

Guide

Vademecum operativo al whistleblowing alla luce delle recenti Linee Guida ANAC

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

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 pubblica² e recepiscono i risultati del monitoraggio condotto dall'Autorità nel corso del 2024 sullo stato di attuazione della normativa³. 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. 311/2023⁴), 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_K8BVdVVE2_8Dq_viewSingleAsset=true.

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

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 pubblica⁵ 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 lavoratori⁶. 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 e 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"*.

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 <i>whistleblowing</i> 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.

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. DPIA⁷).

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 <i>whistleblowing</i> 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*.

	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 interno⁸ 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.

	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

	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 generale⁹ 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 sostituto¹⁰; (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.

Q&A

<p>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?</p>	<p>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.</p>
<p>Quanto al cumulo degli incarichi, il DPO/RPD (Data Protection Officer) può svolgere il ruolo di gestore delle segnalazioni whistleblowing?</p>	<p>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.</p> <p>Negli enti di piccole dimensioni (<50 dipendenti), diversamente, sulla base di una valutazione <i>ad hoc</i> 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.</p>
<p>Se un ente ha esternalizzato DPO e gestione della segnalazione alla stessa azienda, ma</p>	<p>No, anche perché il cumulo degli incarichi prevede che il soggetto sia uno; in questo caso,</p>

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 trasmesso 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

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

<p>Come devono essere trattate le segnalazioni anonime?</p>	<p>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 <i>whistleblowing</i> oppure stabilire che le segnalazioni anonime devono essere considerate ordinarie.</p>
<p>Come può essere svolta l'attività di istruttoria delle segnalazioni whistleblowing?</p>	<p>Le modalità sono rimesse all'assoluta discrezionalità dell'ente. L'ANAC segnala, al riguardo, lo Standard ISO 37008, che contiene indicazioni utili per le <i>Internal Investigations</i>.</p>
<p>Le segnalazioni anonime non circostanziate possono considerarsi segnalazioni whistleblowing?</p>	<p>No, perché anche se non fosse anonima non sarebbe, comunque, una segnalazione whistleblowing perché sarebbe priva dei requisiti oggettivi.</p>
<p>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?</p>	<p>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 <i>fumus</i> di fondatezza della segnalazione, ossia</p>

	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 dichiara 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.

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 segnalante¹¹; 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 <i>whistleblowing</i> 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 supporto 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*.

<p>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?</p>	<p>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.</p>
--	--

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	
<p>Se un ente utilizzasse due canali diversi, uno per le segnalazioni relative al MOG231 ed uno per quelle <i>whistleblowing</i>, potrebbe essere sanzionato?</p>	<p>No. L'Autorità suggerisce di tenere distinti i due canali in quanto il doppio canale rischia di porsi in contrasto con l'esigenza di razionalizzare i presidi 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.</p>

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".

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 trattamento¹³.

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.

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.

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 segnalazione¹⁵ 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 <i>whistleblowing</i>, lettere di nomina ai fini <i>privacy</i>, 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

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 essere 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.

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