assònime
L'associazione delle imprese

Guide

Vademecum operativo al whistleblowing alla luce delle recenti Linee Guida ANAC

ASSONIME - Riproduzione riservata

15 NOVEMBRE 2026

© I ASSONIME 2024. Riproduzione riservata.
I contenuti di questo documento non possono essere utilizzati per attività di scraping
e/o addestramento di sistemi e modelli di intelligenza artificiale

INDICE

Introduzione p. 3

1. Il ruolo delle organizzazioni sindacali p. 4

2. Le modalità di effettuazione della segnalazione p. 5

2.1 La forma scritta p. 6

2.2 La forma orale p. 7

3. Il ruolo del gestore e la supervisione dell'organo di indirizzo p. 8

3.1 Il ruolo del gestore p. 9

4. Le attività del gestore p.11

5. La segnalazione trasmessa a più soggetti p.13

6. L'impatto sul modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 p.13

6.1 L'adeguamento del MOG 231 p.13

6.2 Unicità del canale e ruolo dell'ODV p.15

7. La gestione della segnalazione nei gruppi di imprese p.15

7.1 La condivisione del canale p.16

7.2 L'esternalizzazione del canale p.17

7.3 I poteri di vigilanza di ANAC nel caso di condivisione ed esternalizzazione del canale interno di segnalazione p.18

ASSONIME - Riproduzione riservata

Introduzione

Nel mese di dicembre 2025, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha pubblicato due nuove Linee Guida in materia di whistleblowing: (i) sulla gestione del canale interno di segnalazione (Delibera n. 478 del 26 novembre 2025) e (ii) sulla presentazione e gestione delle segnalazioni esterne (Delibera n. 479 del 26 novembre 2025)[1], in coordinamento con le precedenti linee guida adottate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023. Tali interventi si inseriscono a distanza di quasi tre anni dall'entrata in vigore del decreto whistleblowing (d.lgs. n. 24/2023), che ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2019/1937 in materia di segnalazione di illeciti.

Le due delibere sono state adottate all'esito di una consultazione pubblica[2] e recepiscono i risultati del monitoraggio condotto dall'Autorità nel corso del 2024 sullo stato di attuazione della normativa[3]. Le nuove Linee Guida si inseriscono in una fase di progressivo consolidamento della disciplina. Superata la fase iniziale, segnata da esigenze di adeguamento organizzativo, chiarimenti interpretativi e implementazione dei canali di segnalazione, il sistema appare oggi orientato verso una maggiore strutturazione e stabilizzazione.

In tale contesto, l'intervento dell'ANAC non si limita ad aggiornare il quadro regolatorio esistente, ma mira a rafforzarne la coerenza complessiva, offrendo indicazioni operative più puntuali e favorendo un'applicazione più uniforme della disciplina. L'attenzione si sposta, infatti, dall'introduzione formale degli strumenti di segnalazione alla loro effettiva integrazione nei sistemi di controllo interno, nella governance e nei processi organizzativi degli enti.

Le nuove Linee Guida sulla gestione dei canali interni di segnalazione non sostituiscono né modificano le precedenti (Delibera n. 311/2023[4]), ma le integrano con l'obiettivo di armonizzare le pratiche operative, garantire maggiore coerenza interpretativa e rafforzare l'efficacia delle tutele del whistleblower. Esse contribuiscono a ridefinire il ruolo del whistleblowing all'interno dell'assetto organizzativo degli enti, qualificandolo sempre più come un presidio strutturale di prevenzione degli illeciti e di tutela dell'integrità aziendale, con rilevanti implicazioni in termini di assetti organizzativi, modelli di controllo e responsabilità degli organi di vertice.

Permangono, tuttavia, alcune criticità legate al fatto che molte imprese hanno già definito proprie soluzioni organizzative e l'adozione delle nuove Linee Guida potrebbe incidere su assetti già

[1] Disponibili sul sito ANAC al presente link: https://www.anticorruzione.it/-/del.n.478-26.11.2025.llgg.wb.

[2] Lo schema di Linee guida in materia di canali interni di segnalazione è stato previamente sottoposto a **consultazione pubblica avviata** dall'ANAC il 7 novembre 2024, con termine per l'invio delle osservazioni fissato al 9 dicembre 2024, nonché all'esame di un **tavolo tecnico con i principali stakeholder istituzionali** e **di settore**, i cui contributi sono stati considerati ai fini della definizione del testo definitivo.

[3] L'ANAC ha avviato un **questionario online** (4 dicembre – 22 dicembre 2023) volto a raccogliere informazioni sulle principali criticità riscontrate da enti del settore pubblico e privato nell'attuazione del Decreto Legislativo 10 marzo 2023 n. 24; i relativi risultati sono stati successivamente pubblicati dall'Autorità nel marzo 2024 e sono disponibili al seguente link: https://www.anticorruzione.it/-/news.19.03.24.monitoraggio.wb?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_K8BVdVYE28Dq_viewSingleAsset=true.

[4] Disponibile sul sito ANAC al presente link: https://www.anticorruzione.it/-/del.311.2023.linee.guida.whistleblowing.

ASSONIME - Riproduzione riservata

implementati, rendendo necessario, in alcuni casi, un riesame delle scelte effettuate e l'eventuale adeguamento dei modelli adottati. Nel frattempo, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica[5] finalizzata a valutare se la direttiva (UE) 2019/1937 abbia effettivamente conseguito l'obiettivo di rafforzare la tutela dei whistleblower negli Stati membri e se si rendano necessarie eventuali revisioni, suscettibili di determinare ulteriori modifiche del quadro normativo di riferimento. La disciplina della materia e le sue pratiche operative, dunque, sono ancora in evoluzione.

Il presente Vademecum operativo intende offrire una sintesi dei principali adempimenti e delle connesse criticità applicative (v. FAQ inserite in tabella al termine dei paragrafi), proponendo, ove possibile, soluzioni operative desumibili dalle Linee Guida ANAC o già emerse nelle prime prassi, a supporto delle imprese nell'implementazione di sistemi di whistleblowing.

L'analisi si concentra, in particolare, sui seguenti profili: (i) il ruolo delle organizzazioni sindacali; (ii) le modalità di effettuazione delle segnalazioni; (iii) il ruolo e le attività del gestore del canale; (iv) il coordinamento tra la disciplina whistleblowing e il modello organizzativo di cui al d.lgs. n. 231/2001; (v) la gestione delle segnalazioni nei gruppi di imprese.

1. Il ruolo delle organizzazioni sindacali

L'art. 4, comma 1, del Decreto *whistleblowing* prevede che "*i soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali (…) attivano (…) propri canali di segnalazione*".

Il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nell'implementazione del sistema *whistleblowing* si inserisce in un più ampio contesto di evoluzione della *governance* di impresa, nel quale viene progressivamente riconosciuto un ruolo sempre più rilevante agli *stakeholders* e, in particolare, ai lavoratori[6]. In linea con tale impostazione, le Linee Guida chiariscono che le consultazioni con le organizzazioni sindacali in merito al modello da adottare hanno valore meramente informativo; tuttavia, la loro omissione comporta la non conformità della procedura *whistleblowing*, con conseguente esposizione dell'ente a rischio di sanzioni.

L'informativa alle organizzazioni sindacali deve essere trasmessa prima della delibera di approvazione dell'atto organizzativo o del modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. n. 231/2001 (di seguito anche "MOG231") per la parte relativa alla disciplina del *whistleblowing,* per consentire un'adeguata valutazione delle eventuali osservazioni formulate le considerazioni eventualmente formulate. A tal fine, deve essere previsto un termine congruo e indicata la disponibilità a un possibile incontro, se richiesto. La disciplina delinea, pertanto, un procedimento di informazione preventiva caratterizzato da fasi e tempistiche predeterminate. Ferma tale cornice

[5] È possibile rispondere alla consultazione dal **28 febbraio 2026** al **22 aprile 2026 rispondendo al questionario disponibile al seguente link:** https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14468-Whistleblower-Protection-Directive-evaluation_en

[6] Si pensi, infatti, alle disposizioni del Codice di corporate governance delle società quotate sul dialogo con gli stakeholders o alla recente legge sulla partecipazione dei lavoratori, legge 15 maggio 2025, n. 76 "*Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*".

ASSONIME - Riproduzione riservata

procedurale, le concrete modalità di interlocuzione con le organizzazioni sindacali restano rimesse alla discrezionalità organizzativa dell'ente.

Q&A	
Come si individua il sindacato all'interno delle organizzazioni?	L'ANAC ha precisato che, **nel caso in cui esistano rappresentanze sindacali aziendali (RSA)** o una **rappresentanza sindacale unitaria (RSU)**, **il sindacato deve essere individuato in tali rappresentanze**. In presenza di **più RSU** è auspicabile una forma di **coordinamento per agevolare adempimenti informativi**.
Nel caso in cui, all'interno degli enti, non ci siano né RSA né RSU?	Nell'ipotesi di imprese prive di RSA o RSU, **le rappresentanze sindacali devono essere individuate nelle corrispondenti organizzazioni territoriali delle associazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale**.

2. Le modalità di effettuazione della segnalazione

L'art. 4, comma 3, del Decreto *whistleblowing* prevede che "*le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale*".

La normativa prevede, dunque, la possibilità di effettuare la segnalazione sia in forma scritta che in forma orale.

Q&A	
L'ente può istituire un canale di segnalazione interno che abbia solo una delle due modalità? A titolo esemplificativo, se un'organizzazione decidesse di istituire un canale interno cui è possibile segnalare solo in forma orale, violerebbe la normativa?	**Sì**. Il Decreto *whistleblowing* impone all'ente di istituire un canale di segnalazione interno **avente entrambe le modalità**. **L'alternatività** e, dunque, la possibilità di scegliere se segnalare in forma scritta o orale **riguarda solo il segnalante**.

ASSONIME - Riproduzione riservata

2.1 La forma scritta

In merito ai canali di segnalazione, le Linee Guida ribadiscono l'assoluta preferenza per le piattaforme informatiche, in ragione del maggior livello di protezione dei dati personali che le nuove soluzioni tecnologiche sono in grado di garantire. Al fine di valutare sia l'idoneità delle misure di sicurezza dello strumento informatico sia la completa conformità al trattamento dei dati, l'ente che ricorre all'utilizzo della piattaforma informatica è tenuto ad un'accurata *due diligence* sul fornitore. L'Autorità sottolinea, in particolare, l'importanza di adottare uno strumento o un servizio informatico affidabile, valutando l'idoneità delle misure di sicurezza (a titolo esemplificativo, mediante la verifica di eventuali certificazioni) e la completa conformità al trattamento dei dati (a titolo esemplificativo, durante la predisposizione del documento di valutazione di impatto sulla protezione dei dati, c.d. DPIA[7]).

Viene, infatti, riconosciuto grande rilievo alle certificazioni *privacy* che assumono valore dimostrativo delle garanzie richieste dalla normativa in materia di protezione dei dati, in linea con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale più recente in tema di modelli organizzativi 231, in cui il sistema delle certificazioni e dei presidi interni all'impresa o alla sua catena interna di fornitura acquisiscono rilevanza anche esterna.

Resta, tuttavia, ferma la possibilità di ricorrere alla protocollazione riservata in doppia busta. In tale ipotesi, non è più richiesto l'inserimento della copia del documento di identità – in applicazione del principio di minimizzazione dei dati personali e al fine di evitare disparità di trattamento tra le diverse modalità di segnalazione – in considerazione del fatto che, nelle piattaforme informatiche, non è possibile richiedere l'allegazione di documenti. La scelta di mantenere la segnalazione cartacea è da valutare anche in relazione al contesto di digitalizzazione dell'impresa.

Rispetto alla posta elettronica (ordinaria o qualificata), l'Autorità ne ammette l'utilizzo, purché siano adottate specifiche misure atte a contenere i rischi (approccio basato sul rischio).

Si precisa, da ultimo, che, a prescindere dallo strumento adottato per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni, la scelta dello stesso deve essere effettuata alla luce delle caratteristiche del contesto organizzativo di riferimento tenendo conto, in ogni caso, dei rischi effettivi della sicurezza dei dati e della riservatezza del segnalante.

Q&A	
L'ANAC impone l'utilizzo della piattaforma informatica come canale interno di segnalazione?	**No**. L'unico obbligo imposto dal Decreto *whistleblowing* e ribadito dall'Autorità è istituire un canale di segnalazione interno. **La piattaforma informatica rappresenta la preferenza dell'Autorità**, ma la **scelta dello strumento maggiormente idoneo è rimessa**

[7] Acronimo di *Data Protection Impact Assessment*.

ASSONIME - Riproduzione riservata

	all'ente anche in base al contesto organizzativo di riferimento.
Vi è un obbligo di prevedere la segnalazione a mezzo doppia busta come modalità alternativa di segnalazione alla piattaforma informatica?	**No**. L'ANAC indica delle preferenze, ribadendo che sarebbe prediletto l'utilizzo della piattaforma informatica, ma **mantenendo ferma la possibilità di prevedere anche altre modalità**.
È possibile ricevere segnalazioni sia tramite piattaforma, sia in maniera cartacea?	**Si tratta di una scelta discrezionale delle imprese,** a condizione che le modalità di presentazione delle segnalazioni siano precisate nell'atto organizzativo/MOG 231 e ne sia data apposita notizia, sia all'interno dell'impresa, sia lungo la sua catena di fornitura.

2.2 La forma orale

La segnalazione può essere effettuata, in via alternativa: (i) attraverso linee telefoniche (a titolo esemplificativo, con attivazione di una linea telefonica gratuita *ad hoc* gestita da un operatore autorizzato che acquisisce e registra le segnalazioni); (ii) attraverso sistemi di messaggistica vocale (a titolo esemplificativo, adottando un sistema di segreteria che riceve le segnalazioni sotto forma di messaggi vocali oppure implementando una casella vocale sulla piattaforma informatica che si utilizza per segnalare con forma scritta); iii) con un incontro diretto (si precisa che ciò è possibile solo su richiesta del segnalante e deve svolgersi entro un termine ragionevole, in luogo interno[8] o esterno alla sede dell'ente, garantendo la riservatezza della segnalazione).

L'ente può scegliere la modalità più adatta in base alla propria struttura organizzativa e valutare se limitare o meno ad alcuni giorni lavorativi e/o a specifiche fasce orarie l'acquisizione delle segnalazioni. Inoltre, devono essere previste delle modalità di tracciamento delle segnalazioni al fine di garantire un corretto ed effettivo procedimento.

Q&A	
Come vengono tracciate le segnalazioni orali?	L'ente è tenuto a prevedere **modalità di tracciamento delle segnalazioni orali** per garantire un effettivo e corretto procedimento. A titolo esemplificativo, in caso di utilizzo di una

[8] Sul punto, l'Autorità ha accolto la proposta di Assonime precisando che, purché vengano garantite le esigenze di riservatezza, l'incontro può avvenire anche all'interno dell'ente.

ASSONIME - Riproduzione riservata

	linea telefonica avente un sistema di registrazione, il gestore potrebbe conservare quest'ultima, previo consenso della persona segnalante, mediante la registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto.

3. Il ruolo del gestore e la supervisione dell'organo di indirizzo

L'art. 4, comma 2, del Decreto *whistleblowing* prevede che "*la gestione del canale di segnalazione è affidata ad una persona o ad un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata ad un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato*".

In tale contesto, il ruolo del gestore assume una funzione centrale nell'assetto di un sistema di *whistleblowing* efficiente. Le Linee Guida sui canali interni di segnalazione confermano in merito orientamenti già espressi nella Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 sui canali esterni di segnalazione, precisando che il gestore, sia esso interno o esterno all'ente di riferimento, deve possedere i requisiti di imparzialità (e, quindi, deve operare in maniera neutrale ed equidistante rispetto alle parti coinvolte) e indipendenza (deve, dunque, essere in grado di svolgere le attività cui è tenuto senza interferenze). È, inoltre, richiesto un adeguato livello di formazione: il gestore deve disporre di solide competenze in ambito giuridico, etico e dell'integrità, nonché di un'approfondita padronanza della normativa in materia di *whistleblowing* e di protezione dei dati personali, oltre ad un'adeguata conoscenza dell'ente. Si evidenzia, sul punto, che è stato eliminato il requisito della buona reputazione perché considerato eccessivamente aleatorio, soggettivo e di difficile declinazione.

Le Linee Guida in esame intervengono, inoltre, anche sul tema del rapporto tra il gestore della segnalazione e l'organo di indirizzo, mutando l'orientamento che era stato seguito in fase di consultazione. In particolare, è stato opportunamente eliminato il divieto di instaurare flussi informativi verso l'organo di indirizzo, chiarendo che il requisito di autonomia del gestore rileva con riferimento alla sola fase della gestione e all'esito dell'istruttoria. All'organo di indirizzo è, invece, attribuito un dovere di monitoraggio generale (non, dunque, sul contenuto della singola segnalazione) sul corretto funzionamento della procedura.

Q&A	
Chi può ricoprire il ruolo di gestore?	La gestione delle segnalazioni può essere affidata: i) **nel settore pubblico** in cui sia obbligatoria la sua nomina al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della

ASSONIME - Riproduzione riservata

	Trasparenza (RPCT); ii) **nel settore privato** ad una **persona** o **ad un ufficio dedicato interno all'ente** o ad un **soggetto esterno all'ente**.
Che tipo di flusso e da parte di chi deve essere indirizzato all'organo di indirizzo?	Il gestore invia dei report, anche anonimizzati e non relativi alla singola segnalazione, anche solo una volta l'anno. Si tratta di una **reportistica aggregata**.
L'ANAC chiede che il gestore della segnalazione abbia una buona conoscenza dell'ente. Come è possibile garantire tale requisito nel caso in cui il gestore sia un soggetto esterno all'ente?	Se la scelta della gestione della segnalazione ricade su un soggetto esterno quest'ultimo **deve essere posto nella condizione di poter conoscere la struttura e il contesto interno all'ente**. L'Autorità, a titolo esemplificativo, indica l'accesso, da parte del gestore esterno, all'organigramma dell'ente o la possibilità di partecipare ad incontri con i diversi uffici/settori dell'organizzazione.

3.1 Il ruolo del gestore

Le Linee Guida in esame disciplinano anche il tema del conflitto di interessi e cumulo degli incarichi, situazioni in cui il gestore non dovrebbe trovarsi.

Rispetto al conflitto di interessi, anzitutto, si precisa che esso comprende sia le ipotesi tipiche e atipiche previste dalla normativa generale[9] sia i casi in cui il gestore coincida con il segnalante, con la persona coinvolta o con quella interessata dalla segnalazione. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno: (i) disciplinare nell'atto organizzativo/MOG231, le ipotesi di conflitto di interessi; (ii) prevedere, se il gestore è un organo collegiale e solo uno dei suoi componenti si trova in una situazione di conflitto, l'obbligo di astensione solo del soggetto in questione; (iii) in ogni caso, individuare a monte, nell'atto organizzativo/MOG231, un sostituto[10]; (iv) nominare un sostituto del gestore in caso di assenza prolungata (superiore a 7 giorni) di quest'ultimo. Nell'ipotesi in cui anche tale sostituto si trovi in una situazione di conflitto di interessi, il segnalante può rivolgersi all'ANAC tramite canale di segnalazione esterno. La nomina del sostituto si ritiene non necessaria quando il gestore è dotato di una struttura di supporto.

Il cumulo di incarichi si configura, invece, quando il soggetto designato come gestore ricopre anche altri incarichi che potrebbero compromettere la sua autonomia ed imparzialità, generando il rischio di conflitto di interessi.

