

**Circolare 7 dicembre 2020 - Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - Tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni di illeciti o irregolarità nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (cd. whistleblowing)**

7 dicembre 2020

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**

**Circolare n. 1/2020**

**Il Responsabile**

**Visto** l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", che prevede un sistema di garanzie a carico del pubblico dipendente (c.d. *whistleblower*) che, nell'interesse dell'integrità della pubblica Amministrazione, segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro;

**considerato che** l'ANAC, con la delibera n. 6 del 2015, aveva individuato, quale strada prioritaria per tutelare la riservatezza del segnalante, la gestione in via informatizzata delle segnalazioni;

**visto** che tale aspetto è divenuto ancora più importante alla luce della nuova formulazione dell'art. 54-bis citato, laddove si dispone che l'ANAC adotti apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, prevedendo l'utilizzo di modalità anche informatiche e il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione;

**visto** lo schema di "[Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 \(c.d. whistleblowing\)](#)", approvato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione nell'adunanza del 23 luglio 2019 e posto in consultazione pubblica dal 24 luglio 2019 al 15 settembre 2019 sul sito dell'Autorità;

**visto** il parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali, adottato il 16 dicembre 2019 sulle "*Linee Guida Anac in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. n. 165/2001 (whistleblowing)*";

**visto** il parere espresso dal Consiglio di Stato (Sezione Prima, Adunanza di Sezione del 4 marzo 2020, n. 615) sulle "*Linee Guida Anac in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. n. 165/2001 (whistleblowing)*";

**visto** il nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro, approvato dal Consiglio dell'Autorità

nazionale anticorruzione nell'adunanza del 1° luglio 2020 con Delibera n. 690, in vigore dal 3 settembre 2020 (pubblicato nella G.U. - Serie Generale n. 205 del 18.08.2020);

**visto** che il Ministero della giustizia ha automatizzato il processo di gestione e ricezione delle segnalazioni effettuate dai dipendenti ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, dotandosi di un autonomo sistema informatico, conforme alle disposizioni normative vigenti, che garantisce la totale riservatezza dell'identità del segnalante;

**considerato** che il suddetto sistema applicativo - che rappresenta il momento conclusivo della collaborazione instauratasi tra il RPCT e la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (D.G.S.I.A.) - consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di illecito da parte di dipendenti/utenti interni dell'amministrazione, nonché la possibilità per il RPCT che riceve tali segnalazioni di comunicare in forma riservata con il segnalante, al fine di acquisire ulteriori informazioni utili all'istruttoria, senza venire a conoscenza della sua identità, salvo il consenso espresso dal medesimo;

**vista** la costituzione, con d.m. 4 luglio 2019, del "gruppo di lavoro a tutela del whistleblower" a supporto del RPCT, successivamente integrato con d.m. 19 novembre 2019, in conformità alle previsioni contenute nel PTPC Aggiornamento 2019, nell'art. 10 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della giustizia approvato con d.m. 23 febbraio 2018 e nelle linee guida dell'ANAC del 6 aprile 2015;

**considerato** che il "Gruppo di lavoro a tutela del whistleblower", composto da figure dotate di adeguata professionalità, provenienti dalle varie articolazioni ministeriali, ha la funzione di svolgere l'istruttoria necessaria a valutare la segnalazione ricevuta esclusivamente dal RPCT;

**vista** la creazione di una apposita sottosezione "*whistleblowing*" all'interno della sezione "strumenti" del sito istituzionale giustizia, che consente di raggiungere direttamente il *software* giustizia all'indirizzo <https://whistleblowing.giustizia.it>;

#### **premesse che**

la tutela dei lavoratori del settore pubblico che segnalino illeciti, già prevista da numerosi atti internazionali (es. la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003, art. 33, ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione, art. 9, ratificata con la legge n. 112 del 2012; le raccomandazioni del *Working group on bribery*, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali, ratificata con legge n. 300/2000; le raccomandazioni del GRECO - *Groupe d'Etats contre la corruption*, organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; i *Guiding principles for whistleblower protection legislation*, adottati dal *G-20 Anti-corruption working group*, costituito in ambito OCSE) è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 190 del 2012, recante «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*».

In particolare, l'art. 1 co. 51 della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis nel corpo del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*», prevedendo un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico.

La disciplina è stata integrata, dapprima, dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, recante «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*» (che ha modificato l'art. 54-bis, introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni, sì che da allora l'ANAC è chiamata a gestire le segnalazioni provenienti oltre che dal proprio interno anche da altre amministrazioni pubbliche), successivamente dalla legge 30 novembre 2017 n. 179, «*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*», entrata in vigore il 29 dicembre 2017, che ha integralmente riscritto l'art. 54-bis d.lgs. n. 165/2001.

