell'art. 4 del Decreto, le amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali, attivano propri canali di segnalazione che garantiscono, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

La gestione del canale di segnalazione è affidata ad un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione; per i soggetti del settore pubblico, tra cui l'Avvocatura dello Stato, cui sia fatto obbligo di prevedere tale figura, la gestione del canale di segnalazione interna è affidata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in avanti solo RPCT) in collaborazione con il personale indicato con apposito D.A.G. pubblicato sul sito istituzionale.



La segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello legittimato a riceverla viene trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al RPCT, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.

### **1.2. Le segnalazioni esterne all'ANAC.**

Ai sensi dell'art. 6 del Decreto, le segnalazioni esterne indirizzate all'Autorità Nazionale Anticorruzione possono essere effettuate solo ove ricorra una delle seguenti condizioni:

- a) non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dalla normativa;
- b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna;
- c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

L'Anac gestisce anche eventuali segnalazioni riguardanti il RPCT e agisce in conformità con le proprie linee guida approvate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

### **1.3. Le divulgazioni pubbliche.**

Ai sensi dell'art. 15 del Decreto, la persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal medesimo Decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle condizioni indicate nella norma.

Per divulgazione si intende rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

### **1.4. Denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile.**

Il segnalante può infine effettuare una denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile, atto mediante il quale si segnala alle autorità competenti una presunta fattispecie di illecito penale o contabile.

Nel caso di una denuncia all'Autorità giudiziaria, il presunto illecito viene portato all'attenzione delle Autorità per l'avvio di un'indagine e, se del caso, un processo penale.

Una denuncia all'Autorità contabile riguarda, invece, principalmente questioni finanziarie e contabili (ad esempio, la falsificazione di documenti, la gestione impropria dei fondi pubblici).



## **2. Modalità per la segnalazione.**

### **2.1. Chi può effettuare una segnalazione. Ambito soggettivo.**

La possibilità di segnalare violazioni e la tutela dalle ritorsioni conseguenti alla segnalazione sono garantite a tutto il personale dell'Avvocatura dello Stato; tale possibilità e tale tutela sono estese inoltre ad altre categorie di lavoratori (che operano nel contesto lavorativo dell'Istituto) individuate dall'art. 3 del Decreto.

La tutela delle persone che segnalano si applica anche quando il rapporto di lavoro o il rapporto giuridico è in corso, nonché:

- a) quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- b) durante il periodo di prova;
- c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso (es. dipendente in pensione).

### **2.2. Facoltà di segnalare.**

La normativa in tema di *whistleblowing* non pone obblighi di segnalazione e pertanto il pubblico dipendente ha soltanto una facoltà di segnalare una violazione e l'eventuale omissione non è sanzionabile; tuttavia, l'istituto del *whistleblowing* rappresenta un'importante opportunità per contrastare comportamenti illeciti, scorretti od anche non conformi all'etica lavorativa. Segnalare tali comportamenti contribuisce a promuovere la legalità, la trasparenza e la tutela degli interessi istituzionali, favorendo la prevenzione e la risoluzione tempestiva di problemi, migliorando così l'ambiente di lavoro.

### **2.3. Cosa si può segnalare. Ambito oggettivo.**

Il Decreto elenca agli artt. 2 e ss. una serie di comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione e che a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo si elencano:

1. illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
2. condotte illecite rilevanti ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
3. illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;



4. atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
5. atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
6. atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Si fa infine presente che le segnalazioni dettagliate e supportate da prove documentali o circostanziate consentono una adeguata risoluzione della segnalazione.

#### **2.4. Cosa non si può segnalare.**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del Decreto, le disposizioni sul *whistleblowing* non si applicano:

- a) alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile attinenti esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate;
- b) alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al Decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla Direttiva UE 2019/1937;
- c) alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

#### **2.5. L'obbligo di segreto professionale forense per i dipendenti dell'Avvocatura dello Stato.**

La normativa sul *whistleblowing* non comporta la disapplicazione delle disposizioni nazionali o dell'Unione europea in materia di:

- a) informazioni classificate (informazioni, documenti, atti, attività o cose a cui l'Autorità preposta ha attribuito una classifica di segretezza per circoscriverne la conoscenza);
- b) segreto professionale forense e medico;
- c) segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali.

Ne consegue che non è consentito, nei casi indicati, effettuare segnalazioni.

In ragione della peculiare attività istituzionale di consulenza, rappresentanza e difesa in giudizio delle amministrazioni dello Stato e degli altri soggetti ammessi al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, la conferma della inviolabilità del segreto professionale forense assume particolare rilievo nel contesto lavorativo dell'Istituto e implica che gli Avvocati e Procuratori dello Stato, i dirigenti, i dipendenti amministrativi, i consulenti, i collaboratori esterni e tutti gli altri soggetti indicati al paragrafo 3.1. del presente Capo non possono segnalare illeciti riferibili alle



amministrazioni patrocinate dall'Avvocatura dello Stato di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito dello svolgimento dell'attività professionale di consulenza e difesa o nell'attività amministrativa di supporto alla prima.