[9] Nello specifico, dall'art. 51 c.p.c. o dagli artt. 6-7 d.P.R. n. 62/2013.
[10] Tale opzione era stata proposta da Assonime in fase di consultazione.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Q&A	
Se il conflitto di interessi riguarda una delle persone che coadiuva il gestore del canale, è quest' ultimo che deve astenersi o basta che lo faccia la persona interessata?	**Dovrebbe astenersi la persona dedicata alla struttura di supporto**. Ciò anche in analogia alla scelta raccomandata dall'Autorità in caso di gestore a composizione collegiale: anche in tal caso è, infatti, sufficiente che si astenga il soggetto dell'organo che si trova in quella situazione.
Quanto al cumulo degli incarichi, il DPO/RPD (*Data Protection Officer*) può svolgere il ruolo di gestore delle segnalazioni *whistleblowing*?	L'Autorità ritiene che, **per quanto possibile**, **negli enti di grandi dimensioni** o **a struttura complessa**, la figura del DPO **non debba coincidere con il gestore**. Ciò anche in considerazione dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce ad entrambi i ruoli, al fine di garantire il pieno ed efficace svolgimento delle rispettive funzioni. Tuttavia, **tale possibilità non è esclusa in via assoluta**: si potrebbe, inoltre, contrariamente ritenere che, proprio per le competenze specifiche in materia di protezione dei dati e riservatezza, il DPO sia la figura più adeguata allo svolgimento di tale funzione. Pertanto, **la scelta deve essere effettuata dall'ente** sulla base di una valutazione concreta, che tenga conto della propria struttura organizzativa e dimensionale, del carico di lavoro del DPO e della necessità di garantire, in ogni caso, indipendenza, autonomia ed effettività nello svolgimento delle funzioni. Negli **enti di piccole dimensioni** (<50 dipendenti), diversamente, sulla base di una valutazione *ad hoc* e **con adeguata motivazione**, il ruolo del DPO e quello del gestore **potrebbero essere affidati al medesimo soggetto** se la carenza di personale non renda possibile, da un punto di vista organizzativo, tenere distinte le due funzioni.
Se un ente ha esternalizzato DPO e gestione della segnalazione alla stessa azienda, ma	**No**, anche perché il cumulo degli incarichi prevede che il soggetto sia uno; in questo caso,

ASSONIME - Riproduzione riservata

con soggetti distinti, si va contro al principio del cumulo degli incarichi?	invece, gli incarichi sono conferiti a due membri diversi.
Per gli enti di piccole dimensioni, nel caso in cui il gestore individuato si trovasse in una delle situazioni individuate dall'Autorità (conflitto di interessi e cumulo di incarichi) sono previste delle semplificazioni?	**Sì**. Si precisa che, **negli enti di piccole dimensioni**, in caso di conflitto di interessi del gestore, **la segnalazione può essere inviata direttamente all'ANAC** se, per carenza di personale, non si è in grado di nominare un sostituto.

4. Le attività del gestore

L'art. 5, comma 1, del Decreto *whistleblowing* prevede "(…) *la persona o l'ufficio ovvero il soggetto esterno, ai quali è affidata la gestione del canale di segnalazione interna svolgono le seguenti attività: a) rilasciano alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla data di ricezione; b) mantengono le interlocuzioni con la persona segnalante e possono richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni; c) danno diligente seguito alle segnalazioni ricevute; d) forniscono riscontro alla segnalazione entro 3 mesi dalla data dell'avviso di accertamento o, in mancanza di tale avviso, entro 3 mesi dalla scadenza del termine di 7 giorni dalla presentazione della segnalazione*".

Le Linee Guida precisano ognuna di tali fasi:

i) **avviso di accertamento della segnalazione**→ il gestore deve rilasciare al segnalante l'avviso di ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla presentazione della stessa. Tale avviso non implica alcuna valutazione sui contenuti della segnalazione, ma assume carattere puramente informativo nei confronti del segnalante rispetto alla ricezione e presa in carico della segnalazione. L'avviso di ricevimento viene tramesso con piattaforma informatica o, in caso di mancato utilizzo della piattaforma, viene inviato al recapito indicato nella segnalazione o, in assenza di tale indicazione, a quello utilizzato dal segnalante per inoltrare la segnalazione. In caso di segnalazione orale registrata, l'Autorità raccomanda di inserire nel messaggio vocale la richiesta espressa di indicare un recapito al quale ricevere le comunicazioni relative alla segnalazione.

ii) **esame preliminare della segnalazione ricevuta**→ il gestore è tenuto a verificare che la segnalazione presenti i presupposti oggettivi e soggettivi richiesti dal Decreto *whistleblowing*. Nel caso in cui tali requisiti manchino e, dunque, la segnalazione non sia qualificabile come *whistleblowing*, il gestore deve trasmetterla al soggetto/ufficio competente che la tratterà, se previsto, come una segnalazione ordinaria, dandone contestualmente comunicazione alla persona segnalante. Se, invece, la segnalazione rispetta i requisiti previsti dalla normativa, il gestore è tenuto a valutare che quest'ultima: i) si basi su fatti sufficientemente precisi; ii) contenga una descrizione dei fatti oggetto

ASSONIME - Riproduzione riservata

della segnalazione; iii) indichi le generalità della persona coinvolta, se conosciute, o altri elementi che consentano di identificarla;

iii) **istruttoria e accertamento della segnalazione**→ tale fase consiste nell'effettuare tutte le opportune verifiche, analisi e valutazione circa la fondatezza dei fatti segnalati;

iv) **riscontro alla persona segnalante**→ il gestore è tenuto a comunicare alla persona segnalante gli esiti dell'istruttoria della segnalazione e, dunque, se procede con archiviazione; valutazione del *fumus* di fondatezza della segnalazione; trasmissione agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

v) **conservazione della documentazione inerente alla segnalazione e cancellazione**→ il gestore, concluse le attività di gestione della segnalazione, deve cancellare sia la segnalazione stessa sia la relativa documentazione, al massimo 5 anni dopo la comunicazione alla persona segnalante dell'esito finale della procedura.

Q&A	
Come devono essere trattate le segnalazioni anonime?	**L'Autorità ha rimesso alla discrezionalità dell'ente la scelta su come trattare le segnalazioni anonime**. Pertanto, l'ente può scegliere se razionalizzare il proprio sistema prevedendo che **tutte** le segnalazioni (incluse, quindi, quelle anonime) debbano essere trattate come *whistleblowing* oppure stabilire che le segnalazioni anonime devono essere considerate ordinarie.
Come può essere svolta l'attività di istruttoria delle segnalazioni *whistleblowing*?	Le modalità sono rimesse all'assoluta **discrezionalità dell'ente**. L'ANAC segnala, al riguardo, lo Standard ISO 37008, che contiene indicazioni utili per le *Internal Investigations*.
Le segnalazioni anonime non circostanziate possono considerarsi segnalazioni *whistleblowing*?	**No**, perché anche se non fosse anonima **non sarebbe**, comunque, **una segnalazione *whistleblowing* perché** sarebbe **priva dei requisiti oggettivi**.
Il riscontro da fornire al segnalante entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento deve contenere anche elementi riguardanti la fondatezza o non fondatezza della segnalazione?	Il gestore è tenuto a comunicare al segnalante gli **esiti** dell'istruttoria: archiviazione/trasmissione ai soggetti competenti per i provvedimenti con l'indicazione, in tal caso, di **una valutazione del *fumus*** di fondatezza della segnalazione, ossia

ASSONIME - Riproduzione riservata

	una **valutazione preliminare di plausibilità** della stessa.

5. La segnalazione trasmessa a più soggetti

In fase di prima applicazione del Decreto *whistleblowing* si è posto il problema dell'esatta qualificazione di una segnalazione indirizzata non solo al segnalante, ma a una pluralità di soggetti.

Al riguardo, l'Autorità ha precisato che se la segnalazione viene contestualmente inviata a più soggetti, tutti interni allo stesso ente, quest'ultima deve essere considerata come una segnalazione trasmessa ad un soggetto non competente. I soggetti che ricevono tali segnalazioni dovranno trasmetterle, entro 7 giorni dal ricevimento, alla persona competente, dandone contestuale notizia alla persona segnalante. La segnalazione si classifica come *whistleblowing* solo se il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele previste in materia o se tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, in alternativa si considera come una segnalazione ordinaria.

Se, invece, la segnalazione viene inviata, oltre che al soggetto interno competente, anche a soggetti esterni all'ente, occorre valutare se si tratti di una divulgazione pubblica, chiedendo chiarimenti al segnalante. Tale tema rappresenta un punto critico, che era stato anche già segnalato da Assonime in sede di consultazione, su cui, però, l'Autorità non ha mutato orientamento. Sarebbe stato più opportuno considerare la doppia segnalazione come divulgazione pubblica *in re ipsa* (senza, dunque, necessità di chiarimenti) per non avere il segnalante rispettato il principio della gradualità nell'uso dei canali.

6. L'impatto sul modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001

6.1 L'adeguamento del MOG 231

Le Linee Guida sui canali interni di segnalazione dedicano uno specifico approfondimento all'adeguamento dei modelli organizzativi 231 affinché siano conformi alla disciplina *whistleblowing* e possano garantire l'efficacia esimente del modello stesso. Viene, infatti, precisato che perché il modello possa ritenersi efficace, deve essere integrato un sistema di gestione delle segnalazioni *whistleblowing* efficiente e conforme alla normativa. La valutazione del modello organizzativo, tuttavia, rimane competenza esclusiva del giudice. Per tale ragione, nella versione finale delle Linee Guida, sono state opportunamente eliminate quelle precisazioni che, invece, erano state inserite nel documento posto in consultazione, in cui si faceva riferimento alla possibilità di sanzionare l'ente nel caso in cui non avesse implementato o adeguato il modello organizzativo sulla base delle indicazioni contenute nelle Linee Guida stesse.

ASSONIME - Riproduzione riservata

L'adeguamento del MOG 231 risulta necessario sotto diversi profili: i) previsione di un canale interno di segnalazione o adeguamento del canale precedentemente attivato; ii) esplicitazione del divieto di ritorsione e del divieto di ostacolare il segnalante[11]; iii) aggiornamento del sistema disciplinare.

Q&A	
Le violazioni del Codice etico, pur non essendo propriamente qualificabili, possono essere considerate segnalazioni *whistleblowing*?	**Sì**. Le segnalazioni *whistleblowing* non riguardano esclusivamente illeciti in senso stretto, ma comprendono anche comportamenti, atti od omissioni che ledono l'integrità dell'ente e che consistono anche[12] in condotte illecite ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o violazioni del MOG231. Poiché il codice etico costituisce parte integrante del modello 231, la sua violazione non si esaurisce in una mera irregolarità formale, ma può incidere sull'efficacia complessiva del sistema di prevenzione dei rischi adottato dall'ente.
Che informazioni deve contenere il MOG231/atto organizzativo?	Oltre agli aggiornamenti necessari, il MOG231/atto organizzativo deve indicare: i) compiti e poteri del soggetto destinatario delle segnalazioni; ii) le modalità per il ricevimento delle segnalazioni; iii) il processo di gestione delle segnalazioni; iv) l'avvenuto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali; v) le ipotesi di conflitto di interessi in cui il gestore può trovarsi nella valutazione della segnalazione e/o nell'esecuzione dell'istruttoria; vi) un soggetto che sostituisce il gestore nel caso in cui quest'ultimo sia assente o versi in una situazione di conflitto di interessi; vii) l'eventuale struttura di supposto al gestore; viii) la scelta dell'ente di condividere/esternalizzare il canale di segnalazione interno; ix) la procedura di raccordo tra Odv e gestore (nel caso in cui l'ente individui nel gestore un soggetto diverso dall'Odv).

[11] Si precisa che tale che tale specifica non è presente nel testo normativo, ma è indicata nel testo delle Linee Guida sui canali interni di segnalazione.
[12] V. art. 2, comma 1, del Decreto *whistleblowing*.

ASSONIME - Riproduzione riservata

La trasmissione di una copia del MOG 231/atto organizzativo ai fornitori, consulenti, collaboratori e partner commerciali deve avvenire mediante comunicazioni dedicate, oppure è sufficiente la pubblicazione sui siti istituzionali delle società?	Il MOG 231/atto organizzativo **deve avere adeguata visibilità**. Pertanto, le Linee Guida sui canali interni di segnalazione stabiliscono che deve essere: i) **pubblicato** sul sito dell'ente, in una sezione **dedicata** e facilmente **raggiungibile**; ii) **trasmesso** ai fornitori, consulenti, collaboratori e partner commerciali.

6.2 Unicità del canale e ruolo dell'ODV

L'Autorità, accogliendo le modifiche proposte anche da Assonime in fase di consultazione, raccomanda l'adozione di un unico canale idoneo a ricevere tutte le segnalazioni del Decreto *whistleblowing*, incluse quelle di condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, evitando, in tal modo, confusione e duplicazioni.

Viene, inoltre, precisato che se l'incarico di gestore viene affidato all'Odv, egli è tenuto a ricevere entrambe le segnalazioni. Se, invece, l'incarico di gestore viene affidato ad un soggetto diverso dall'Odv, l'atto organizzativo o il MOG 231 devono stabilire, nella piena discrezionalità dell'ente, i flussi informativi tra i due soggetti. Sono stati, dunque, eliminati dal testo finale tutti quei suggerimenti sui compiti del gestore nel rapporto con l'Odv che snaturavano la funzione di entrambi i soggetti: a titolo esemplificativo, si ricorda che, nel documento posto in consultazione, si prevedeva che il gestore fosse tenuto a trasmettere all'Odv un giudizio sul sistema *whistleblowing* oppure era stato stabilito che entrambi i soggetti dovessero, congiuntamente, definire gli aspetti operativi delle verifiche da svolgere.

Q&A	
Se un ente utilizzasse due canali diversi, uno per le segnalazioni relative al MOG231 ed uno per quelle *whistleblowing*, potrebbe essere sanzionato?	**No**. L'Autorità **suggerisce** di **non** tenere distinti i due canali in quanto il doppio canale rischia di porsi in contrasto con l'esigenza di razionalizzare i presìdi esistenti e di generare confusione e rendere più gravosa l'individuazione del corretto interlocutore cui rivolgersi. Tuttavia, tale scelta **è rimessa alla discrezionalità dell'ente.**

7. La gestione della segnalazione nei gruppi di imprese

In base all'art. 4, comma 4, del Decreto *whistleblowing* "*i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati* (…) *non superiore a 249, possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione*".

ASSONIME - Riproduzione riservata

Sul punto, le Linee Guida in esame specificano, anzitutto, che il calcolo della soglia dimensionale dei lavoratori deve avvenire a livello di singola impresa e, inoltre, che:

i) le imprese che hanno impiegato una media di lavoratori subordinati non superiore a 249 possono optare, in maniera alternativa, per la condivisione del canale di segnalazione oppure per l'affidamento della gestione del canale di segnalazione ad un soggetto esterno (c.d. esternalizzazione);
ii) le imprese che hanno impiegato una media di lavoratori subordinati superiore a 249 dipendenti possono optare solo per l'esternalizzazione.

7.1 La condivisione del canale

Il canale può essere condiviso dai gruppi di piccole e medie dimensioni (le imprese fino a 249 dipendenti).

Tale condivisione del canale si realizza mediante l'istituzione di una piattaforma unica, ma ramificata con tanti sotto canali autonomi quante sono le società del gruppo. Ogni società, in tal modo, assolve all'obbligo di istituzione del canale, ma ognuna deve nominare un proprio gestore per istruire e trattare le segnalazioni ricevute.

Un punto fondamentale, che è stato accolto a seguito della consultazione avviata dall'Autorità, riguarda il fatto che il segnalante non sceglie a quale società del gruppo inviare la segnalazione; tale società può, poi, valutare, previa informativa alla persona segnalante, se avvalersi della capacità investigativa della capogruppo. Viene, inoltre, precisato che se il segnalante presta la propria attività lavorativa presso la capogruppo e vuole segnalare a tale società, la capogruppo può avvalersi del supporto degli uffici di una società controllata solo se opportuno e se segnalazione si riferisce anche all'attività di quest'ultima.

La scelta della condivisione del canale deve risultare da un apposito contratto che deve definire i compiti e le responsabilità del rapporto, anche in relazione all'adempimento degli obblighi in materia di *privacy*. Sul trattamento dati, ogni gestore deve avere accesso soltanto alle segnalazioni dell'ente di appartenenza: trova applicazione, in tal caso, l'art. 28 del GDPR che attribuisce, infatti, alla capogruppo il ruolo di responsabile del trattamento[13].

Q&A	
Qual è la *ratio* della norma che prevede che le società aventi più di 249 dipendenti non possono condividere il proprio canale di segnalazione?	Nel giugno 2021, la Commissione europea, tramite delle **lettere di interpretazione**[14], nel silenzio della normativa previgente e della direttiva (UE) 2019/1937, **aveva escluso tale**

[13] Non si applica, dunque, l'art. 26 del GDPR che disciplina la contitolarità del trattamento.
[14] Lettera n. 3939215 del 2 giugno 2021 e la lettera n. 4667786 del 29 giugno 2021.

ASSONIME - Riproduzione riservata

	possibilità per i gruppi aventi più di 249 dipendenti poiché una gestione comune avrebbe pregiudicato le ragioni di efficienza e prossimità dei canali di segnalazione. A parere della Commissione, non è precluso alla capogruppo prevedere anche canali di segnalazione centralizzati, a condizione che essi coesistano con i canali di segnalazione all'interno di ciascuna controllata, per assicurare il criterio di prossimità al segnalante. Nonostante alcuni ordinamenti non abbiano seguito tali interpretazioni (a titolo esemplificativo, Danimarca e Francia), il **Decreto *whistleblowing* ha escluso la condivisione del canale per i gruppi aventi più di 249 dipendenti, aprendo però alla possibilità a tutti i gruppi, a prescindere dalle dimensioni, di optare per l'esternalizzazione del canale,** consentendo in tal modo ad es. di accentrare la funzione in capo alla capogruppo attraverso apposito contratto di servizio.

ASSONIME - Riproduzione riservata

7.2 L'esternalizzazione del canale

La possibilità di esternalizzare il canale è consentita a tutti i gruppi di imprese, a prescindere dalla loro soglia dimensionale.

Tramite l'esternalizzazione, la gestione della segnalazione in ogni suo profilo è affidata ad un terzo, che può essere la capogruppo, una controllata o anche un soggetto esterno al gruppo. Il terzo deve attuare tutti gli adempimenti previsti dal Decreto *whistleblowing* e, dunque, deve avere i medesimi poteri e le competenze attribuiti al gestore della segnalazione[15] per dare seguito alle segnalazioni della società affidataria.

Nel caso in cui più imprese affidino ad uno stesso soggetto esterno la gestione della segnalazione, ogni ente deve avere contezza solo delle segnalazioni di propria spettanza affinché il relativo organo di indirizzo possa adottare eventuali provvedimenti successivi agli esiti dell'istruttoria svolta dal gestore. È altresì raccomandato dall'Autorità di nominare un referente interno che si coordini con il gestore soggetto terzo.

[15] Su cui, v. par. 3 del presente documento "*Il ruolo del gestore e la supervisione dell'organo di indirizzo*".

Ogni società del gruppo, come nel caso della condivisione, è tenuta a stipulare un contratto di affidamento con il soggetto esterno, di cui deve essere data evidenza nell'atto organizzativo/MOG 231, che disciplina le modalità di gestione, indicazione dei compiti, dei poteri e delle responsabilità del terzo individuato come gestore.

Altro tema di particolare rilevanza rispetto all'esternalizzazione del canale riguarda il trattamento dei dati personali: anche in tal caso, il terzo gestore agisce come responsabile del trattamento (ai sensi dell'art. 28 GDPR) ed è tenuto ad adottare tutte le misure tecniche ed organizzative idonee a garantire la gestione del rischio ed un livello di sicurezza adeguato (come richiesto dall'art. 32 GDPR).