**fornisce i seguenti indirizzi operativi**

## **Ambito soggettivo**

L'esatta delimitazione dell'ambito applicativo della norma e, quindi, la corretta individuazione dei soggetti cui si applica l'istituto del whistleblowing, è rigorosamente fissata dal legislatore (art. 54 bis comma 2).

Il portale Whistleblowing - disponibile all'indirizzo <https://whistleblowing.giustizia.it>, raggiungibile anche dalla sezione "strumenti", sottosezione "whistleblowing", del sito giustizia - è quindi fruibile esclusivamente dalle seguenti categorie di soggetti:

- dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato;
- dipendenti con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, compreso il personale di polizia penitenziaria e quello della carriera dirigenziale penitenziaria, con la sola esclusione degli appartenenti alle magistrature, il cui organo di autogoverno direttamente riceve e gestisce le segnalazioni whistleblowing;
- lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della amministrazione, solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi al Ministero della giustizia, nei cui confronti la prestazione è resa;
- coloro che svolgono tirocini formativi o di orientamento presso le articolazioni ministeriali o presso gli uffici giudiziari in base a convenzioni stipulate con le scuole di specializzazione per le professioni legali, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 398 del 17 novembre 1997, oppure in base alle convenzioni previste dall'art. 18 della legge n. 196 del 1997 e dall'art. 1, comma 32, della legge n. 92 del 2012.

La scelta di fondo è, ad ogni modo, l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 54 bis di segnalazioni in forma anonima, ossia quelle provenienti da soggetto che non fornisce le proprie generalità. Esse non possono essere trattate come segnalazioni di whistleblowing in quanto la precipua tutela opera solo nei confronti di soggetti individuabili e riconoscibili: non può proteggersi la riservatezza di chi non si conosce; se il segnalante non svela la propria identità il RPCT non ha modo di verificare se il segnalante appartiene alla categoria dei dipendenti pubblici o equiparati, come intesi dal co. 2 dell'art. 54-bis.

L'istituto del whistleblowing è indirizzato alla tutela della singola persona fisica. Pertanto, le segnalazioni di condotte illecite devono essere effettuate esclusivamente da parte di pubblici dipendenti, come previsto dal comma 1 dell'art. 54-bis. Le segnalazioni effettuate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, non rientrano invece nell'ambito di applicazione dell'istituto in argomento.

Si ribadisce, altresì, che per la gestione delle segnalazioni whistleblowing che riguardano i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e tributari) è competente l'organo di autogoverno di ciascuna magistratura, conformemente alle previsioni costituzionali di cui agli artt. 101 e ss. della Costituzione: di conseguenza, le segnalazioni che riguardano i magistrati - ordinari, amministrativi, contabili e tributari - devono essere inoltrate agli organi di autogoverno di ciascuna magistratura e non al RPCT del Ministero della giustizia.

## **Ambito oggettivo**

L'art. 54-bis disciplina sia le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro sia le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Per espresso disposto normativo (art. 54 bis, comma 1) solo le presunte condotte illecite verificatesi presso l'Amministrazione della giustizia, di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, possono essere segnalate, senza ordine di preferenza:

- al RPCT del Ministero della giustizia
- all'ANAC
- all'autorità giudiziaria
- all'autorità contabile

Per le comunicazioni di misure ritorsive, invece, ANAC ha la competenza esclusiva.

Pertanto, non devono essere segnalate al RPCT - bensì esclusivamente all'ANAC - le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione della giustizia nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

## **Oggetto della segnalazione**

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni 'whistleblowing' comprendano non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione (di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, del codice penale) ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico. Ciò a condizione che si possa configurare un illecito.

Non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi: è sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che un fatto illecito si sia verificato. Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti, voci, o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false.

Elementi costitutivi della segnalazione sono:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto antigiuridico oggetto della segnalazione;
- la descrizione del medesimo fatto;

- la generalità degli autori della condotta illecita o, comunque, altre indicazioni che consentano di indentificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati;
- l'allegazione di documentazione a corredo che possa fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

L'applicabilità della disciplina di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 presuppone che la segnalazione debba essere effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione e che abbia ad oggetto fatti illeciti di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, cioè in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo causale. Sono escluse le informazioni acquisite in violazione di legge.

Nelle ipotesi in cui le segnalazioni di cui all'art. 54-bis siano connotate da un interesse personale del segnalante che concorre con quello generale alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione, la presenza di detto interesse personale privato concorrente deve essere dichiarato dal segnalante al RPCT.

Non possono generalmente essere considerate segnalazioni di *whistleblowers* quelle prive dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione, quali, ad esempio, lamenti di carattere personale del segnalante come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi che rilevano la mera presenza di un interesse personale del segnalante.

## Tutela del segnalante

Con riguardo alla tutela relativa alla identità del segnalante, vige il divieto di rivelare l'identità del segnalante illecito oltre che nel procedimento disciplinare, anche in quello penale e contabile:

- nel procedimento penale, la segretezza dell'identità del denunciante è coperta in relazione e nei limiti del principio di segretezza degli atti d'indagine di cui all'articolo 329 c.p.p.;
- nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria;
- nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione). Tuttavia, se la contestazione disciplinare è fondata, anche solo parzialmente, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro consenso del segnalante, diversamente rimanendo inutilizzabile la segnalazione ai fini del procedimento disciplinare (comma 3).