La segnalazione è altresì sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e ss. della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 e ss. del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

### **3. Il sistema di protezione e garanzie per chi segnala.**

Tutti i segnalanti sono protetti da qualsiasi forma di ritorsione o discriminazione derivante dalla loro segnalazione.

Le informazioni personali del segnalante sono trattate con la massima riservatezza e non sono divulgate senza il consenso esplicito del segnalante se non nei casi previsti dalla legge.

Il sistema di protezione contempla le seguenti garanzie e misure:

- a) la tutela della riservatezza sull'identità del segnalante, anche con riferimento al trattamento dei dati personali, e la sottrazione della segnalazione al diritto di accesso;
- b) il divieto di ritorsione e la protezione dalle ritorsioni;
- c) la limitazione della responsabilità in ipotesi di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto.

Le misure di protezione si applicano anche:

- a) al facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve rimanere riservata);
- b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- d) agli enti di proprietà della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

L'amministrazione si impegna per la tutela dei dati personali dei segnalanti attraverso il rispetto delle disposizioni del Decreto e l'adozione di idonee procedure compresa l'implementazione di misure di sicurezza informatica e la risposta tempestiva a violazioni della sicurezza dei dati.



#### **4. Disposizioni finali.**

Alla gestione del canale di segnalazione interna si applicano i termini e tutte le previsioni contenute nel Decreto, nonché la disciplina prevista dalle Linee guida ANAC approvate con Delibera del 12 luglio 2023, n. 311. Si fa presente, infine, che la materia oggetto del presente capo può essere soggetta a revisione con successivi atti e provvedimenti dell'Istituto.

## **CAPO II**

### **Misure organizzative per la procedura di segnalazione interna.**

#### **1. Procedura informatica PA-Whistleblowing. Accesso alla piattaforma.**

Il dipendente dell'Istituto che intende segnalare può rappresentare la violazione al RPCT mediante la procedura informatica *PAWhistleblowing* e la piattaforma è accessibile al *link* pubblicato sul sito istituzionale.

Nella sezione “Amministrazione trasparente”, “Prevenzione della corruzione”, “Altri contenuti” del sito web dell'Avvocatura dello Stato sono pubblicate informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, come previsto dall'art. 5 del Decreto, ed è altresì esposto il punto di accesso alla procedura *PAWhistleblowing*. L'apposita piattaforma informatica costituisce un registro speciale di protocollazione e consente l'identificazione di ogni segnalazione ricevuta, mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo. La piattaforma consente, in modo informatizzato, la compilazione, l'invio e la ricezione del modulo di segnalazione.

La procedura informatizzata consente, in sintesi, di:

1. inserire in modo preciso ma semplice una segnalazione di illecito;
2. rilasciare avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
3. trasmettere la segnalazione al RPCT, che la gestisce secondo le competenze previste;
4. garantire l'anonimato del segnalante in tutte le fasi della gestione della segnalazione, fatti salvi gli obblighi di legge e di regolamenti cui non è opponibile il diritto all'anonimato;
5. rendere noto al segnalante lo stato di lavorazione della segnalazione.

#### **1.1. Identità del segnalante e segnalazioni anonime.**

Nella piattaforma *PAWhistleblowing* le segnalazioni sono inoltrate attraverso la compilazione di un *form* nel quale i campi contrassegnati con l'asterisco sono obbligatori.

La piattaforma *PAWhistleblowing* prevede una sezione “Identità” nella quale il segnalante deve inserire i propri dati identificativi, i quali non saranno comunque visibili al gestore delle segnalazioni (RPCT o suo delegato), salvo apposita richiesta che resta tracciata dal sistema. Ad



avvenuto inserimento della segnalazione, il sistema produce un codice (*Key Code*) composto da 16 cifre che il segnalante dovrà annotare per poterlo in seguito utilizzare quale chiave di accesso alla propria richiesta per dialogare con il gestore della segnalazione, con possibilità di inviare o ricevere messaggi e allegare documentazione.

Il segnalante può scegliere di non fornire la propria identità; in questo caso il sistema segnala all'utilizzatore la possibilità di inserire la propria anagrafica in un momento successivo. Il mancato inserimento della identità configura una segnalazione anonima.

Quale ulteriore garanzia per la tutela della riservatezza del segnalante è prevista la figura del custode dell'identità il quale, a richiesta del RPCT, consente l'accesso all'identità del segnalante.

## **1.2. Disposizioni finali.**

Alle misure organizzative si applicano i termini e tutte le previsioni contenute nel Decreto, nonché la disciplina prevista dalle Linee guida ANAC approvate con Delibera del 12 luglio 2023, n. 311. In caso di necessità, i referenti per la prevenzione della corruzione di ciascuna sede distrettuale possono coadiuvare il RPCT sul corretto adempimento delle disposizioni.

Si fa presente, infine, che la materia oggetto del presente capo può essere soggetta a revisione con successivi atti e provvedimenti dell'Istituto, in particolare per quanto riguarda i canali alternativi.

## **1.3. Pubblicazione.**

La presente Circolare è pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente", "Prevenzione della corruzione", "altri contenuti" del sito istituzionale.

L'AVVOCATO GENERALE