Q&A	
In caso di esternalizzazione è necessario nominare un interlocutore interno?	**Non si tratta di un obbligo** ma di una **raccomandazione** per finalità di coordinamento. L'Autorità, infatti, consiglia la nomina di un referente interno che funga da raccordo tra controllata e controllante, ma non pone alcun tipo di obbligo.
La possibilità di esternalizzare il canale vale per tutti i gruppi di imprese?	**Sì**, vale per tutti, **a prescindere dalla soglia dimensionale delle imprese**.
Nel caso dell'esternalizzazione bisogna, quindi, prevedere una ramificazione della piattaforma?	**No**, **la piattaforma è unica**. La condivisione del canale (e non l'esternalizzazione) prevede la ramificazione in sottocanali tanti quanti sono le società del gruppo. Nell'ipotesi, invece, dell'esternalizzazione, il **canale è unico ed unica è la gestione**.
Un gruppo di grandi imprese che esternalizza la gestione delle segnalazioni alla capogruppo assegnando ruoli e responsabilità con MOG 231, procedure *whistleblowing*, lettere di nomina ai fini *privacy*, deve, comunque, stipulare un contratto di affidamento?	**Sì**, **le imprese sono tenute a stipulare un contratto apposito di affidamento con il soggetto esterno** (in tal caso, la capogruppo) **che deve anche essere richiamato nel MOG 231**.

7.3 I poteri di vigilanza di ANAC nel caso di condivisione ed esternalizzazione del canale interno di segnalazione

Nel caso di condivisione del canale interno di segnalazione, l'ANAC può: i) vigilare sul singolo canale che fa capo all'ente quale articolazione della piattaforma centralizzata; ii) verificare che alle

ASSONIME - Riproduzione riservata

segnalazioni ricevute sia dato adeguato seguito; iii) controllare il rispetto degli adempimenti relativi alle interlocuzioni con il segnalante da parte dell'ente.

Se il gruppo è composto da imprese aventi sedi in Stati diversi, l'ANAC può vigilare solo le società aventi sedi in Italia nei cui confronti il segnalante effettua la segnalazione.

Invece, nell'ipotesi dell'esternalizzazione del canale, la responsabilità dell'ente non può esser esclusa per il solo fatto che la gestione del canale sia affidata ad un terzo. L'ente è, infatti, responsabile per mancata istituzione/conformità del canale se, al momento della stipulazione del contratto di esternalizzazione, ha ignorato l'assoluta inidoneità del terzo all'esecuzione della gestione del canale.

Ser il terzo ha sede all'estero, l'ANAC può vigilare sull'operato dell'ente committente con sede in Italia.

ASSONIME - Riproduzione riservata

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

LINEE GUIDA N° 1

Linee guida in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione

Approvate con Delibera n° 478 del 26 novembre 2025

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*»;

VISTO l'art. 19, co. 15, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*» che trasferisce all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190;

VISTA la 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*»;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*»;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 «*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*»;

VISTO il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*» e ss.mm.ii.;

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE;

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 «*Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE*», e ss.mm.;

VISTA la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione;

VISTO il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (in Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 63) «*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. (Decreto whistleblowing*)»;

VISTA la delibera ANAC del 12 luglio 2023, n. 311 recante «*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*» e successive modifiche e integrazioni;

CONSIDERATI gli esiti contenuti nel *report* sul monitoraggio delle criticità nell'applicazione della nuova disciplina in materia di *whistleblowing* ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 pubblicato da ANAC sul proprio sito istituzionale in data 19 marzo 2024;

TENUTO CONTO delle osservazioni formulate in seguito alle consultazioni mirate svolte in data 16 e 22 luglio 2024 con alcuni soggetti istituzionali, associazioni di rappresentanza delle imprese e organizzazioni della società civile e del Terzo settore;

VISTA la decisione del Consiglio dell'Autorità del 6 novembre 2024 con cui è stato approvato lo schema delle Linee Guida e disposta la consultazione pubblica dal 7 novembre al 9 dicembre 2024;

VALUTATE le osservazioni e i contributi pervenuti in sede di consultazione;

VISTO il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 581 del 9 ottobre 2025;

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Approva in via definitiva le "*Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione*" e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC e l'avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 11 dicembre 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente

SOMMARIO

1. **Premessa** 6

2. **Il canale interno di segnalazione** 7

2.1 La disciplina del canale interno: il ruolo delle organizzazioni sindacali 8

2.2 Modalità di effettuazione della segnalazione 10

2.3 Le ipotesi sanzionatorie relative al canale interno di segnalazione 13

3. **Il gestore del canale interno e la sua attività** 14

3.1 I requisiti del gestore 14

3.2 Il cumulo degli incarichi 16

3.3 La gestione del conflitto di interessi e dell'assenza del gestore 16

3.4. Indicazioni di carattere generale in merito ai canali interni 18

3.4.1. La fornitura dell'infrastruttura (piattaforma informatica) 18

3.4.2 L'affidamento della gestione del canale di segnalazione a un soggetto esterno 19

3.4.3 La condivisione del canale di segnalazione 19

3.5 Attività del gestore 22

3.6 Struttura di supporto al gestore delle segnalazioni 26

3.7 Segnalazione trasmessa a una pluralità di soggetti 27

4. **Codici di comportamento** 28

5. **La formazione** 31

Approfondimento 1: Disciplina *whistleblowing* e Modello organizzativo 231 34

1. Istituzione/adeguamento del canale di segnalazione interna 34

2. Divieto di ritorsioni 38

3. Il sistema disciplinare 38

Approfondimento 2: Gruppi societari 40

1. Il canale di segnalazione interno nei gruppi societari 40

Approfondimento 3: Gli Enti del Terzo settore (ETS) e il *whistleblowing* 45

1. Premessa 45

2. L'attività degli ETS 45

3. La differenza tra Ente del Terzo settore e facilitatore 46

1. Premessa

Come è noto, il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24[1] recepisce in Italia la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.
Con delibera ANAC del 12 luglio 2023, n. 311 *recante "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"*, l'Autorità ha fornito indicazioni sulla presentazione ad ANAC e relativa gestione delle segnalazioni esterne, così come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 24/2023.
A completamento di tale lavoro, le presenti Linee Guida (di seguito LLGG) - espressione del generale potere di indirizzo attribuito ad ANAC in materia di misure di prevenzione della corruzione - intendono fornire indicazioni sulle modalità di gestione dei canali interni di segnalazione, anche tenuto conto del disposto di cui all'art. 8, co. 1, lett. a) del citato decreto[2]. Ciò al fine di garantire un'applicazione uniforme ed efficace della normativa sul *whistleblowing* e indirizzare i soggetti tenuti a dare attuazione alla stessa.
Nell'elaborazione del documento si è tenuto innanzitutto conto dei risultati del monitoraggio sullo stato di attuazione della normativa sul *whistleblowing* che ANAC ha condotto nel corso del 2023, attraverso la somministrazione di un questionario ai soggetti del settore pubblico e del settore privato chiamati ad attivare i canali interni di segnalazione. L'analisi dei dati raccolti ha evidenziato significative criticità derivanti dalla nuova legislazione (tra cui la necessità di migliorare la comunicazione interna, la formazione del personale e la gestione dei canali di segnalazione) che hanno imposto di chiarire alcuni aspetti normativi e operativi e di fornire indirizzi interpretativi di carattere generale, con il fine di orientare i soggetti destinatari della normativa, nel rispetto della autonomia organizzativa di ciascun ente pubblico e privato.
In tale ottica, ANAC ha ritenuto opportuno svolgere, già durante la fase di elaborazione delle presenti LLGG, consultazioni mirate con soggetti istituzionali, organizzazioni della società civile e del Terzo settore e associazioni di rappresentanza delle imprese coinvolte nell'implementazione della normativa sul *whistleblowing*[3].
Il contributo fornito in occasione di tali consultazioni è stato determinante per affrontare e risolvere gli elementi critici e gli aspetti più complessi della normativa, con particolare riferimento al settore privato, e per formulare gli orientamenti e indirizzi interpretativi che hanno trovato espressione in queste LLGG. Inoltre, il materiale raccolto in occasione di tali consultazioni ha consentito di arricchire il testo con indicazioni pratiche che rispondono

[1] Decreto recante "*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*".
[2] In base a tale disposizione ANAC provvede, tra l'altro, a fornire informazioni sull'uso del canale di segnalazione interna.
[3] Agli incontri - tenutisi nei giorni 16 e 22 luglio 2024 presso la sede dell'ANAC - sono stati invitati 15 soggetti del settore privato, 10 soggetti istituzionali e 5 organizzazioni della società civile e del Terzo settore. Agli incontri hanno partecipato 26 soggetti che hanno trasmesso un totale di 17 contributi e osservazioni.

alle esigenze specifiche degli enti destinatari e risolvono alcuni dei principali ostacoli operativi.

Le presenti LLGG non sostituiscono né modificano le disposizioni contenute nella richiamata delibera ANAC n. 311/2023[4]. Esse, piuttosto, come detto, le integrano e le completano al fine di armonizzare le pratiche operative, garantire una maggiore coerenza interpretativa tra i vari strumenti e istituti disciplinati dal decreto legislativo n. 24/2023, fornire un sopporto operativo agli enti e rendere più efficace il sistema di tutele del *whistleblower*.

2. Il canale interno di segnalazione

Il decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023 ha previsto che all'interno degli enti cui si applica la normativa *whistleblowing* debbano essere attivati appositi "canali" per ricevere e gestire le segnalazioni (art. 4, co. 1, d.lgs. n. 24/2023). In apposito atto organizzativo/MOG 231 tali soggetti definiscono, tra l'altro, i compiti e i poteri del soggetto destinatario delle segnalazioni, le modalità per il ricevimento delle segnalazioni e il processo di gestione delle segnalazioni[5].
Ove il canale sia stato già istituito ai sensi della precedente disciplina (legge n. 179/2017), è sufficiente verificarne l'adeguatezza rispetto alle nuove previsioni.

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 4, co. 1, d. lgs. n. 24/2023	Obbligo per i soggetti del settore pubblico e per i soggetti del settore privato di attivare propri canali interni di segnalazione che garantiscano la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Come già indicato nelle LLGG di cui alla delibera n. 311/2023, il legislatore ha inteso incoraggiare il ricorso ai canali interni all'ente in quanto più prossimi all'origine delle questioni oggetto delle segnalazioni: una più efficace prevenzione e un pronto accertamento delle violazioni passano, infatti, attraverso l'acquisizione di informazioni pertinenti da parte dei soggetti maggiormente vicini all'origine delle violazioni stesse.

[4] Tali LLGG sono state aggiornate con delibera n. 479 del 26 novembre 2025.
[5] Cfr. anche LLGG n. 311/2023, parte Prima §§ 3.1. Per i soggetti non tenuti ad attivare il canale interno cfr. § 3.2 delle citate LLGG come modificate e integrate.

La preferenza accordata ai canali interni si evince anche dalla circostanza che, solo laddove si verifichino le particolari condizioni previste dal legislatore[6], è possibile fare ricorso al "canale esterno" attivato presso ANAC.
Avendo la normativa introdotto un'apposita disciplina relativa ai canali di segnalazione, le persone sono incoraggiate ad utilizzare questi ultimi e, nello stesso tempo, a non divulgare a terzi informazioni rispetto alla segnalazione effettuata per non vanificare la protezione della riservatezza.

Il d.lgs. n. 24/2023 disciplina l'istituzione di appositi "canali" interni per ricevere e gestire le segnalazioni da parte degli enti destinatari della normativa *whistleblowing*. I canali interni garantiscono una più efficace prevenzione e trattazione delle violazioni, attesa la loro vicinanza ai fatti che hanno dato origine alla segnalazione.

2.1 La disciplina del canale interno: il ruolo delle organizzazioni sindacali

Il d.lgs. n. 24/2023 prevede l'attivazione dei canali interni da parte dei soggetti del settore pubblico e privato "sentite" le rappresentanze o organizzazioni sindacali (art. 4, co. 1).
Le LLGG di cui alla delibera n. 311/2023[7] hanno chiarito che, con l'espressione "*rappresentanze o organizzazioni sindacali*", si fa riferimento a quelle comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, alle rappresentanze sindacali aziendali ovvero alla rappresentanza sindacale unitaria (RSU) di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015.
I canali di segnalazione interna per i soggetti privati sono previsti all'interno dei modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 6, co. 1, lett. a), del d. lgs. n. 231/2001 adottati dall'organo di indirizzo[8].

❖ La natura del coinvolgimento dei sindacati

Il coinvolgimento dei sindacati, in base alla formulazione della citata norma ("*sentite*"), ha un carattere meramente informativo. Si tratta, infatti, di una interlocuzione preventiva che consente agli enti di acquisire le eventuali osservazioni di parte sindacale sull'implementazione del canale interno e di definire nell'atto organizzativo/MOG 231, le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione.
Peraltro, andrà previsto un coinvolgimento – seppur interlocutorio – delle organizzazioni sindacali, anche laddove sia necessario apportare modifiche sostanziali/aggiornamenti all'atto organizzativo.

[6] Le condizioni che consentono di effettuare una segnalazione ad ANAC o una divulgazione pubblica sono indicate nel d.lgs. n. 24/2023 (artt. 6 e 15). Resta salvo il dovere di rivolgersi all'Autorità Giudiziaria laddove ne ricorrano i presupposti. Ad esempio, per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che hanno un obbligo di denuncia, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p., la segnalazione effettuata al gestore interno o all'ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità Giudiziaria.
[7] Cfr. § 3.1, Parte Prima, LLGG ANAC di cui alla delibera n. 311 del 12 luglio 2023.
[8] Si precisa che l'organo di indirizzo è quello titolare di funzioni di indirizzo amministrativo e organizzativo.

In ogni caso, in assenza del suddetto coinvolgimento, la procedura per il ricevimento delle segnalazioni e la relativa gestione non sarà conforme alla citata norma e, quindi, l'ente sarà sanzionabile ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 24/2023.
Le specifiche modalità di interlocuzione con i rappresentanti sindacali sono rimesse alla discrezionalità dei singoli enti.

❖ Il contenuto dell'informativa

È opportuno che l'ente informi le OO.SS. in merito ai principali elementi che connotano il canale interno come, ad esempio, le modalità di presentazione della segnalazione, la gestione della stessa, l'individuazione del gestore, la formazione specifica del personale addetto, nonché la modalità di diffusione all'interno dell'ente delle informazioni relative all'utilizzo del canale.
L'informativa è trasmessa prima della delibera di approvazione dell'atto organizzativo o dell'aggiornamento del MOG, per la parte relativa alla disciplina *whistleblowing*, al fine di valutare in tempo congruo le considerazioni eventualmente formulate dall'organizzazione sindacale. Viene altresì assegnato un apposito termine con indicazione della disponibilità ad un eventuale incontro, se richiesto.

❖ La valenza del decorso del termine assegnato alle OO.SS. per le proprie osservazioni e la natura delle osservazioni

Poiché la norma non prevede un'intesa o un accordo, il termine assegnato alle OO.SS. non è perentorio e il parere espresso dai sindacati nell'interlocuzione preventiva non ha natura vincolante.

❖ L'individuazione del sindacato destinatario dell'informativa

Tenuto anche conto dell'indirizzo espresso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali[9], si rappresenta che:

- ove esistano rappresentanze sindacali aziendali (RSA) oppure una rappresentanza sindacale unitaria (RSU), in conformità a quanto previsto al citato art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, l'informativa va inoltrata a tali rappresentanze; in presenza di più RSU, è auspicabile una forma di coordinamento per agevolare gli adempimenti informativi;

[9] Si fa riferimento a quanto chiarito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sul sito istituzionale in merito all'invio alle rappresentanze sindacali aziendali del rapporto sulla situazione del personale ai sensi del d.lgs. n. 198/2006, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna. Al riguardo, il Ministero ha precisato che "*In mancanza di rappresentanza sindacale aziendale (RSA) il rapporto deve essere trasmesso alla rappresentanza sindacale unitaria (RSU), laddove costituita*". "*In mancanza delle rappresentanze sindacali aziendali il rapporto deve essere trasmesso alle sedi territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, alla luce di quanto stabilito dall'art. 37 del D. Lgs. 198/2006, che prevede un coinvolgimento di tali soggetti nelle procedure da attivare in caso di discriminazioni di carattere collettivo*".

- nel caso di imprese prive di tali rappresentanze, andranno informate le corrispondenti organizzazioni territoriali delle associazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.

2.2 Modalità di effettuazione della segnalazione

La segnalazione può essere effettuata in forma scritta o in forma orale e, dunque, gli enti[10] devono garantire entrambe le modalità di presentazione delle segnalazioni.
Il canale interno di segnalazione deve essere facilmente accessibile da parte di tutti gli aventi diritto (ad es. anche dai consulenti e dagli altri soggetti diversi dai dipendenti).
L'atto organizzativo/MOG 231 disciplina le attività di ricevimento e gestione delle segnalazioni, ivi incluse quelle inerenti alle segnalazioni orali.

❖ Forma scritta

Gli enti sono tenuti a disciplinare, in conformità alle presenti LLGG, le modalità, preferibilmente informatiche, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni. La preferenza per le piattaforme informatiche si giustifica in virtù del fatto che, attraverso tali strumenti *software*, è possibile adottare stringenti misure di sicurezza e assicurare un maggiore livello di protezione dei dati personali tanto nella fase di acquisizione delle segnalazioni quanto in quella di gestione delle stesse. D'altra parte, le piattaforme, adeguatamente progettate e configurate, assicurano di cifrare i dati a riposo e di mantenere una interlocuzione riservata con la persona segnalante.
La prima funzionalità consente di mitigare eventi di *data breach* come, ad esempio, l'accesso abusivo effettuato da terzi a seguito di attacco informatico. La seconda funzionalità si realizza attraverso l'adozione di un codice identificativo della segnalazione (es. *Key Code*), noto solo alla persona segnalante, che garantisce, come detto, interlocuzioni riservate.
È importante adottare uno strumento o un servizio informatico affidabile, valutando sia l'idoneità delle misure di sicurezza (ad es. attraverso la verifica di eventuali certificazioni e/o la disponibilità nel Catalogo delle Infrastrutture digitali e dei Servizi cloud dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale), sia la completa conformità al trattamento dei dati (ad es. in sede di predisposizione del documento di valutazione di impatto sulla protezione dei dati (DPIA)). A tal proposito, il titolare, nel predisporre la propria DPIA, può avvalersi del supporto del fornitore, anche acquisendo la documentazione a tal fine messa a disposizione dallo stesso. Inoltre, il fornitore può dimostrare le garanzie richieste dalla normativa in materia di protezione dei dati mediante le certificazioni *privacy* o l'adozione di codici di condotta[11](cfr. art. 28, par. 5, del Regolamento (UE) 2016/679 ai sensi del quale

[10] Cfr. art. 4, co. 3, d.lgs. n. 24/2023 e LLGG n. 311/2023 § 3.1, Parte Prima.
[11] Si pensi, a tale ultimo proposito, alla conformità alla delibera del Garante Privacy del 17/10/2024 "*Approvazione del codice di condotta per il trattamento dei dati personali effettuato dalle imprese di sviluppo e produzione di software gestionale e accreditamento dell'organismo di monitoraggio*".

"*l'adesione da parte del responsabile del trattamento a un codice di condotta approvato di cui all'articolo 40 o a un meccanismo di certificazione approvato di cui all'articolo 42 può essere utilizzata come elemento per dimostrare le garanzie sufficienti di cui ai paragrafi 1 e 4 del presente articolo").*

Ferma restando la preferenza per le procedure informatizzate, quale che sia lo strumento adottato per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni, la scelta dello stesso deve essere effettuata alla luce delle caratteristiche del contesto organizzativo di riferimento, assicurando, in ogni caso, un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi per gli interessati e adottando scelte conformi ai principi della "*protezione dei dati fin dalla progettazione*" e della "*protezione per impostazione predefinita*"[12]. Ciò anche tenendo conto delle osservazioni formulate dal Responsabile della protezione dei dati (RPD), ove presente.