I presupposti per accordare al segnalante la tutela prevista dall'art. 54-bis sono che:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato;
- la segnalazione deve essere effettuata “nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione”;
- la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite” di cui il dipendente sia venuto a conoscenza “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno dei quattro destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria, Autorità contabile).

Il segnalante, completata la segnalazione sulla piattaforma dedicata (<https://whistleblowing.giustizia.it>, raggiungibile anche dalla sezione “strumenti”, sottosezione “whistleblowing”, del sito giustizia), riceve il “codice segnalazione” (c.d. Key Code), utilizzabile

per visionare lo stato di avanzamento della segnalazione e interagire con il RPCT, senza che quest'ultimo risalga ai dati anagrafici.

I dati del segnalante restano sconosciuti con il solo limite dei casi previsti dalla legge.

La tutela della riservatezza si estende - oltre che all'identità del segnalante, al contenuto della segnalazione, della documentazione ad essa allegata e degli atti formati nel corso dell'attività istruttoria - anche all'identità del segnalato.

Inoltre, il sistema generale di tutela e protezione del segnalante comprende altresì la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni a causa della segnalazione, nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.

Resta escluso il diritto di accesso procedimentale (ex artt. 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241) e di accesso civico generalizzato (ex art. 5 comma 2 d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33).

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio - che hanno un obbligo di denuncia in virtù di quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 331 c.p.p. e 361-362 c.p. - la segnalazione di cui all'art. 54-bis indirizzata al RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria. Del resto, l'ambito operativo degli artt. 361 e 362 c.p., che dispongono l'obbligo di denunciare la conoscenza di 'reati', è evidentemente più ristretto rispetto a quello coperto dalle segnalazioni effettuabili dal *whistleblower*, che può segnalare anche 'illeciti' di altra natura. Tuttavia, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all'Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della denuncia, potrà beneficiare delle già citate tutele dalle misure ritorsive ex art. 54-bis.

## Procedura di gestione

La procedura di gestione delle segnalazioni di whistleblowing effettuate direttamente al RPCT - che segue le modalità indicate nella 'guida operativa' e nel 'manuale utente' elaborati dalla DGSIA e diffusi unitamente alla presente circolare - si articola nelle seguenti fasi:

1. attività "di verifica e di analisi" della segnalazione da parte del RPCT, coadiuvato dal componente del "Gruppo di lavoro a tutela del whistleblower" dell'articolazione ministeriale interessata dalla segnalazione;
2. controllo preliminare di ammissibilità;
3. prima istruttoria;
4. adozione da parte del RPCT dei seguenti, alternativi, provvedimenti:
  - a. archiviazione, adeguatamente motivata, in caso di manifesta infondatezza della segnalazione;
  - b. assegnazione al componente del "Gruppo di lavoro a tutela del *whistleblower*" per l'istruttoria e per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, sottoscritti congiuntamente dal RPCT e dal Componente assegnatario.

Laddove il componente incaricato ritenga necessario il coinvolgimento delle articolazioni del Dicastero (centrali e/o territoriali) per lo svolgimento di attività istruttorie o per l'esercizio dell'azione disciplinare, procederà alla trasmissione della sola parte del modulo che reca i contenuti della segnalazione e della eventuale documentazione a corredo, dalla quale dovrà obbligatoriamente eliminare tutti i riferimenti che possano permettere di risalire all'identità del segnalante, avendo

cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

Resta fermo che gli organi riceventi da quel momento sono titolari del trattamento dei dati.

I componenti del "Gruppo di lavoro a tutela del *whistleblower*" sono sottoposti agli stessi vincoli di riservatezza - sia nei confronti del segnalante che nei confronti del soggetto segnalato - cui è sottoposto il RPCT.

Si rinvia all'art. 10 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero per le specifiche regole di condotta e per i profili di responsabilità disciplinare nei casi di violazione degli obblighi di riservatezza e segreto d'ufficio rispetto a qualsiasi informazione acquisita nella gestione delle informazioni. Si rammenta, inoltre, che ai sensi dell'art.1, co. 14, della legge 190/2012 la violazione, da parte di dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

La presente circolare, unitamente al 'manuale utenti' ed alla 'guida operativa' elaborati dalla Direzione Generale per i sistemi informativi automatizzati del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, sarà diffusa, dalle competenti Direzioni Generali del personale di ciascuna articolazione ministeriale, a tutti i dipendenti e pubblicata sul sito istituzionale del Ministero della giustizia, nella sezione dedicata.

Roma, 7 dicembre 2020

Il Responsabile PCT  
Mario Di Iorio