Laddove non si adotti un'apposita piattaforma informatica, si ricorda la possibilità di utilizzare la protocollazione riservata in doppia busta: la prima busta contenente i dati identificativi della persona segnalante; la seconda, con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" indirizzata al gestore della segnalazione. La segnalazione sarà poi registrata in maniera riservata, mediante un autonomo registro di protocollazione o altro strumento in uso presso l'ente, da parte del gestore (cfr. § 3.1. delle LLGG di cui alla delibera n. 311/2023). Si precisa, tuttavia, che per gli enti sottoposti al rispetto del Codice dell'amministrazione digitale[13], la soluzione prospettata dovrebbe costituire un'*extrema ratio*, in quanto gli stessi dovrebbero prediligere l'utilizzo di soluzioni alternative, in conformità a quanto previsto nel codice.

Si precisa inoltre che:

- occorre invitare le persone segnalanti ad utilizzare esclusivamente i canali appositamente istituiti per presentare segnalazioni, considerato che tali canali offrono maggiori garanzie in termini di sicurezza. Anche nell'eventualità in cui una segnalazione sia inviata, per errore, con modalità differenti deve comunque essere assicurata dall'ente ricevente la riservatezza dell'identità della persona segnalante e la protezione dei dati di tutti gli interessati[14];
- nell'ambito delle valutazioni per individuare le modalità per effettuare la segnalazione in forma scritta, 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. Il problema nasce dal fatto che, di regola, i sistemi informatici di gestione della posta elettronica generano, raccolgono e conservano, in modo preventivo e generalizzato, i

[12] Cfr. artt. 5, 24, 25 e 32 del Regolamento (UE) 2016/679.
[13] https://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale
[14] Cfr. § 4 Codici di comportamento delle presenti LLGG.

log relativi all'invio e alla ricezione dei messaggi. Il rischio di poter risalire, anche indirettamente, all'identità della persona segnalante è, peraltro, ulteriormente aggravato nel caso in cui quest'ultima utilizzi la casella di posta elettronica fornita dal datore di lavoro[15];

- nel caso in cui l'accesso ai canali interni di segnalazione avvenga dalla rete dati interna del soggetto obbligato/datore di lavoro, occorre garantire la non tracciabilità della persona segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione a tali canali, sia sulle piattaforme informatiche che negli apparati (es. *firewall* o *proxy*) eventualmente coinvolti nella trasmissione delle comunicazioni della persona segnalante[16].

❖ La forma orale

La segnalazione in forma orale può essere effettuata, in via alternativa, secondo le seguenti modalità:

- attraverso linee telefoniche: ad esempio, con l'attivazione di una linea telefonica gratuita *ad hoc* gestita da un operatore autorizzato che acquisisce le segnalazioni e le registra;
- attraverso sistemi di messaggistica vocale: ad esempio, con l'adozione di un sistema di segreteria che riceve le segnalazioni sotto forma di messaggi vocali, oppure di una casella vocale sulla piattaforma informatica;
- su richiesta della persona segnalante attraverso un incontro diretto, da svolgersi entro un termine ragionevole, sia in un luogo interno che esterno alla sede dell'ente, garantendo la riservatezza della stessa e del contenuto della segnalazione.

Ferma restando la piena discrezionalità in capo all'ente nella scelta della modalità più adatta, in base alla relativa struttura organizzativa, per l'effettuazione delle segnalazioni orali, ciascun ente potrà valutare se limitare o meno ad alcuni giorni lavorativi e/o a specifiche fasce orarie l'acquisizione delle segnalazioni.

Di primaria importanza è, altresì, la previsione di modalità di tracciamento delle segnalazioni orali, soprattutto al fine di garantire un effettivo e corretto procedimento.
A titolo esemplificativo, nel caso di utilizzo di una linea telefonica o di un sistema di messaggistica che prevedono un sistema di registrazione, il gestore della segnalazione potrebbe conservare quest'ultima, previo consenso della persona segnalante, mediante la registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto. Diversamente, nel caso di utilizzo di linee telefoniche non registrate, al momento della ricezione della segnalazione, il personale competente potrebbe documentare la stessa mediante un resoconto dettagliato della conversazione.

[15] Cfr. il provvedimento del Garante del 6 giugno 2024, "Documento di indirizzo. Programmi e servizi informatici di gestione della posta elettronica nel contesto lavorativo e trattamento dei metadati", Link https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10026277.
[16] Cfr. il parere reso dal Garante sullo schema di Linee guida sui canali interni con provvedimento n. 304del 6 luglio 2023, doc. web n. 9912239.

In caso di incontro diretto, infine, il gestore potrebbe procedere, previo consenso della persona segnalante, alla registrazione dell'incontro attraverso dispositivi idonei alla conservazione e all'ascolto o, nel caso in cui non si possa procedere alla registrazione, redigere un verbale che dovrà essere sottoscritto anche dalla persona segnalante.
Resta fermo che, laddove si proceda alla trascrizione della segnalazione, il contenuto di quest'ultima può essere sempre verificato e rettificato dalla persona segnalante al momento della sottoscrizione. Ulteriori indicazioni sul tema delle segnalazioni orali sono state fornite da ANAC nella delibera n. 311 del 2023, in particolar modo nel § 4., cui si rinvia.

La persona segnalante deve poter scegliere tra due diverse modalità di segnalazione, quella scritta e quella orale.
Nell'atto organizzativo/MOG 231 l'ente descrive le modalità del ricevimento e della gestione delle segnalazioni, ivi incluse quelle inerenti alle segnalazioni orali.

2.3 Le ipotesi sanzionatorie relative al canale interno di segnalazione

L'Autorità ha il potere di applicare una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro quando ravvisa, nei soggetti del settore pubblico e privato, la mancata istituzione dei canali di segnalazione, la mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni o la presenza di procedure non conformi a quanto previsto dagli artt. 4 e 5[17] del decreto (art. 21, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 24/2023).
In tutte le ipotesi appena citate, responsabile è l'organo di indirizzo, sia negli enti del settore pubblico che in quello privato.

L'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC è disciplinato all'interno del "*Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24*", adottato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023, cui si rinvia per i dettagli.
Il competente ufficio di vigilanza *whistleblowing* di ANAC (UWHIB) può avviare un procedimento sanzionatorio nei confronti dei presunti responsabili, garantendo agli stessi la facoltà di difendersi.
Il procedimento sanzionatorio può concludersi con l'archiviazione o con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

[17] Si tratta, cioè, dell'eventualità in cui le procedure di effettuazione e gestione delle segnalazioni non rispettino quanto previsto dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 24/2023 con particolare riferimento alle modalità di presentazione delle segnalazioni, alla scelta del soggetto cui affidare la gestione delle stesse, alle attività che quest'ultimo è tenuto a compiere.

L'organo di indirizzo dell'ente risponde della sanzione in solido con i suoi singoli componenti, fatta salva l'azione di regresso da esperirsi verso i soggetti responsabili della violazione, in conformità a quanto previsto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689[18].

Nelle ipotesi di mancata istituzione del canale interno o di mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni nonché in caso di procedure non conformi al d.lgs. n. 24/2023, ANAC, all'esito di apposito procedimento regolato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023, può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro nei confronti del responsabile che, sia negli enti del settore pubblico che privato, è individuato nell'organo di indirizzo.

3. Il gestore del canale interno e la sua attività

3.1 I requisiti del gestore

Il d.lgs. n. 24/2023 prevede che la gestione delle segnalazioni sia affidata ad una persona o a un ufficio dedicato interno all'ente, oppure a un soggetto esterno all'ente (sul punto cfr. § 3.4.2 *infra*). I compiti e le responsabilità di tali soggetti, anche rispetto al trattamento dei dati personali, devono essere indicati e specificati dall'ente all'interno dell'atto organizzativo/MOG 231.

Il quadro normativo di riferimento	
Considerando 56, direttiva (UE) 2019/1937	La scelta relativa alle persone o ai servizi più competenti all'interno di un soggetto giuridico del settore privato a ricevere e a dare seguito alle segnalazioni dipende dalla struttura del soggetto stesso. Di fatto, però, la loro funzione dovrebbe assicurare sempre l'indipendenza e l'assenza di conflitto di interesse.
Art. 4, co. 2, d. lgs. n. 24/2023	La gestione del canale di segnalazione è affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato.

Il requisito fondamentale che deve connotare il gestore è l'autonomia, che va declinata in termini di:

- imparzialità: il gestore deve operare in maniera neutrale ed equidistante rispetto alle parti coinvolte, svolgendo un'attività scevra da condizionamenti o favoritismi;

[18] Legge recante "*Modifiche al sistema penale*".

- indipendenza: il gestore deve essere un soggetto in grado di svolgere le attività cui è tenuto ai fini della gestione della segnalazione senza interferenze, ossia in autonomia operativa e valutativa[19].

Per le verifiche e gli accertamenti nell'ambito della propria istruttoria, il gestore può:
a) accedere, secondo quanto previsto nell'atto organizzativo/MOG 231**,** ai servizi dell'ente (ad esempio banche dati, piattaforme, *data-base* e ogni altro applicativo in uso presso l'ente);
b) coinvolgere, ove ritenuto opportuno, altre strutture interne o esterne all'ente.

Al fine di garantire l'autonomia nei termini sopra descritti, è necessario che agli organi di indirizzo non siano attribuiti poteri di supervisione della gestione delle segnalazioni.
Il gestore, infatti, deve poter svolgere in autonomia le verifiche di competenza e le iniziative consequenziali, senza demandare la decisione finale dell'istruttoria all'organo di indirizzo.
Il compito del gestore è quello di verificare i fatti segnalati e di rivolgersi tempestivamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze, nel caso in cui emerga una possibile violazione della normativa di settore.
L'attività istruttoria potrebbe concludersi con esiti diversi, tra i quali, ad esempio, l'archiviazione della segnalazione, la revisione di procedure o processi interni, la trasmissione degli atti all'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD), la trasmissione degli atti all'Autorità Giudiziaria. Ciò che è importante è che la gestione (inclusa la valutazione degli organi interni o esterni da coinvolgere) e l'esito dell'istruttoria siano rimessi all'autonomia del gestore e mai subordinati al previo esame dell'organo di indirizzo, il quale potrà essere coinvolto solo a valle dell'istruttoria, ove ne vengano ravvisati profili di competenza. Così, ad esempio, se all'esito della gestione dovesse emergere la necessità di rivedere un atto interno, il gestore definirà autonomamente l'istruttoria trasmettendo la relazione e gli estratti pertinenti anonimizzati della segnalazione all'organo competente (che ben potrebbe essere l'organo di indirizzo). Parimenti, se dovesse emergere una possibile violazione del codice di comportamento, il gestore definirà l'istruttoria disponendo l'inoltro della documentazione utile all'UPD e sarà quest'ultimo a valutare gli estremi per l'avvio del procedimento.
L'organo di indirizzo deve, inoltre, svolgere un'attività di monitoraggio generale sul corretto funzionamento della procedura *whistleblowing*, che ogni ente deve prevedere nell'atto organizzativo/MOG 231.

In base al citato art. 4, il gestore deve essere un soggetto specificamente formato.
In particolare, è fondamentale che la scelta ricada su un soggetto che disponga di tutti gli elementi conoscitivi e delle competenze per una efficace gestione della segnalazione.

[19] Per un'esemplificazione dei soggetti che possono essere nominati quali gestori nel settore privato, si rimanda alle Linee Guida n. 311/2023 (§ 3.1).

È preferibile che si tratti di un soggetto con una buona conoscenza in campo giuridico, etico e dell'integrità nonché destinatario privilegiato di adeguata formazione in materi di *whistleblowing* e trattamento dei dati personali (cfr. § 5, *infra*). Ad Avviso dell'Autorità è, inoltre, quanto mai opportuno selezionare un soggetto che abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente[20].

Il gestore – interno o esterno – deve essere un soggetto in possesso del requisito di autonomia, intesa come imparzialità e indipendenza, specificamente formato e con una adeguata conoscenza del funzionamento dell'ente.

3.2 Il cumulo degli incarichi

Al fine di evitare di compromettere l'autonomia e l'imparzialità che devono contraddistinguere l'incarico di gestore, generando il rischio di conflitto di interessi, è bene prestare attenzione, nell'attribuzione del ruolo di gestore, all'ipotesi in cui n soggetto svolga già altri incarichi (cd. cumulo di incarichi).
Si pensi, ad esempio, al cumulo dell'incarico di Responsabile della protezione dati (RPD) con quello di gestore del canale *whistleblowing*.

Come chiarito dal Garante della Privacy[21], tenuto conto della complessità del ruolo di RPD, gli enti devono tenere in debita considerazione il fatto che l'affidamento di incarichi ulteriori potrebbe inficiare la capacità del RPD di assolvere efficacemente ai compiti assegnatigli dal "*Regolamento sulla protezione dei dati personali*"[22].

L'Autorità ritiene, quindi che, per quanto possibile, negli enti di grandi dimensioni o a struttura complessa, la figura del RPD non debba coincidere con il gestore, al fine di non limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e delle responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al gestore.

Diversamente, negli enti di ridotte dimensioni[23], sulla base di una valutazione *ad hoc* e con adeguata motivazione, il ruolo di RPD e quello di gestore potrebbero essere affidati al medesimo soggetto. Ciò qualora la carenza di personale non renda possibile, da un punto di vista organizzativo, tenere distinte le due funzioni.

3.3 La gestione del conflitto di interessi e dell'assenza del gestore

[20] Sul punto, laddove la scelta dell'ente ricada su un soggetto esterno, cfr. § 3.4.2.
[21] https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9589104
[22] Cfr. art. 39 del Regolamento (UE) 2016/679.
[23] Per enti di ridotte dimensioni si intendono quelli con una media di dipendenti inferiore a cinquanta.

La disciplina del conflitto di interessi del gestore delle segnalazioni è fondamentale per garantire una effettiva tutela alla persona segnalante, prevenendo l'ipotesi in cui un medesimo soggetto possa trovarsi
a ricevere e gestire la segnalazione e, allo stesso tempo, risulti persona coinvolta nell'ambito della stessa.

Proprio al fine di evitare tale rischio, nell'atto organizzativo/MOG 231 vanno disciplinate le eventuali ipotesi di conflitto di interessi in cui può trovarsi il gestore nella valutazione della segnalazione e/o nell'esecuzione dell'istruttoria. Ad esempio, lo stesso potrebbe coincidere con la persona segnalante, con la persona coinvolta o interessata dalla segnalazione, oppure potrebbe trovarsi in una delle situazioni di conflitto tipiche e atipiche di cui all'art. 51 c.p.c. o agli artt. 6 e 7 del d.P.R. n. 62/2013.

Al riguardo, appare pertanto 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.
Si precisa che, nel caso in cui la gestione sia affidata ad un soggetto di carattere collegiale (ad es. ufficio o comitato) e solo uno dei suoi componenti versi in un'ipotesi di conflitto di interessi, può essere sufficiente prevedere l'obbligo di astensione del componente interessato. Resta fermo che per l'individuazione del sostituto del gestore valgono i requisiti richiesti dalla legge e i principi individuati dall'ANAC con riferimento al gestore (cfr. §§ 3.1 e 3.2, *supra*).

Qualora anche il sostituto, individuato a monte nell'atto organizzativo/MOG 231, si trovi in una delle ipotesi di conflitto di interessi richiamate sopra con riferimento al gestore, 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[24] di quest'ultimo.

L'atto organizzativo/MOG 231 disciplinano le ipotesi di possibili conflitti di interessi in capo al gestore e quelle di assenza del gestore della segnalazione, individuando, per tali casi, un apposito sostituto.

[24] Può considerarsi prolungata un'assenza superiore a sette giorni.

3.4. Indicazioni di carattere generale in merito ai canali interni

Come visto, per assicurare un'efficace gestione delle segnalazioni, ogni soggetto del settore pubblico e del settore privato è tenuto a istituire e ad attivare un canale interno nonché a nominare un gestore autonomo, che non si trovi in posizione di conflitto di interessi.
Ciò posto, l'Autorità ritiene opportuno elaborare delle indicazioni di carattere generale in merito alla fornitura delle procedure informatizzate adottate dagli enti, all'affidamento della gestione del canale di segnalazione ad un soggetto esterno nonché alla condivisione del canale di segnalazione.

3.4.1. La fornitura dell'infrastruttura (piattaforma informatica)

In generale, ogni soggetto del settore pubblico e del settore privato (anche facente parte di un gruppo societario e a prescindere dalla sua dimensione) può attivare il canale interno di segnalazione affidando la fornitura dell'infrastruttura (piattaforma informatica) ad un soggetto terzo (fornitore), con soluzione *cloud* oppure *on-premise*.
Tale affidamento si realizza attraverso la stipula, da parte dell'ente che intende avvalersi di tale opzione, di un apposito contratto che disciplini in dettaglio il funzionamento e l'organizzazione della fornitura.
Il contratto deve necessariamente tener conto anche degli aspetti relativi al trattamento dei dati personali[25]. A tale riguardo, il soggetto terzo che svolge il ruolo di fornitore esterno dell'infrastruttura (c.d. *provider*) può trattare i dati personali in qualità di responsabile del trattamento in conformità alle condizioni previste dall'art. 28 del Regolamento UE 2016/679[26].

[25] Cfr. art. 13, co. 6, d. lgs. n. 24/2023.
[26] Cfr. in particolare l'art. 28, co. 3, del Regolamento UE 2016/679: "*I trattamenti da parte di un responsabile del trattamento sono disciplinati da un contratto o da altro atto giuridico a norma del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che vincoli il responsabile del trattamento al titolare del trattamento e che stipuli la materia disciplinata e la durata del trattamento, la natura e la finalità del trattamento, il tipo di dati personali e le categorie di interessati, gli obblighi e i diritti del titolare del trattamento. Il contratto o altro atto giuridico prevede, in particolare, che il responsabile del trattamento:*
a) tratti i dati personali soltanto su istruzione documentata del titolare del trattamento, anche in caso di trasferimento di dati personali verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o nazionale cui è soggetto il responsabile del trattamento; in tal caso, il responsabile del trattamento informa il titolare del trattamento circa tale obbligo giuridico prima del trattamento, a meno che il diritto vieti tale informazione per rilevanti motivi di interesse pubblico;
b) garantisca che le persone autorizzate al trattamento dei dati personali si siano impegnate alla riservatezza o abbiano un adeguato obbligo legale di riservatezza;
c) adotti tutte le misure richieste ai sensi dell'articolo 32;
d) rispetti le condizioni di cui ai paragrafi 2 e 4 per ricorrere a un altro responsabile del trattamento;
e) tenendo conto della natura del trattamento, assista il titolare del trattamento con misure tecniche e organizzative adeguate, nella misura in cui ciò sia possibile, al fine di soddisfare l'obbligo del titolare del trattamento di dare seguito alle richieste per l'esercizio dei diritti dell'interessato di cui al capo III;
f) assista il titolare del trattamento nel garantire il rispetto degli obblighi di cui agli articoli da 32 a 36, tenendo conto della natura del trattamento e delle informazioni a disposizione del responsabile del trattamento;
g) su scelta del titolare del trattamento, cancelli o gli restituisca tutti i dati personali dopo che è terminata la prestazione dei servizi relativi al trattamento e cancelli le copie esistenti, salvo che il diritto dell'Unione o degli Stati membri preveda la conservazione dei dati;
h) metta a disposizione del titolare del trattamento tutte le informazioni necessarie per dimostrare il rispetto degli obblighi di cui al presente articolo e consenta e contribuisca alle attività di revisione, comprese le ispezioni, realizzati dal titolare del trattamento o da un altro soggetto da questi incaricato.
Con riguardo alla lettera h) del primo comma, il responsabile del trattamento informa immediatamente il titolare del trattamento qualora, a suo parere, un'istruzione violi il presente regolamento o altre disposizioni, nazionali o dell'Unione, relative alla protezione dei dati".

3.4.2 L'affidamento della gestione del canale di segnalazione a un soggetto esterno

Ogni soggetto del settore pubblico e del settore privato è tenuto a nominare il gestore del canale interno ai sensi dell'art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 24/2023. Tale gestione, come detto, può essere affidata a una persona interna o ufficio interno, oppure a un soggetto esterno (cfr. § 3.1, *supra*).
È bene precisare che la gestione del canale, comportando lo svolgimento di tutte le attività indicate all'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023, implica inevitabilmente la gestione delle segnalazioni, così come stabilito dallo stesso articolo[27].

Muovendo da tali dati normativi, l'Autorità ritiene che il soggetto terzo eventualmente incaricato debba essere dotato dei requisiti di autonomia e di indipendenza di cui sopra.
È inoltre necessario stipulare un contratto che disciplini le modalità di gestione delle segnalazioni, con indicazione dei compiti, dei poteri e delle responsabilità del soggetto terzo. Ne consegue, quindi, che il soggetto deputato alla gestione, scelto in base alle sue competenze, deve essere investito dei poteri necessari a dare seguito alle segnalazioni e deve essere posto nella condizione di poter conoscere la struttura nonché il contesto interno dell'ente. A titolo meramente esemplificativo, il terzo potrà accedere all'organigramma dell'ente e partecipare a incontri con i diversi uffici/settori dell'ente.
Il contratto deve necessariamente tener conto anche degli aspetti relativi al trattamento dei dati personali.
A tale riguardo, infatti, il soggetto esterno può trattare dati personali in qualità di responsabile del trattamento, in conformità alle condizioni previste dall'art. 28 del Regolamento UE 2016/679.
Il terzo dovrà mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e realizzare tutti gli adempimenti previsti dall'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023 in conformità a quanto disciplinato nel relativo atto organizzativo/MOG 231 che il soggetto esterno stesso adotta e che dovrà essere richiamato nel sopra citato contratto.

3.4.3 La condivisione del canale di segnalazione

Il d.lgs. n. 24/2023, nel recepire l'art. 8 della direttiva europea, ha previsto in determinati casi la facoltà di condividere il canale interno di segnalazione e la relativa gestione.

[27] L'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023 statuisce che "*Nell'ambito della gestione del canale di segnalazione interna, la persona o l'ufficio interno ovvero il soggetto esterno, ai quali è affidata la gestione del canale di segnalazione interna svolgono le seguenti attività:*
a) rilasciano alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
b) mantengono le interlocuzioni con la persona segnalante e possono richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
c) danno diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
d) forniscono riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione".

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 8, direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019	Par. 6: *I soggetti giuridici del settore privato che hanno da 50 a 249 lavoratori possono condividere risorse per il ricevimento delle segnalazioni e delle eventuali indagini da svolgere. Ciò fermo restando l'obbligo imposto per ciascun ente di mantenere la riservatezza, di fornire un riscontro e di trattare la violazione segnalata.* Par. 9: *Gli Stati membri possono prevedere che i canali di segnalazione interna possano essere condivisi tra comuni o possano essere gestiti da autorità comunali congiunte in conformità del diritto nazionale, purché i canali di segnalazione interna condivisi siano distinti e autonomi rispetto ai pertinenti canali di segnalazione esterna.*
Art. 4, co. 4, d.lgs. n. 24/2023	*I comuni diversi dai capoluoghi di provincia possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. I soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a duecentoquarantanove, possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione.*

Nelle LLGG ANAC n. 311/2023[28], in linea con le previsioni normative, l'Autorità ha precisato che è ammessa la possibilità, per gli enti di minori dimensioni, di condividere il canale di segnalazione interna nonché le risorse per dare seguito alle segnalazioni. Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di valutare la sussistenza dei fatti segnalati e di fornire un riscontro alla persona segnalante.
La condivisione del canale è prevista dalla legge per:
- i comuni diversi dai capoluoghi di provincia;
- i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, non superiore a duecentoquarantanove.

[28] Cfr. § 3.1. delle citate LLGG.

Ad avviso dell'Autorità[29], in una logica di semplificazione degli oneri e considerato che il *whistleblowing* rientra tra le misure di prevenzione della corruzione, si può ritenere che, oltre ai comuni diversi dai capoluoghi di provincia, possano scegliere di condividere il canale interno di segnalazione anche gli enti pubblici di piccole dimensioni. Per l'individuazione di tali enti appare ragionevole fare riferimento alla soglia dimensionale di meno di cinquanta dipendenti indicata dal legislatore per l'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) semplificato[30].

Nell'ipotesi oggetto di esame, è necessario stipulare un contratto tra gli enti che scelgono la condivisione volto a disciplinare i rispettivi compiti e responsabilità.
A titolo meramente esemplificativo, tale contratto potrà disciplinare:

- le modalità di funzionamento del canale di segnalazione condiviso;
- le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali;
- le misure tecniche e organizzative adottate per garantire la necessaria riservatezza nell'ambito della gestione delle segnalazioni;
- le misure tecniche e organizzative adottate affinché il canale di segnalazione assicuri a ogni ente di avere accesso alle sole segnalazioni ad esso relative.

Da un punto di vista prettamente operativo, tale condivisione si può realizzare mediante l'istituzione di una piattaforma unica, ma ramificata. Ciò permette di condividere le risorse economiche per acquistare/mantenere un'unica infrastruttura che si ramifica in tanti sotto canali autonomi quanti sono gli enti coinvolti. Mediante tale infrastruttura, ogni ente assolve all'obbligo di dotarsi di un proprio canale interno, ferma restando la necessità per ciascuno di essi di nominare un gestore, al fine di trattare e istruire le segnalazioni ricevute[31].
Oltre alle risorse per la ricezione delle segnalazioni, la condivisione si sostanzia nella possibilità di utilizzare la capacità investigativa dell'ente che ha aderito al contratto e che è stato ivi individuato come il soggetto che può mettere a disposizione le relative risorse per le eventuali istruttorie da svolgere.
Resta fermo che ciascun soggetto nell'atto organizzativo/MOG 231, da richiamare nel contratto di cui sopra, dia conto dell'avvenuta scelta della condivisione e disciplini:

- i compiti e i poteri del soggetto destinatario delle segnalazioni;
- le modalità per il ricevimento delle segnalazioni;
- le modalità per la formulazione della richiesta di supporto istruttorio e gli ambiti di collaborazione nella gestione delle segnalazioni (risorse umane, competenze tecniche, teoriche, strumentazione da mettere a disposizione, documentazione che può essere resa visibile);

[29] Cfr. anche § 3.1. delle LLGG ANAC n. 311/2023.
[30] Il Piano integrato di attività e organizzazione è stato introdotto con l'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 per le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001. Il PIAO semplificato è disciplinato dall'art. 6, co. 6 del citato decreto.
[31] Si rammenta che ai sensi dell'art. 4, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023 "*I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'art. 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna*".

- il processo di gestione delle segnalazioni.

Si rammenta, infine, che, in caso di condivisione del canale interno, gli enti coinvolti sono considerati contitolari del trattamento dei dati personali[32]. Tali enti, in base all'art. 13, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023, "*determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 26 del Regolamento (UE) 2016/679 o dell'art. 23 del d.lgs. n. 51/2018*".

3.5 Attività del gestore

Il d.lgs. n. 24/2023 disciplina all'art. 5 l'attività del gestore del canale interno elencandone diverse fasi.

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 5, co. 1, lett. da a) a d), d.lgs. n. 24/2023	Nell'ambito della gestione del canale di segnalazione interna, la persona o l'ufficio interno ovvero il soggetto esterno, ai quali è affidata la gestione del canale di segnalazione interna svolgono le seguenti attività: a) rilasciano alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione; b) mantengono le interlocuzioni con la persona segnalante e possono richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni; c) danno diligente seguito alle segnalazioni ricevute; d) forniscono riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione.

L'Autorità ha già formulato prime indicazioni sull'attività del gestore nelle precedenti LLGG[33] ma, alla luce dei dubbi e delle problematiche riscontrate dagli enti durante questo primo periodo di applicazione del nuovo decreto, ha ritenuto di tornare sul tema fornendo ulteriori indirizzi di carattere generale.
In primo luogo, è importante ribadire che il gestore, ai sensi del d.lgs. n. 24/2023, è l'unico soggetto che può ricevere la segnalazione e compiere le attività necessarie a darvi seguito; pertanto, nell'ipotesi in cui un diverso soggetto interno riceva per errore la segnalazione,

[32] Cfr. § 3.1, Parte Prima, LLGG ANAC n. 311/2023.
[33] Cfr. § 3.1, Parte Prima, LLGG ANAC n. 311/2023.

dovrà trasmetterla al gestore entro sette giorni, in conformità all'art. 4, co. 6, d.lgs. n. 24/2023, nel rispetto della riservatezza del segnalante e del contenuto della segnalazione**.**

Nel caso di segnalazione anonima[34] l'ente è comunque tenuto a registrare la segnalazione e a conservare la relativa documentazione rendendo così possibile rintracciarla qualora la persona segnalante o chi abbia sporto denuncia comunichi ad ANAC di aver subìto misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima (art. 16, co. 4, d.lgs. n. 24/2023).

Ciò posto, in presenza di una segnalazione *whistleblowing*, le diverse fasi di attività del gestore della segnalazione potrebbero, a titolo esemplificativo, essere articolate come segue:

1. **Avviso di ricevimento della segnalazione**

   Il gestore è tenuto a rilasciare alla persona segnalante tale avviso entro sette giorni dalla presentazione della segnalazione stessa (art. 5, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023).
   Si precisa che l'avviso non implica, per il gestore, alcuna valutazione dei contenuti oggetto della segnalazione, ma assume un carattere meramente informativo nei confronti della persona segnalante con riferimento alla ricezione e presa in carico della segnalazione**.**
   L'avviso di ricevimento, a seconda della modalità utilizzata, sarà comunicato mediante la piattaforma informatica o, in caso di mancato utilizzo della piattaforma, sarà inoltrato al recapito indicato dalla persona segnalante nella segnalazione o, in assenza di quest'ultima indicazione, a quello utilizzato dalla persona segnalante per inoltrare la segnalazione[35].

2. **Esame preliminare della segnalazione ricevuta.**

   Preliminarmente il gestore verifica che la segnalazione sia stata presentata da una delle persone legittimate ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 e che l'oggetto della stessa rientri nell'ambito di applicazione del medesimo decreto (cd. presupposti soggettivi e oggettivi).

   Nel caso in cui manchino i suddetti requisiti e, dunque, la segnalazione non sia qualificabile come di *whistleblowing*, il gestore potrà trasmetterla al competente soggetto/ufficio interno all'ente che la tratterà, laddove previsto, come una segnalazione ordinaria, dandone contestualmente comunicazione alla persona segnalante. Gli enti potranno comunque valutare, per una maggiore tutela della persona segnalante, di mantenerne riservata l'identità anche se la segnalazione non è qualificabile come di *whistleblowing*.

[34] Nelle LLGG di cui alla delibera n. 311/2023, ANAC ha previsto che i soggetti del settore pubblico e del settore privato possono considerare le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione. In tali casi, quindi, le segnalazioni anonime saranno gestite secondo i criteri stabiliti, nei rispettivi ordinamenti, per le segnalazioni ordinarie (cfr. § 2.2).
[35] Nel caso di segnalazione orale registrata, si raccomanda di inserire nel messaggio vocale la richiesta espressa di indicare un recapito al quale ricevere le comunicazioni inerenti alla segnalazione.

Il gestore valuta altresì che la segnalazione:

- si basi su fatti sufficientemente precisi;
- contenga una descrizione dei fatti oggetto della segnalazione e, ove presenti, anche le modalità attraverso cui la persona segnalante è venuto a conoscenza dei fatti;
- contenga le generalità della persona coinvolta (se conosciute) o altri elementi che consentano di identificare la persona coinvolta nella segnalazione.

Resta ferma la possibilità per il gestore di richiedere alla persona segnalante ulteriori chiarimenti, documenti e informazioni a supporto della segnalazione. Per i dettagli sul punto si rinvia a quanto già previsto nelle LLGG di cui alla citata delibera n. 311/2023, § 2.1.4.
Laddove non siano state fornite le integrazioni e le delucidazioni richieste, il gestore potrà archiviare la segnalazione, fornendo in ogni caso alla persona segnalante la motivazione della decisione.

Giova, inoltre, precisare che il gestore delle segnalazioni può venire a conoscenza dei dati identificativi della persona segnalante – previa richiesta al custode di tali dati, laddove sia prevista tale figura[36]- nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario ai fini istruttori. Il sistema di gestione dovrà registrare l'accesso all'identità da parte del gestore e le ragioni addotte dal gestore.

3. Istruttoria e accertamento della segnalazione

Verificata l'ammissibilità della segnalazione il gestore può procedere con l'istruttoria vera e propria, che consiste nell'effettuare tutte le opportune verifiche, analisi e valutazioni[37] circa la fondatezza o meno dei fatti segnalati.

Tali attività di accertamento possono essere svolte, ad esempio:

- direttamente, acquisendo dalla persona segnalante gli elementi informativi necessari;
- mediante il coinvolgimento di altre strutture interne all'ente o anche di soggetti specializzati esterni, ove ritenuto necessario, in considerazione delle specifiche competenze tecniche e professionali utili per il caso di specie (ad esempio tramite audizioni).

Si raccomanda di prestare molta attenzione alla tutela della riservatezza nel momento in cui si rende necessario per il gestore coinvolgere soggetti terzi (interni o esterni all'amministrazione) per le verifiche sui fatti segnalati. In questi casi, il gestore non trasmette la segnalazione a tali soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione,

[36] Il Custode dell'identità è il soggetto individuato dall'ente nell'atto organizzativo/MOG 231 che, su esplicita e motivata richiesta del gestore, consente di accedere all'identità del segnalante. L'identità del segnalante non è nota al Custode, il quale, quindi, non è coinvolto nel trattamento dei dati personali presenti nella segnalazione. Resta fermo che, sebbene quest'ultimo non tratti direttamente i dati relativi al segnalante e quelli contenuti nella segnalazione, lo stesso opera in qualità di "autorizzato" al trattamento (ai sensi degli artt. 4, par. 10, 29 e 32, par. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 e art. 2-quaterdecies del d.lgs. n. 196 del 2003).
[37] Si segnala al riguardo lo Standard ISO 37008 che contiene indicazioni utili per le "*internal investigations*".

prestando sempre la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità della persona segnalante.
Nel caso in cui, poi, si renda necessario, il gestore trasmette l'intera documentazione pervenuta - nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità dell'autore della segnalazione - alle Autorità giudiziarie competenti, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta ai sensi della normativa *whistleblowing*. Laddove l'identità venga successivamente richiesta dall'Autorità giudiziaria o contabile, il gestore fornisce tale indicazione, previa notifica alla persona segnalante.
È importante evidenziare che le persone devono essere preventivamente informate (tramite la piattaforma informatica o con altri mezzi) della eventualità che la segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità, possa essere trasmessa alle Autorità giudiziarie, per i profili di rispettiva competenza.

Una volta completata l'attività di accertamento, il gestore della segnalazione può:

- archiviare la segnalazione, motivandone le ragioni;
- rivolgersi agli organi/funzioni interne ed esterni competenti per i relativi seguiti. A tal riguardo, si precisa che al gestore della segnalazione non compete alcuna valutazione in ordine alle responsabilità individuali e agli eventuali successivi provvedimenti o procedimenti conseguenti alla propria istruttoria.

4. Riscontro alla persona segnalante

Il gestore è tenuto a comunicare alla persona segnalante gli esiti della istruttoria della segnalazione: l'archiviazione; la valutazione del fumus di fondatezza della segnalazione; trasmissione agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Il d.lgs. n. 24/2023 prevede che il riscontro debba essere fornito alla persona segnalante entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione (cfr. art. 5, co. 1, lett. d)). Come già chiarito nelle LLGG di cui alla delibera ANAC n. 311/2023[38], il termine non è perentorio. Può, infatti, verificarsi che alcuni accertamenti e analisi richiedano tempi maggiori. Resta, tuttavia, ferma la necessità di comunicare l'esito dell'istruttoria della segnalazione.
È fondamentale che il gestore mantenga aperta la comunicazione con la persona segnalante durante tutto il processo di gestione della segnalazione, sia mediante la piattaforma informatica, ove istituita, che attraverso gli altri canali indicati dal *whistleblower*.

5. Conservazione della documentazione inerente alla segnalazione e cancellazione

[38] Cfr. § 3.1, Parte Prima delle LLGG ANAC 311/2023.

Una volta concluse le attività di gestione della segnalazione, il gestore dovrà cancellare sia la segnalazione sia la relativa documentazione, al più tardi decorsi cinque anni[39] dalla comunicazione alla persona segnalante dell'esito finale della procedura di segnalazione.

Resta inteso che potranno, invece, essere conservati gli atti e i documenti che afferiscono ai procedimenti avviati e alle iniziative assunte dal datore di lavoro (ad esempio, procedimento disciplinare; trasmissione degli atti alle autorità competenti; ecc.) che abbiano avuto origine in tutto o in parte dalla segnalazione. Ciò in considerazione della circostanza che tali atti e documenti non contengono di regola riferimenti puntuali alla persona segnalante, fatto salvo quanto previsto dall'art. 12, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale, quando la contestazione disciplinare "*sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità*".

3.6 Struttura di supporto al gestore delle segnalazioni

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.

Ferma restando la discrezionalità degli enti, la scelta dei soggetti chiamati a supportare il gestore potrebbe ricadere, a titolo esemplificativo:

- nel settore pubblico, sul personale dell'ufficio di supporto al RPCT o sui suoi referenti[40], oppure su un gruppo di lavoro appositamente costituito per la gestione delle attività connesse alla segnalazione;
- nel settore privato, nel caso di nomina di un gestore interno, sul personale che opera già all'interno dell'ufficio al quale appartiene il gestore o su un gruppo di lavoro appositamente istituito. Anche laddove l'ente nomini un gestore esterno, si ritiene comunque opportuno che il personale di supporto sia individuato all'interno dell'ente

[39] Cfr. art. 14 d.lgs. n. 24/2023 "*Le segnalazioni, interne ed esterne, e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'art. 12 del presente decreto e del principio di cui agli articolo 5, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2016/679 e 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 51 del 2018*".

[40] Cfr. §§ 1.7, 2.2 e 3.2 dell'Allegato 3 al PNA 2022 in merito al supporto operativo al RPCT.

stesso, anche al fine di garantire al gestore una migliore conoscenza del contesto organizzativo in cui è chiamato a svolgere la sua attività.

3.7 Segnalazione trasmessa a una pluralità di soggetti

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 2, co. 1, lett. f, e art. 15, co. 1, d.lgs. n. 24/23	Con la divulgazione pubblica le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone. Per beneficiare della protezione prevista dal decreto, al momento della divulgazione pubblica deve ricorre una delle seguenti condizioni: a) aver già effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero aver effettuato direttamente una segnalazione esterna, a cui non è seguito un riscontro; b) sussistenza di fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; c) sussistenza di fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito.

Una ulteriore criticità che si è posta nella fase di prima applicazione del d.lgs. n. 24/2023 è quella relativa alla esatta qualificazione di una segnalazione indirizzata non solo al gestore interno, ma anche ad una pluralità di ulteriori destinatari.

Sul punto, ANAC ritiene opportuno precisare quanto segue.

- Nel caso in cui la segnalazione sia inviata, contestualmente, a più soggetti, tutti interni allo stesso ente, la segnalazione deve essere considerata alla stregua di una segnalazione trasmessa ad un soggetto non competente. Pertanto, coloro ai quali non compete ricevere tali segnalazioni dovranno – secondo quanto già specificato nelle LLGG n. 311/2023 – trasmettere le stesse, entro sette giorni dal ricevimento, al soggetto interno competente, dandone contestuale notizia alla persona segnalante[41].

[41] Qualora la segnalazione interna sia presentata ad un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dell'ente (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche ad altro dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove la persona segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata "segnalazione *whistleblowing*" e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Diversamente, se la persona segnalante non dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele o tale volontà non sia desumile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria (cfr. sul punto LLGG n. 311/2023 - "Parte prima – I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni", pag. 38; cfr. anche il successivo § delle presenti Linee Guida).

- Nel caso in cui, invece, la segnalazione sia inviata, oltre che al soggetto interno competente a gestirla, anche a più soggetti esterni all'ente, occorre valutare se si sia in presenza di una divulgazione pubblica. Si ricorda che il d.lgs. n. 24/2023 richiede (art. 2, co. 1, lett. f)) la comunicazione a un "*numero elevato*" di soggetti esterni per avere una divulgazione pubblica. Occorre, pertanto, richiedere alla persona segnalante appositi chiarimenti in merito alle circostanze che hanno condotto alla diffusione delle informazioni per accertare se ricorra o meno una delle condizioni previste dall'art. 15 del menzionato decreto[42].

  È bene precisare che, in presenza di una divulgazione pubblica inviata anche al canale interno, il gestore del canale interno è tenuto a darvi seguito, così come tutti gli altri soggetti investiti per i rispettivi profili di competenza.
  Nel caso in cui non ricorra alcuna condizione prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 24/2023, la divulgazione pubblica sarà considerata come una segnalazione ordinaria e non sarà, quindi, applicabile l'istituto del *whistleblowing*.

Nell'ipotesi di segnalazione trasmessa ad una pluralità di destinatari, se la stessa è inviata contestualmente a più soggetti, tutti interni al medesimo ente, la segnalazione va considerata alla stregua di una segnalazione trasmessa ad un soggetto non competente e va inviata al gestore, dandone contestuale notizia alla persona segnalante.
Se, invece, la segnalazione è trasmessa, oltre al soggetto interno competente a gestirla, anche a un numero elevato di soggetti esterni all'ente, occorre valutare se sussistano le condizioni per considerarla come una divulgazione pubblica (art. 15).

4. Codici di comportamento

La nuova disciplina *whistleblowing* incide inevitabilmente sui doveri di comportamento del personale, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato.

❖ Pubbliche amministrazioni

[42] Ai sensi dell'art.16, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023, le misure di protezione previste nel capo III del d.lgs. n. 24/2023 si applicano alle persone segnalanti se al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1 e la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal capo II.
In via ulteriore, anche per poter beneficiare delle limitazioni della responsabilità previste dall'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023, nel caso della rivelazione/diffusione di informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto (diverso da quello relativo alle informazioni classificate, dal segreto professionale forense e medico, dalla segretezza delle delibere degli organi giurisdizionali), o relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali o, ancora, che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata, è necessario che, al momento della rivelazione o diffusione, la persona segnalante avesse fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e che la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata ai sensi dell'articolo 16.

L'Autorità è consapevole della necessità di una completa armonizzazione del quadro normativo per allineare il codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013 (aggiornato con d.P.R. n. 81/2023) alla nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 24/2023. In ogni caso, in continuità con le indicazioni già fornite[43], si ribadisce l'importanza di adeguare i codici di comportamento, adottati ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001[44], alle forme di responsabilità specifica che scaturiscono dalla gestione delle segnalazioni.
In particolare, si raccomanda alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del citato d.lgs. n. 165/2001, di inserire nei codici apposite disposizioni dedicate al *whistleblowing*, in cui richiamare i doveri di tutti i soggetti coinvolti[45] di:

- rispettare gli obblighi di riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona segnalata, delle persone menzionate nella segnalazione e degli altri soggetti da tutelare (cfr. LLGG n. 311/2023, § 1.5), nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione;
- trasmettere immediatamente la segnalazione *whistleblowing* al soggetto interno competente, laddove la stessa sia ricevuta erroneamente, garantendo la riservatezza dell'identità della persona segnalante;
- richiamare il divieto di ritorsioni, anche solo tentate o minacciate, in ragione della segnalazione, con rinvio alle esemplificazioni contenute nel d.lgs. n. 24/2023 e ai chiarimenti forniti con le LLGG ANAC n. 311/2023.

L'adeguamento dei codici di comportamento ai doveri connessi alle tutele da assicurare in materia di *whistleblowing* risulta del tutto coerente con il sistema generale di prevenzione della corruzione, in cui gli strumenti relativi alla gestione del rischio (sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" del PIAO/PTPCT) e all'adozione del codice di comportamento sono tra loro strettamente connessi.

In ragione dell'inserimento, nei codici di comportamento, degli obblighi di riservatezza e del divieto di ritorsione, questi assumono natura di obblighi sanzionabili disciplinarmente. Il codice di comportamento prevede, infatti, doveri che hanno una rilevanza giuridica, a prescindere dalle personali adesioni o convinzioni dei dipendenti.
D'altra parte, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge n. 190/2012, la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel PTPCT (oggi sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" del PIAO per le pubbliche amministrazioni), ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

[43] Cfr. LLGG ANAC di cui alla delibera n. 469 del 9 giugno 2021 con riferimento alla previgente disciplina (art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001) e LLGG ANAC n. 311/ 2023 relative invece al nuovo d.lgs. n. 24/2023.
[44] Si rammenta che, secondo quanto previsto all'art. 54, d.lgs. n. 165/2001, le pubbliche amministrazioni, come definite all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, sono tenute ad adottare codici di comportamento che integrano e specificano, in base alla realtà organizzativa e funzionale della singola amministrazione, i contenuti minimi fissati nel codice di comportamento per i dipendenti pubblici, di cui al d.P.R. n. 62/2013 (cfr. *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, approvate con delibera ANAC n. 177 del 19 febbraio 2020).
[45] Ad esempio, si pensi al gestore e al suo sostituto, ai componenti del gruppo di lavoro a supporto del gestore, al personale degli uffici interessati nella gestione della segnalazione.

In base a quanto statuito dal legislatore all'art. 16, co. 3, d.lgs. n. 24/2023 è necessario, inoltre, che le amministrazioni prevedano nel codice di comportamento ex art. 54, d.lgs. n. 165/2001 l'applicazione di una sanzione disciplinare nell'ipotesi in cui sia stata accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

❖ Soggetti del settore pubblico diversi dalle pubbliche amministrazioni

Per quanto concerne gli altri soggetti del settore pubblico individuati dal d.lgs. n. 24/2023 (diversi dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001) - ovvero gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico, le società *in house*, anche se quotate[46] – si rileva che tali enti potrebbero essere dotati di un modello organizzativo di gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (MOG 231). In tal caso, per ragioni di coerenza sistematica, si ritiene che il codice etico/codice di comportamento, eventualmente adottato, debba essere adeguato agli obblighi che scaturiscono dall'applicazione della disciplina *whistleblowing* e alle conseguenti responsabilità disciplinari, come previsto per i soggetti del settore privato dall'art. 21, co. 2, d.lgs. n. 24/2023. Per i profili inerenti al MOG 231 si rinvia all'Approfondimento 1.

Analogamente a quanto previsto per le amministrazioni pubbliche, è necessario che anche tali soggetti prevedano nel codice di comportamento/codice etico, eventualmente adottato, l'applicazione di una sanzione disciplinare nell'ipotesi di accertamento, anche con sentenza di primo grado, delle responsabilità previste dall'art. 16, co. 3, d.lgs. n. 24/2023.

❖ Soggetti del settore privato che adottano il MOG 231

Per i soggetti del settore privato che adottano il modello organizzativo di gestione 231 (MOG 231), il sistema disciplinare ivi previsto ai sensi dell'art. 6, co. 2, lett. e), d.lgs. n. 231/2001, idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello, deve essere aggiornato, allo scopo di tenere conto della disciplina in materia di *whistleblowing* (art. 21, co. 2, d.lgs. n. 24/2023), come meglio precisato nell'Approfondimento 1 cui si rinvia.

È necessario, inoltre, che anche tali soggetti prevedano, nell'ambito del proprio sistema disciplinare, l'applicazione di una sanzione nelle ipotesi cui all' art. 16, co. 3, d.lgs. n. 24/2023.

❖ Soggetti del settore pubblico e privato che non adottano il MOG 231

Infine, per quanto concerne i soggetti del settore pubblico e privato che non adottano il modello organizzativo di gestione 231 (MOG 231), si suggerisce di integrare gli atti che dispongono le regole di comportamento per il personale con i doveri connessi

[46] Cfr. art. 2, co.1 lett. p) del d.lgs. n. 24/2023 e § 1.1 delle LLGG ANAC 311/2023.

all'applicazione dell'istituto del *whistleblowing* e le conseguenti responsabilità. Ciò in considerazione della rilevanza del sistema di tutele apprestate dal legislatore e per evitare disparità di trattamento che non troverebbero una ragionevole giustificazione nel sistema. È doveroso altresì prevedere l'applicazione di una sanzione disciplinare nelle ipotesi di cui al citato art. 16, co. 3, d.lgs. n. 24/2023 negli atti che disciplinano le regole di comportamento.

È importante che i codici di comportamento/codici etici, ove previsti, i MOG 231 o gli altri atti che dispongono le regole di comportamento per il personale, siano integrati dagli enti con i doveri connessi all'applicazione dell'istituto del *whistleblowing* e le conseguenti responsabilità.

5. La formazione

Il d.lgs. n. 24/2023 sensibilizza gli enti e le amministrazioni ad avviare specifiche attività di formazione e informazione per garantire una gestione consapevole e accurata delle segnalazioni *whistleblowing*.

In particolare, la formazione del personale è una misura volta ad implementare la conoscenza normativa, le migliori pratiche e gli strumenti operativi necessari per gestire efficacemente ed in modo adeguato le segnalazioni di *whistleblowing*, proteggendo le persone segnalanti e, contemporaneamente, salvaguardando la stessa organizzazione dell'ente.

Una formazione regolare e con cadenza periodica in materia - tenuto anche conto che la tutela della persona segnalante rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione – è infatti essenziale per creare una cultura di trasparenza e integrità all'interno dell'organizzazione, che rafforza la fiducia dei dipendenti nell'ente e promuove un ambiente lavorativo più etico e responsabile. Del resto, si rammenta che è la stessa l. n. 190/2012 ad aver previsto l'avvio di percorsi di formazione, anche specifici e settoriali, sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, co. 11).

Dall'analisi di monitoraggio condotta dall'Autorità è emerso, tuttavia, che sono ancora molti gli enti che non hanno pianificato né avviato iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare le finalità dell'istituto del *whistleblowing* e la procedura per il suo utilizzo.
L'Autorità ritiene, quindi, opportuno fornire alcuni suggerimenti di cui tener conto nell'orientare l'attività formativa, atteso il ruolo centrale di quest'ultima.
Gli enti possono adattare tali attività a seconda del destinatario della formazione.

❖ La formazione del personale che gestisce le segnalazioni

Una specifica formazione, da sottoporre a periodico aggiornamento, ai sensi dell'art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 24/2023, deve essere 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.

È opportuno che tali soggetti ricevano una formazione dettagliata sulla disciplina dell'istituto e sui molteplici adempimenti connessi alla gestione delle segnalazioni, al fine di poter operare in autonomia e con professionalità.

Si ritiene, quindi, che il personale debba essere formato almeno sulle seguenti tematiche:

- i profili normativi in materia *whistleblowing* (sia la normativa europea che le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 24/2023), con particolare attenzione anche alla tematica della protezione dei dati personali, per assicurare la massima sicurezza e riservatezza delle informazioni;
- la normativa in materia di tutela dei dati personali[47];
- le procedure e le modalità operative, con *focus* specifici dedicati agli adempimenti che devono essere svolti dai gestori, compresa la gestione dei conflitti di interesse;
- i principi generali di comportamento (confidenzialità e riservatezza, etica ed integrità, ascolto attivo, competenze comunicative e collaborazione).

❖ La formazione rivolta a tutto il personale interno ed esterno all'ente

La formazione dovrà coinvolgere tutto il personale dell'ente in modo da fornire un quadro chiaro ed esaustivo sulla nuova disciplina chiarendo, ad 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.
Ciò in aggiunta alle informazioni che gli enti mettono a disposizione di tutti, ex art. 5, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 24/2023, sui canali, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni.
È necessario prevedere adeguate modalità che consentano ai soggetti legittimati a segnalare di venire a conoscenza della normativa *whistleblowing* (anche rinviando alle informazioni che devono essere pubblicate nei siti degli enti).
Si rammenta che la formazione in materia di integrità e prevenzione della corruzione è una misura di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare adeguatamente nell'ambito del PTPCT così come nella sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" del PIAO.
Come già chiarito dall'Autorità nel PNA 2019, l'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza possono costituire obiettivi

[47] Si fa riferimento, in particolare, al Regolamento (UE) 2016/679 e al Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al d.lgs. n. 196/2003.

strategici che gli organi di indirizzo dell'amministrazione sono tenuti ad individuare quale contenuto necessario del PTPCT o della sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" del PIAO (cfr. PNA 2019, Parte III, § 2.)

❖ Le modalità di erogazione dei corsi formativi

Quanto alle modalità di erogazione dei corsi di formazione, ferma restando la discrezionalità di ogni ente, questi possono essere organizzati fornendo, oltre che nozioni di carattere generale necessarie ai fini della comprensione della materia, anche informazioni di carattere operativo, con esempi e casi pratici, con la previsione di spazi dedicati alla discussione e all'interazione tra i partecipanti.
Nel progettare e attuare le iniziative di formazione, si raccomanda di sensibilizzare sull'importanza del *whistleblowing* come strumento di protezione del bene comune e della promozione dei diritti fondamentali di libertà di espressione e di informazione, principi posti a base dei sistemi democratici.
L'Autorità valuta positivamente una programmazione e attuazione della formazione sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto organizzativo delle diverse amministrazioni/enti.

Si rammenta, in ogni caso, che la formazione va sempre affiancata ad una corretta informazione da parte degli enti, sul sito istituzionale e nei luoghi di lavoro, sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno gestito dall'ANAC, come previsto dall'art. 5, co. 1, lett. e) del d.lgs. n. 24/2023 e come già indicato nel § 3.1. delle LLGG ANAC n. 311/2023 cui si rinvia per maggiori dettagli.

Gli enti avviano specifiche attività di formazione del personale, con particolare riguardo ai soggetti gestori, per garantire una gestione consapevole e accurata delle segnalazioni di *whistleblowing* e contribuire così alla creazione di una cultura di trasparenza e integrità all'interno dell'organizzazione e nella società.

Approfondimento 1: Disciplina *whistleblowing* e Modello organizzativo 231

L'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023 comporta, per gli enti che adottano un Modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001 (di seguito Modello 231, oppure Modello o MOG 231), un intervento su quest'ultimo affinché lo stesso risponda pienamente alla nuova disciplina in materia di *whistleblowing*.

L'adeguamento del Modello risulta necessario sotto tre profili:

1) previsione di un canale interno di segnalazione o adeguamento del canale precedentemente attivato;
2) esplicitazione del divieto di ritorsione e del divieto di ostacolare (o tentare di ostacolare) la persona che intende segnalare**;**
3) aggiornamento del sistema disciplinare con possibili sanzioni nei confronti dei responsabili degli illeciti sanzionati da ANAC.

Il Modello non ha efficacia esimente della responsabilità amministrativa ove non adeguato.

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 6, co. 2-bis, d.lgs. n. 231/2001	Obbligo di previsione nel Modello 231, ai sensi del d.lgs. n. 24/2023, di canali interni di segnalazione, del divieto di ritorsione, del sistema disciplinare.
Art. 4, co. 1, d.lgs. n. 24/2023	Obbligo di previsione di un canale interno di segnalazione conforme al d.lgs. n. 24/2023.
Art. 21, co. 2, d.lgs. n. 24/2023	Obbligo di inserire, nel sistema disciplinare che sanziona il mancato rispetto delle misure indicate nello stesso Modello 231, specifiche sanzioni a carico dei responsabili delle violazioni.

1. Istituzione/adeguamento del canale di segnalazione interna

Il Modello 231 dovrà prevedere che il canale interno di segnalazione soddisfi i requisiti del d.lgs. n. 24/2023 (cfr. delibera ANAC 311/2023, § 3.1).
Per quanto attiene agli aspetti specifici di applicazione e funzionamento del canale interno, il Modello può rinviare all'atto organizzativo adottato dall'ente. In ogni caso, è rimessa all'autonomia di ciascun ente la scelta dell'atto da adottare per la disciplina del sistema di gestione delle segnalazioni *whistleblowing*, purché richiamato nel Modello 231.

In particolare, sono descritti puntualmente non soltanto i canali di segnalazione a disposizione, interni ed esterni, ma anche le modalità di ricorso agli stessi, le violazioni

oggetto di segnalazione[48], le tutele riconosciute alla persona segnalante e le modalità con le quali queste ultime potranno essere azionate.
Ove si ricorra ad un soggetto esterno per la gestione della segnalazione interna, il Modello 231/atto organizzativo fornisce evidenza del contratto stipulato con il gestore esterno e dei compiti delegati allo stesso.

Parimenti, ove si faccia ricorso alla condivisione del canale di segnalazione, ai sensi dell'art. 4, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023, è opportuno specificare i compiti e le responsabilità dei soggetti interni ed esterni coinvolti.

Occorre, inoltre, disciplinare l'ipotesi in cui il destinatario della segnalazione sia un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dall'ente, prevedendo che, laddove la persona segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata "*segnalazione whistleblowing*" e deve essere trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Diversamente, se la persona segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele, o tale volontà non è desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria[49].

❖ La procedura per l'istituzione del canale: il coinvolgimento delle OOSS

È opportuno illustrare nel Modello 231/atto organizzativo le modalità adottate per l'attivazione e la gestione del canale interno, nonché dare atto del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.
Come già osservato (cfr. § 2.1), i soggetti del settore privato attivano i propri canali di segnalazione, sentite le rappresentanze e le organizzazioni sindacali (art. 51 del d.lgs. n. 81/2015).

A tal riguardo, l'Autorità suggerisce di informare preventivamente – anche a mezzo PEC - le organizzazioni sindacali dell'attivazione del canale interno e/o del suo aggiornamento, prima della definitiva approvazione dell'atto organizzativo o dell'aggiornamento del MOG 231, per la parte relativa alla disciplina *whistleblowing*, allegando tali atti e indicando un termine entro il quale i rappresentanti delle associazioni possono richiedere eventuali chiarimenti e/o incontri.

Per tutti gli altri aspetti, quali l'individuazione del sindacato destinatario dell'informativa da parte dei soggetti del settore privato in caso di assenza di rappresentanze sindacali

[48] Si precisa che le segnalazioni *whistleblowing* per violazioni in materia di sicurezza sul lavoro - che rilevano ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 – non presuppongono la previa presentazione della segnalazione di cui all'art. 20 "Obblighi dei lavoratori", co. 2, lett. e) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro". Tale obbligo pone in capo ai lavoratori di: …"*e) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) e d), nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità e fatto salvo l'obbligo di cui alla lettera f) per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*".
[49] Cfr. sul punto LLGG n. 311/2023 - "Parte prima – I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni", pag. 38; cfr. anche il successivo § delle presenti Linee Guida.

aziendali o di rappresentanza sindacale unitaria, il contenuto dell'informativa, i termini per presentare le osservazioni da parte delle OOSS, si rinvia al § 2.2.

❖ Unicità del canale di segnalazione

Considerato che la nuova disciplina del d.lgs. n. 24/2023 dispone che i Modelli 231 debbano prevedere canali interni di segnalazione (artt. 4, co. 1 e 24, co. 5), gli enti dovranno disporre di un canale di segnalazione idoneo a ricevere tutte le segnalazioni di cui al d.lgs. n. 24/2023, ivi incluse quelle di condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o quelle di violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti.
Restano fermi i flussi informativi strutturati nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli (art. 6, co. 2, lett. d) d.lgs. n. 231/2001).

L'Autorità raccomanda l'adozione di un solo canale di segnalazione. Il doppio canale rischierebbe, infatti, di essere una duplicazione e di porsi in contrasto con l'esigenza di semplificare e razionalizzare i presìdi esistenti.
Inoltre, la scelta di mantenere due canali potrebbe ingenerare confusione e rendere più gravosa, per la platea dei potenziali segnalanti, l'individuazione del corretto interlocutore cui rivolgersi.

Per adeguare il Modello 231 alla disciplina sul *whistleblowing* si suggerisce di non tenere distinti il canale per le segnalazioni afferenti al MOG 231 e quello per le violazioni previste dal d.lgs. n. 24/2023 bensì di prevedere un unico canale interno di segnalazione.

❖ Il ruolo dell'Odv

Se il gestore delle segnalazioni *whistleblowing* viene individuato nell'Odv, quest'ultimo coincide con il soggetto che riceve anche le segnalazioni sul Modello 231. L'Odv, in questo caso, è posto nella condizione di ricevere notizie sulle disfunzioni e di esercitare i compiti di vigilanza che il d.lgs. n. 231/2001 prevede.

Ove, invece, la scelta organizzativa compiuta dall'ente sia quella di individuare un soggetto che riceve e gestisce le segnalazioni diverso dall'Odv, l'atto organizzativo/MOG 231 dovrà necessariamente disciplinare le procedure di raccordo tra l'Odv e il gestore. L'ente potrà definire, nel rispetto della propria autonomia organizzativa, i flussi informativi tra i due soggetti (ad esempio "ad evento" o periodici), anche al fine di consentire all'Odv di conoscere eventuali risultati delle istruttorie che evidenziano i rischi e le violazioni delle misure previste dal Modello. Ciò in quanto, come detto, l'Odv deve sempre poter vigilare "sul funzionamento e sull'osservanza dei Modelli", anche laddove non si occupi della gestione del canale di segnalazione.

Le interlocuzioni dovranno avvenire nel pieno rispetto della riservatezza, come assicurata dal d.lgs. n. 24/2023.

In conclusione, l'Odv deve:

- verificare l'adozione e l'attivazione del canale interno di segnalazione, in conformità all'art. 6, co. 2-bis, d.lgs. n. 231/2001 e, quindi, al d.lgs. n. 24/2023;
- verificare la predisposizione delle procedure interne per la ricezione e gestione delle segnalazioni *whistleblowing*;
- monitorare le attività formative e informative.

❖ Comunicazione sui contenuti del MOG 231/atto organizzativo

Secondo quanto richiesto dal d.lgs. n. 24/2023 (art. 5, co. 1, lett. e)) va garantita la più ampia e capillare diffusione nonché la conoscibilità dei contenuti del MOG 231/atto organizzativo all'interno dell'ente.

Di seguito si forniscono alcune indicazioni:

- l'ente invia una copia del MOG 231/atto organizzativo al personale tramite i canali di comunicazione interna e ne assicura l'adeguata visibilità, anche attraverso la pubblicazione nel sito, in una sezione dedicata, facilmente raggiungibile. L'atto è altresì trasmesso ai fornitori, ai consulenti, ai collaboratori e ai partner commerciali;
- gli aggiornamenti e le modifiche sostanziali al MOG 231/atto organizzativo sono tempestivamente comunicati ai soggetti di cui al punto precedente;
- l'ente assicura un'adeguata informativa sulle misure di sostegno offerte dagli Enti del Terzo settore (di seguito ETS)[50]. Relativamente ai profili inerenti al ruolo degli ETS si veda l'Approfondimento 3 delle presenti LLGG.

Se il gestore delle segnalazioni *whistleblowing* è individuato nell'Odv, questi riceve anche le segnalazioni sul Modello 231 e può esercitare quei compiti di vigilanza che il d.lgs. n. 231/2001 gli attribuisce.
Ove invece il gestore sia individuato in un soggetto diverso dall'Odv, l'atto organizzativo/MOG 231 deve necessariamente disciplinare le procedure di raccordo e coordinamento tra l'Odv e il gestore.

[50] L'elenco degli Enti del Terzo settore che hanno stipulato convenzioni con ANAC è disponibile al seguente link https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing#p10 .

❖ Attività di formazione sui contenuti del Modello/atto organizzativo relativi alle segnalazioni di condotte illecite e di violazioni del modello 231

Come già visto *supra*, l'attività di formazione rappresenta un momento cruciale e deve essere programmata periodicamente valutando i fruitori dei corsi, i ruoli rivestiti nonché i settori operativi e i rischi ad essi connessi. Così, ad esempio, la formazione potrà essere:
a) generale, sui contenuti del MOG 231/atto organizzativo, per tutto il personale;
b) specifica, con appositi *focus* tematici, per coloro che operano nelle aree in cui maggiore è il rischio di condotte illecite e di violazioni del Modello 231.
La partecipazione ai corsi deve ritenersi obbligatoria.
Per maggiori dettagli in merito al tema trattato, si rinvia al § 5 delle presenti LLGG.

2. Divieto di ritorsioni

Nell'aggiornare il Modello, l'ente dovrà esplicitare il divieto di commissione di qualsiasi atto o comportamento di ritorsione nei confronti della persona segnalante e degli altri soggetti cui il d.lgs. n. 24/2023 riconosce la protezione, ritorsione definita dal decreto come "*qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto*" (art. 2, co. 1, lett. m) d.lgs. n. 24/2023).

Indicazioni sul tema - nello specifico come possa configurarsi una ritorsione e quali atti, comportamenti o omissioni possano costituire ritorsione - sono state fornite da ANAC nella Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, in particolar modo nel § 4.2.1, al quale si rinvia.

3. Il sistema disciplinare

Come già anticipato al capitolo 4 "Codici di comportamento", le violazioni della disciplina *whistleblowing* costituiscono fonte di responsabilità disciplinare per coloro che:

- hanno commesso ritorsioni, ostacolato o tentato di ostacolare la segnalazione o violato l'obbligo di riservatezza;
- non hanno istituito il canale di segnalazione, non hanno adottato le procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero hanno adottato procedure non conformi alle previsioni del decreto;
- non hanno svolto le attività di verifica e analisi delle segnalazioni.
  È sanzionabile disciplinarmente anche la persona segnalante nel caso in cui ne sia stata accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale per i reati di diffamazione o di calunnia ovvero ne sia stata accertata la responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. È necessario, pertanto, verificare che il sistema disciplinare dell'ente contempli apposite sanzioni, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di gradualità, per ciascuna delle fattispecie citate.

Il Modello deve introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure ivi previste (art. 6, co. 2, lett. e) d.lgs. n. 231/2001). È fonte di responsabilità disciplinare la commissione di ritorsioni, l'ostacolo anche solo tentato alla segnalazione, la violazione dell'obbligo di riservatezza, la mancata istituzione del canale, la non adozione (o adozione difforme rispetto al decreto) di procedure, la mancata verifica e analisi delle segnalazioni.

Approfondimento 2: Gruppi societari

1. Il canale di segnalazione interno nei gruppi societari

Al di fuori della fattispecie della condivisione del canale nei soggetti privati fino a 249 lavoratori, il decreto non contempla disposizioni specifiche in merito alla possibilità di ricorrere alla condivisione all'interno dei gruppi di imprese.
Alla luce di ciò, anche in virtù delle numerose richieste formulate in occasione della consultazione pubblica delle LLGG n. 311/2023, l'Autorità ritiene opportuno affrontare la tematica dei canali *whistleblowing* all'interno dei gruppi di imprese, sia di medie che di grandi dimensioni.

Preliminarmente, si evidenzia che, all'interno dei gruppi, il calcolo della soglia dimensionale dei lavoratori (fino a/più di 249) deve avvenire a livello di singola impresa.
Per i gruppi costituiti da imprese che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a 249, sono percorribili due diverse e alternative opzioni:

- la condivisione del canale di segnalazione;
- l'affidamento della gestione del canale di segnalazione ad un soggetto esterno.

Per i gruppi costituiti da imprese che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, superiore a 249, la condivisione del canale interno di segnalazione e della relativa gestione non è consentita, ma è percorribile come soluzione quella dell'affidamento della gestione del canale di segnalazione ad un soggetto esterno.

Si procede, dapprima, all'esame della fattispecie della condivisione, consentita solo nei gruppi di medie dimensioni; in seguito, viene illustrata l'ipotesi dell'affidamento della gestione del canale di segnalazione ad un soggetto esterno, prevista tanto per i gruppi di medie dimensioni quanto per quelli di grandi dimensioni.

❖ La condivisione

All'interno dei gruppi con imprese fino a 249 dipendenti è senz'altro ammessa la condivisione del canale interno e della relativa gestione ai sensi dell'art. 4, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023.
Per tali gruppi valgono i principi generali già espressi in merito alla fornitura e alla condivisione del canale che qui di seguito si ripropongono e approfondiscono.
Da un punto di vista pratico, come detto, la condivisione si può realizzare mediante l'istituzione di una piattaforma unica ma ramificata a livello di gruppo. Ciò permette di condividere le risorse economiche per acquistare/mantenere un'unica infrastruttura che si ramifica in tanti sottocanali autonomi quante sono le società del gruppo. Mediante tale infrastruttura, ogni società del gruppo assolve all'obbligo di dotarsi di un proprio canale

interno, ferma restando la necessità per ciascuna società di nominare un gestore al fine di trattare e istruire le segnalazioni ricevute.
Ciò consente di tutelare la riservatezza della persona segnalante in quanto ogni gestore avrà accesso solo alle segnalazioni che riguardano l'ente di appartenenza. Già nelle LLGG n. 311/2023 è stato infatti precisato che la condivisione non può "*pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata*". D'altra parte, tale precisazione è in linea con la direttiva (art. 8, par. 6) ai sensi della quale la condivisione "*non pregiudica l'obbligo imposto di mantenere la riservatezza, di fornire un riscontro e di affrontare la violazione segnalata*".

Attraverso la piattaforma unica, quindi, la persona segnalante può rivolgersi alla società di appartenenza, che acquisirà la segnalazione attraverso il sottocanale autonomo.
La società, ricevuta la segnalazione, ove ritenuto opportuno, potrà avvalersi della capacità investigativa della capogruppo, previa informativa alla persona segnalante.
Rimarrà comunque responsabilità della singola società mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e fornire a quest'ultima informazioni sullo sviluppo del procedimento.
Se la persona segnalante presta attività lavorativa presso la capogruppo ed è a quest'ultima che intende segnalare, la capogruppo - ove ritenuto opportuno e nel caso in cui la violazione abbia un carattere "trasversale", ossia riferibile anche alle attività di una controllata – potrà avvalersi del supporto degli uffici di quest'ultima.

La scelta della condivisione implica la stipula di un contratto che definisce i compiti e le responsabilità nell'ambito di tale rapporto.
A titolo meramente esemplificativo, tale contratto potrà disciplinare:

- le modalità di funzionamento del canale di segnalazione condiviso;
- le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali;
- le misure tecniche e organizzative adottate per garantire la necessaria riservatezza nell'ambito della gestione delle segnalazioni;
- le misure tecniche e organizzative adottate affinché il canale di segnalazione assicuri a ogni ente di avere accesso alle sole segnalazioni ad esso relative.

Resta fermo che, laddove il gruppo opti per la condivisione del canale interno e della relativa gestione, ciascuna società dovrà dare conto di tale scelta nell'atto organizzativo/MOG 231, all'interno del quale occorrerà disciplinare:

- i compiti e i poteri del soggetto destinatario delle segnalazioni;
- le modalità per il ricevimento delle segnalazioni;
- le modalità per la formulazione della richiesta di supporto istruttorio e ambiti per la collaborazione nella gestione delle segnalazioni (risorse umane, competenze tecniche, teoriche, strumentazione da mettere a disposizione, documentazione che può essere resa visibile);
- il processo di gestione delle segnalazioni.

Si precisa che tutte le società del gruppo definiscono, nel contratto di cui sopra, le responsabilità in merito all'adempimento degli obblighi in materia di *privacy*.
A tal proposito, è opportuno chiarire che:
- ai sensi della disciplina *whistleblowing,* la condivisione nei gruppi di imprese è possibile con le modalità e nei termini appena indicati;
- ai sensi della disciplina *privacy*, pur venendo in rilievo l'ipotesi della condivisione, non può trovare applicazione l'articolo 13, comma 5, del d.lgs. n. 24/2023 (secondo cui nei casi di condivisione *"i soggetti determinano le rispettive responsabilità ai sensi dell'art. 26 del Regolamento UE"*) in quanto, vista la specificità dei gruppi di imprese, deve trovare applicazione l'art. 28 del medesimo Regolamento UE con conseguente qualifica della capogruppo quale responsabile del trattamento dei dati.

Infine, si ricorda che ciascun ente avrà comunque il compito di:

- mettere a disposizione informazioni chiare sull'esistenza del canale, anche attraverso il sito internet;
- assicurare un'adeguata formazione sulla normativa *whistleblowing* e sul corretto utilizzo del canale;
- conservare la documentazione inerente alla segnalazione nei termini indicati dal d.lgs. n. 24/2023.

❖ L'affidamento della gestione del canale di segnalazione a terzi (o esternalizzazione)

Per tutti i gruppi di imprese, a prescindere dalla soglia dimensionale, la gestione del canale di segnalazione può essere affidata a una persona interna ovvero a un ufficio interno o a un soggetto esterno ai sensi dell'art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 24/2023.
Una soluzione che tiene evidentemente conto delle caratteristiche di tali gruppi di imprese è, pertanto, la seguente: ogni società può affidare la gestione del canale ad un soggetto terzo, che può essere un'impresa del gruppo, ivi inclusa la casa madre, o un soggetto esterno al gruppo.
Nell'ipotesi all'esame, è necessario che ogni società del gruppo stipuli un contratto di affidamento con il soggetto esterno che disciplini le modalità di gestione delle segnalazioni, con indicazione dei compiti, dei poteri e delle responsabilità del soggetto terzo individuato quale gestore. Il contratto deve necessariamente tener conto anche degli aspetti relativi al trattamento dei dati personali. A tale riguardo, infatti, il soggetto terzo può trattare dati personali in qualità di responsabile del trattamento, in conformità alle condizioni previste dall'art. 28 del Regolamento UE 2016/679.
Il terzo dovrà mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e porre in essere tutti gli adempimenti previsti dall'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023 in conformità a quanto disciplinato nel relativo atto organizzativo/MOG 231, richiamato nel contratto di cui sopra, che dovrà quindi prevedere:

- le modalità di ricezione delle segnalazioni;

- il ruolo e i compiti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni;
- le modalità e i termini di conservazione dei dati, appropriati e proporzionati in relazione alla procedura di *whistleblowing* e alle disposizioni di legge;
- l'ipotesi del conflitto di interessi del soggetto deputato a gestire le segnalazioni;
- le fasi della procedura di gestione delle segnalazioni e le relative tempistiche.

Si precisa che, in tale caso, ogni società adempirebbe all'obbligo di nominare un gestore per assicurare il *follow up* ai *reports,* avendo affidato la gestione del canale interno di segnalazione (ai sensi dell'art. 4, co. 2) a un soggetto terzo che, si ripete, può essere anche la capogruppo.
Si precisa che, nell'ipotesi in cui più imprese affidino ad uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, è necessario garantire che ciascun ente abbia contezza esclusivamente delle segnalazioni di propria spettanza, tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità, affinché il relativo organo di indirizzo possa adottare gli eventuali provvedimenti conseguenti agli esiti dell'istruttoria svolta dal gestore. Il responsabile del trattamento adotta, oltre a misure di segregazione, tutte le "*misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio*" (art. 32, Regolamento UE 2016/679).
È di tutta evidenza che il terzo deputato alla gestione dovrebbe essere investito di poteri e competenze tali da consentirgli di poter dare seguito alle segnalazioni all'interno della società affidataria.
Si raccomanda, quindi, a ciascuna società del gruppo di nominare un referente interno per assicurare il coordinamento con il gestore esterno.

❖ Le differenze tra la condivisione del canale e l'affidamento della gestione a un soggetto terzo

Nella fattispecie della condivisione si registra una compartecipazione delle società coinvolte nell'acquisto dell'infrastruttura informatica e nella gestione delle segnalazioni: all'interno del gruppo, infatti, è possibile utilizzare un'unica piattaforma informatica, che consente alla persona segnalante, una volta effettuato l'accesso, di selezionare – all'interno di un elenco – la società nella quale presta attività lavorativa e a cui intende presentare la segnalazione. Ogni singola società può avvalersi del supporto della capogruppo per le attività investigative; resta fermo che ciascuna di esse è tenuta a mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante ed è responsabile del diligente seguito delle segnalazioni.
Diversamente, nell'esternalizzazione, l'intera attività di gestione del canale e, quindi, delle segnalazioni è devoluta al terzo, il quale mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante e svolge, assumendosene le responsabilità, i compiti propri che la gestione comporta. In questi casi, ciascuna società potrà affidare la gestione del canale di segnalazione e, quindi, il compimento di tutte le attività indicate all'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023 al soggetto terzo, il quale può coincidere anche con la capogruppo. Tale modello

deve essere regolato da appositi contratti sottoscritti tra la singola società e il soggetto terzo.

❖ Poteri di vigilanza di ANAC nei casi di condivisione del canale e di affidamento della gestione a terzi

Un'ulteriore questione da affrontare è quella relativa al ruolo di ANAC nelle fattispecie della condivisione del canale e dell'affidamento della gestione dello stesso a terzi, anche laddove vengano coinvolti soggetti con sedi in Stati diversi.

In linea di principio, relativamente a ciascun soggetto che ha optato per la condivisione, ANAC può: (i) vigilare sul singolo canale che fa capo all'ente, che costituisce un'articolazione della piattaforma centralizzata; (ii) verificare che alle segnalazioni, eventualmente ricevute, sia stato dato adeguato seguito nonché; (iii) vigilare sul rispetto degli adempimenti relativi alle interlocuzioni con la persona segnalante da parte del medesimo ente.

All'interno dei gruppi di imprese che hanno optato per la condivisione e che hanno sedi in Stati diversi, le suddette attività di vigilanza possono essere esercitate da ANAC nei confronti della società presso cui la persona segnalante effettua la segnalazione, con sede in Italia.

In merito all'affidamento della gestione del canale di segnalazione a un soggetto esterno, occorre evidenziare, in generale, che ogni ente sottoposto al d.lgs. n. 24/2023 è tenuto a istituire e a rendere attivo il proprio canale di segnalazione; la responsabilità dell'ente non può quindi escludersi per il solo fatto che questi abbia affidato a terzi la gestione del canale. Invero, il committente (*rectius* l'ente che affida la commessa) sarà responsabile della mancata attivazione del canale o della mancata conformità dello stesso alle prescrizioni di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 24/2023, qualora, al momento della stipulazione del contratto con il terzo, abbia ignorato l'assoluta inidoneità di quest'ultimo all'esecuzione della gestione del canale. Spetta, infatti, al committente la scelta di un terzo in grado di eseguire la prestazione del servizio; pertanto, se la scelta ricade su un soggetto non autonomo o se la disciplina di gestione delle segnalazioni predisposta da quest'ultimo non è conforme al d.lgs. n. 24/2023, si potrà configurare una responsabilità del committente che, al ricorrere dei necessari presupposti, potrà essere sottoposto alla sanzione di cui all'art. 21 del citato d.lgs. n. 24/2023.

Lo stesso discorso trova applicazione anche al caso in cui il soggetto terzo abbia sede all'estero: in tale ipotesi, infatti, ANAC può vigilare sull'operato del committente con sede in Italia, nei termini anzidetti.

Approfondimento 3: Gli Enti del Terzo settore (ETS) e il *whistleblowing*

1. Premessa

Con l'art. 18 del d.lgs. n. 24/2023 il legislatore ha affidato un importante ruolo nell'ambito del *whistleblowing* agli Enti del Terzo settore[51].

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 18, commi 1 e 2 **d.lgs. n. 24/2023**	Istituzione presso ANAC dell'elenco degli Enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno che consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito: - sulle modalità di segnalazione; - sulla protezione dalle ritorsioni; - sui diritti della persona coinvolta; - sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

Ai sensi della citata norma, gli ETS, iscritti in un apposito Registro presso ANAC e con i quali l'Autorità stipula specifiche convenzioni[52], sono chiamati a fornire alle persone segnalanti misure di sostegno.
In considerazione di tale importante ruolo e al fine di consentire ai suddetti Enti di poter svolgere nelle migliori condizioni possibili le proprie attività di sostegno, ANAC ha ritenuto di fornire indicazioni specifiche sul ruolo degli ETS nelle presenti LLGG.

In dettaglio, il presente focus avrà ad oggetto:
- l'attività degli ETS;
- la differenza fra gli ETS e il facilitatore.

2. L'attività degli ETS

L'attività degli ETS consiste in un generale sostegno alla persona segnalante. Il ruolo degli ETS è, infatti, quello di promuovere la conoscenza della disciplina in esame e di accrescere la consapevolezza degli strumenti a disposizione, anche nell'ottica di migliorare la qualità delle segnalazioni.
Più nello specifico, l'attività degli ETS consiste in un sostegno volto a chiarire, a titolo esemplificativo e non esaustivo, il perimetro soggettivo e oggettivo di applicazione del d.lgs. n. 24/2023, i presupposti per effettuare, rispettivamente, una segnalazione interna,

[51] Si tratta di Enti che esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, per quanto rileva in questa sede: promuovono la cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata e la tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui medesimo art. 5 citato.
[52] Il Registro è disponibile sul sito di ANAC al seguente link https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing

una segnalazione esterna, una denuncia all'Autorità Giudiziaria o una divulgazione pubblica, le modalità di compilazione delle segnalazioni.
Tali Enti possono fornire anche un supporto psicologico e consulenze a titolo gratuito.

L'attività degli ETS appare anche funzionale ad una migliore gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC. Una corretta informazione consente, infatti, la presentazione di una segnalazione completa e di conseguenza riduce il numero di segnalazioni archiviate dall'Autorità, ad esempio, per mancanza degli elementi essenziali[53].
In generale, il sostegno offerto dagli ETS può precedere o seguire il processo di segnalazione. Tali enti, infatti, possono assistere la persona segnalante che abbia subito misure ritorsive e intenda comunicarle ad ANAC. In tal caso, ad esempio, gli ETS possono informare la persona segnalante delle tutele riconosciute in caso di ritorsione e dei presupposti necessari per beneficiare della protezione da parte di ANAC.

L'attività di sostegno degli ETS si sostanzia in un generale sostegno alla persona segnalante che consiste nel fornirle informazioni sulla normativa in materia di *whistleblowing*, indirizzarla nella scelta del canale utilizzabile per presentare la segnalazione, supportarla in presenza di presunte ritorsioni. Tali Enti possono fornire anche un supporto psicologico e consulenze a titolo gratuito.
Il sostegno offerto dagli ETS può precedere o seguire il processo di segnalazione.

3. La differenza tra Ente del Terzo settore e facilitatore

Il ruolo degli ETS deve essere mantenuto distinto da quello del facilitatore.
Sul punto, occorre rammentare che il facilitatore è colui che assiste la persona nel processo di segnalazione, operando all'interno del medesimo contesto lavorativo e il cui intervento deve essere mantenuto riservato[54]. Si precisa che non vi è un obbligo per i soggetti del settore pubblico e privato di designare un facilitatore. Tale scelta, infatti, è interamente rimessa alla persona segnalante.

L'Ente del Terzo settore è una persona giuridica che non ha un rapporto di natura lavorativa o professionale con la persona segnalante e che può prestare assistenza non solo a quest'ultima, ma anche a tutti coloro che possono essere interessati a conoscere la normativa (si pensi, ad esempio, alla persona coinvolta o alle altre persone menzionate

[53] Cfr. "*Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023 n. 24*" adottato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023.
[54] Nelle precedenti LLGG ANAC ha indicato alcuni esempi di soggetti che potrebbero svolgere il ruolo di facilitatori: a titolo esemplificativo, potrebbe essere il collega dell'ufficio della persona segnalante o di un altro ufficio che la assiste in via riservata nel processo di segnalazione, oppure potrebbe essere un collega che riveste anche la qualifica di sindacalista se assiste la persona segnalante in suo nome, senza spendere la sigla sindacale (Cfr. § 1.5, Parte Prima LLGG n.ro 311/2023). Nella medesima sede, ANAC ha chiarito anche le tutele accordate dal d.lgs. n. 24/2023 a tale soggetto (per i dettagli si rinvia ai §§ 1.5 e 4 delle LLGG di cui alla delibera n. 311/2023).

nella segnalazione). L'assistenza, come già evidenziato nel paragrafo precedente, si sostanzia in un'attività informativa e di consulenza sulle modalità di segnalazione, sulle tutele riconosciute dalla normativa, nonché sulle modalità e sulle condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato. Ciò diversamente dal facilitatore che è chiamato a prestare la propria assistenza "*nel processo di segnalazione*" e quindi nel momento in cui la persona segnalante effettua la segnalazione[55].

Da ultimo, si consideri che, se ad un ETS fosse riconosciuta la possibilità di svolgere il ruolo di facilitatore, potrebbe ingenerarsi un paradosso: da un lato, infatti, l'ente assisterebbe la persona segnalante, in via riservata, nel suo processo di segnalazione (potendo anche conoscere l'identità della persona segnalata), dall'altro, l'ente potrebbe trovarsi a fornire assistenza anche alla persona coinvolta nella medesima segnalazione, considerando che tra le attività che gli ETS sono chiamati a svolgere dal legislatore all'art. 18 del d.lgs. 24/2023 vi è quella di fornire informazioni e consulenza sui diritti della persona coinvolta. In tal caso potrebbe essere maggiormente a rischio la tutela della riservatezza della persona segnalante.

Il ruolo di facilitatore e quello degli ETS vanno tenuti distinti. Questi ultimi sono tenuti a chiarire ai soggetti che si rivolgono loro che la propria attività consiste nel fornire informazioni, assistenza e consulenza nei termini sopra esposti mentre la segnalazione vera e propria deve essere effettuata direttamente dalla persona segnalante.

[55] Resta fermo naturalmente in capo alla persona segnalante l'obbligo di presentare la segnalazione.

Delibera n. 479
del 26 novembre 2025

Oggetto
modifica ed integrazione della Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 recante "*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".*

Considerato
che con delibera n. 311 del 12 luglio 2023 e relativi allegati l'Autorità ha fornito indicazioni per la presentazione ad ANAC delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione, come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 24/2023;

Visto
che nella citata delibera è stato precisato che le Linee Guida forniscono anche indicazioni e princìpi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto per i propri canali e modelli organizzativi interni, su cui ANAC si è riservata di adottare successivi atti di indirizzo;

Tenuto conto
che l'art. 8 del d.lgs. 24/2023 attribuisce all'Autorità, tra l'altro, il compito di "*fornire a qualsiasi persona interessata informazioni sull'uso […] del canale di segnalazione interna";*

Considerate
le nuove Linee Guida whistleblowing sui canali interni adottate con Delibera n. 478 del 26 novembre 2025 in ragione della ravvisata esigenza di fornire indicazioni più precise e puntuali rispetto ai canali interni di segnalazione e di chiarire i dubbi emersi in fase di prima applicazione del d.lgs. 24/2023;

Valutata
la necessità di assicurare la coerenza della delibera n. 311/2023 con le indicazioni contenute nella nuova delibera n. 478 del 2025 nonché di superare alcune criticità segnalate dai soggetti tenuti ad applicare il d.lgs. 24/2023;

Tutto ciò premesso e considerato

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 26 novembre 2025;

Delibera

Di approvare le modifiche e le integrazioni alla delibera n. 311 del 12 luglio 2023 e ai relativi allegati 2 e 3 come di seguito elencate.

- **Al § 2.2 "*Le segnalazioni anonime e la loro trattazione*", Parte Prima a pag. 32** il seguente periodo: *"I soggetti del settore pubblico e del settore privato considerano le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione. In tali casi quindi le segnalazioni anonime saranno gestite secondo i criteri stabiliti, nei rispettivi ordinamenti, per le segnalazioni ordinarie"* è stato modificato come segue:

  "I soggetti del settore pubblico e del settore privato ***possono considerare*** *le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione. In tali casi quindi le segnalazioni anonime saranno gestite secondo i criteri stabiliti, nei rispettivi ordinamenti, per le segnalazioni ordinarie.* ***La soluzione adottata dovrà essere disciplinata nei propri atti/regolamenti interni.***

- **Al § 2.2. nella tabella riassuntiva a pag. 32**, il periodo: *"I soggetti del settore pubblico e del settore privato considerano le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione",* è stato modificato come segue:

  "I soggetti del settore pubblico e del settore privato ***possono considerare*** *le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione".*

- **Al § 3.1. la tabella "*Indicazioni sui canali interni*" a pag. 36 è stata modificata nella parte relativa alla condivisione.** In particolare, l'espressione "*Gestione condivisa del canale*" è stata modificata come segue: "*Condivisione del canale*".

- **Al § 3.1. nella parte dedicata all' "*Istituzione dei canali di segnalazione*" pag. 37** i seguenti periodi:

  - *La posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza. Qualora si utilizzino canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nell'atto organizzativo, è opportuno indicare gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa. Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" al gestore della segnalazione (ad es. "riservata al RPCT"). La segnalazione è poi*

oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore;

sono stati così modificati:

***"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. È** opportuno indicare **nell'atto organizzativo/MOG 231** gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa.*
*Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è **possibile** che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" al gestore della segnalazione. La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore. **Si precisa, tuttavia, che per gli enti sottoposti al rispetto del codice dell'amministrazione digitale, la soluzione prospettata dovrebbe costituire un'estrema ratio, in quanto gli stessi dovrebbero prediligere l'utilizzo di soluzioni alternative, in conformità a quanto previsto nel codice.***

- **Al § 3.1. nella parte dedicata a "*I soggetti cui va affidata la gestione delle segnalazioni*" a pag. 38** il periodo "*Nel settore privato, la scelta del soggetto cui affidare il ruolo di gestore delle segnalazioni è rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun ente, in considerazione delle esigenze connesse alle dimensioni, alla natura dell'attività esercitata e alla realtà organizzativa concreta. Ciò, fermo restando il rispetto dei requisiti previsti dal legislatore. Tale ruolo, a meri fini esemplificativi, può essere affidato, tra gli altri, agli organi di internal audit, all'Organismo di vigilanza previsto dalla disciplina del d.lgs. n. 231/2001, ai comitati etici*" è stato integrato come segue:

"*Nel settore privato, la scelta del soggetto cui affidare il ruolo di gestore delle segnalazioni è rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun ente, in considerazione delle esigenze connesse alle dimensioni, alla natura dell'attività esercitata e alla realtà organizzativa concreta. Ciò, fermo restando il rispetto dei requisiti previsti dal legislatore. Tale ruolo, a meri fini esemplificativi, può essere affidato, tra gli altri, agli organi di internal audit, all'Organismo di vigilanza previsto dalla disciplina del d.lgs. n. 231/2001, ai comitati etici. **Si precisa che, nell'ipotesi in cui più enti affidino ad uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, è necessario garantire che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria spettanza tenuto anche conto***

della attribuzione della relativa responsabilità. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun ente abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza. D'altra parte, i canali interni devono essere progettati in modo da consentire un accesso selettivo alle segnalazioni solo da parte del personale autorizzato e rispettare la tutela della riservatezza e la disciplina sul trattamento dei dati personali (cfr. §§ 4.1 e 4.1.3)*".*

- **Al § 3.1. nella parte dedicata a "*Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni*" a pag. 39** i seguenti periodi: "*In particolare, un corretto seguito implica, in primo luogo, nel rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati, una valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali della segnalazione per valutarne l'ammissibilità e poter quindi accordare al segnalante le tutele previste. Per la valutazione dei suddetti requisiti, il soggetto che gestisce le segnalazioni può far riferimento agli stessi criteri utilizzati dall'Autorità, come elencati al § 1, Parte Seconda, delle presenti Linee Guida. Ad esempio:*
    - *manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;*
    - *accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente.*

  Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, come di whistleblowing, il gestore delle segnalazioni avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate per valutare la sussistenza degli stessi".

  […] Ciò premesso, occorre evidenziare che, per poter dare corretto "seguito" alla segnalazione, è opportuno anzitutto, come già detto, vagliarne l'ammissibilità".

  sono stati modificati come segue:

  "*In particolare, un corretto seguito implica, in primo luogo, nel rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati,* ***una verifica dei presupposti soggettivi e oggettivi richiesti dal d.lgs. n. 24/2023 per*** *poter quindi accordare al segnalante le tutele previste.* ***Una volta accertato il rispetto dei suddetti requisiti,*** *il gestore delle segnalazioni avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate per valutare la sussistenza degli stessi.*

  […] Ciò premesso, occorre evidenziare che, per poter dare corretto "seguito" alla segnalazione, è opportuno anzitutto, come già detto, ***verificare i presupposti soggettivi e oggettivi richiesti dal legislatore.***

- **Al § 3.1. il titolo: *"La possibilità per alcuni enti di gestire in modo condiviso le segnalazioni*" a pag. 41** è stato modificato in "***La condivisione del canale di segnalazione*".**

- **Al § 3.1. il periodo a pag. 41**: "*Al fine di ottimizzare e specializzare il lavoro sulle segnalazioni in esame, e anche in una logica di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dei costi, il decreto consente ad enti di minori dimensioni di "condividere" il canale di segnalazione interna e la relativa gestione (ad esempio potrebbero essere stipulati accordi/convenzioni per la gestione in forma associata delle segnalazioni whistleblowing). Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata*" è stato riformulato come segue:

  "Al fine di ottimizzare e specializzare il lavoro sulle segnalazioni in esame, e anche in una logica di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dei costi, il decreto consente ad enti di minori dimensioni di "condividere" il canale di segnalazione interna ***nonché le risorse per lo svolgimento delle indagini.*** *Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata*. ***Resta fermo, infatti, l'obbligo per ciascuna amministrazione/ente di nominare un proprio gestore della segnalazione. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun gestore abbia accesso solo alle segnalazioni relative al proprio ente, anche tenuto conto della attribuzione della relativa responsabilità".***

  Alla fine di tale ultimo periodo è stata aggiunta anche la seguente **nota n. 65**: "***Per maggiori approfondimenti sul tema, si rinvia alle Linee Guida whistleblowing sui canali interni adottate da questa Autorità con delibera n.* 478 del 26 novembre 2025**".

- **Al § 3.1. sempre a pag. 41** il periodo "*Si precisa che, nell'ipotesi in cui gli enti affidino ad uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, è necessario garantire che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria spettanza tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun ente abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza*", è stato espunto e inserito con modifiche all'interno della parte I, par. 3.1. "*I canali interni*", punto relativo a "*I soggetti cui va affidata la gestione delle segnalazioni"* pag. 38 (cfr. *supra*).

- **Al § 3.2, nella parte relativa agli "*Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni – Il canale esterno presso ANAC*" a pag. 43** il periodo: *"1. [..] Il decreto contempla anche l'ipotesi in cui non sia prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna. Tale fattispecie, tuttavia, presenta delle difficoltà applicative in quanto, per come è strutturato il decreto, il soggetto è tutelato se l'ente presso cui lavora e/o collabora rientra tra quelli tenuti ad applicare la disciplina in questione. Quindi se il canale non è istituito perché l'ente non è obbligato, il*

segnalante non è considerato un whistleblower e non può trasmettere di conseguenza segnalazioni ad ANAC" è stato modificato nei termini che seguono:

"1. [..] Il decreto contempla anche l'ipotesi in cui non sia prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna. ***In tal caso, la persona segnalante potrà trasmettere la propria segnalazione ad ANAC mediante il canale esterno ai sensi dell'art. 6, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023".***

- Al medesimo periodo sopra citato sono state inserite due note a piè di pagina, rispettivamente:

  - Nota n. 72 a pag. 43 ***"Potranno quindi segnalare ad ANAC mediante il canale esterno le persone che operano presso i soggetti del settore privato con media inferiore a 50 dipendenti, che non adottano il MOG 231 e non operano nei settori sensibili di cui all'Allegato al d.lgs. n. 24/2023";***
  - Nota n. 73 a pag. 43 ***"Cfr. anche considerandum n. 51 della direttiva UE 2019/1937".***

- **Al § 3.5 "*Differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e del tipo di violazioni che possono essere segnalate* " a pag. 46 e 47** sono stati modificati sia lo schema relativo ai soggetti pubblici che quello relativo ai soggetti privati.

- **Al § 4.1.1 nell'"*Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - La tutela della riservatezza del segnalante"* a pag. 54** il periodo: "*Nell'ambito del settore privato, il decreto dispone che gli enti e le persone con meno di 50 dipendenti, ma che abbiano istituito un modello 231, prevedano in esso sanzioni disciplinari, tra l'altro, nei confronti di coloro che accertano essere responsabili della violazione dell'obbligo di riservatezza nella gestione delle segnalazioni*" è stato modificato come segue:

  "Nell'ambito del settore privato, il decreto dispone che gli enti - ***a prescindere dalla media dei lavoratori impiegati -*** *che abbiano istituito un modello 231 prevedano in esso sanzioni disciplinari, tra l'altro, nei confronti di coloro che accertano essere responsabili della violazione dell'obbligo di riservatezza nella gestione delle segnalazioni".*

- **L'Allegato 2 recante "*Istruzioni sulla trasmissione di segnalazioni*"** è stata quasi integralmente modificata sia nella parte relativa al procedimento di trasferimento che in quella relativa all'accreditamento di un utente di una Organizzazione esterna, nonché integralmente modificato con riferimento all'accesso alla segnalazione.

- **L'Allegato 3 recante "*Istruzioni sull'acquisizione di segnalazioni*** "è stato integralmente modificato con riferimento alla procedura da rispettare per la trasmissione di una segnalazione ad ANAC.

Si precisa che le modifiche illustrate sono state apportate anche alla versione schematica della delibera n. 311/2023 e ai relativi approfondimenti n.n. 10, 11 e 14 allegati alla stessa.

La presente delibera, la versione unitaria e la versione schematizzata della deliberazione ANAC n. 311 del 12 luglio 2023 (con gli approfondimenti) e i relativi allegati, come risultanti dalle modificazioni ed integrazioni apportate con il presente provvedimento, sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Autorità.

Della suddetta pubblicazione è dato avviso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 dicembre 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente