

Whistleblowing: le nuove Linee Guida ANAC sui canali interni di segnalazione

di **Marco Dell'Antonia** e **Valentina Sarpi Montella**

Sommario. **1.** La pubblicazione delle nuove Linee Guida. - **2.** I principali aspetti applicativi affrontati dalle Linee Guida. - **2.1** Canali interni di segnalazione. - **2.2** Informativa ai sindacati. - **2.3** Gestore delle segnalazioni. - **2.4** Gestione delle segnalazioni - **2.5** Formazione. - **3.** Whistleblowing e Modelli 231. - **4.** La gestione delle segnalazioni nei gruppi di società. - **5.** Conclusioni

1. La pubblicazione delle nuove Linee Guida

Con delibera n. 478 del 26 novembre 2025, ANAC ha approvato in via definitiva le *"Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione"*, disponendone la pubblicazione sul sito istituzionale e il relativo avviso in Gazzetta Ufficiale (le **"Linee Guida"**). Il provvedimento si inserisce nel quadro di attuazione del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (cd. **"Decreto Whistleblowing"**), che ha recepito la Direttiva (UE) 2019/1937 e definito la disciplina delle segnalazioni interne ed esterne nonché le tutele per le persone segnalanti. Le nuove Linee Guida completano e integrano, fornendo indicazioni specifiche sulle modalità di organizzazione e gestione dei canali interni presso gli enti pubblici e privati, le linee guida emanate da ANAC più di due anni fa con delibera n. 311/2023 (**"LG 2023"**), le quali – con l'occasione – sono state a loro volta oggetto di modifiche per opportuno allineamento, ad opera della delibera ANAC n. 479, sempre del 26 novembre 2025.

Da marzo 2023 ad oggi, gli enti sono stati impegnati su un doppio fronte: costruire o aggiornare i canali interni di segnalazione in conformità al Decreto Whistleblowing e, parallelamente, gestire le segnalazioni pervenute, confrontandosi con i molti spazi di discrezionalità lasciati dal Decreto Whistleblowing e dalle LG 2023 su profili di indubbio rilievo giuridico (e.g., responsabilità, rapporti con altri presìdi interni, *privacy*, conflitti d'interesse, ecc.).

Le Linee Guida sono state elaborate anche alla luce di consultazioni mirate con soggetti istituzionali, rappresentanze d'impresa e organizzazioni del terzo settore, cui è seguita una consultazione pubblica (tra i mesi di novembre e dicembre 2024). Il testo finale dà conto delle osservazioni pervenute sotto i vari profili, tra cui quelli attinenti alla protezione dei dati personali, che hanno visto il contributo del Garante *Privacy* (con parere del 9 ottobre 2025).

Le Linee Guida vanno, pertanto, analizzate insieme alla **relazione illustrativa**, che riporta le osservazioni più significative emerse in sede di consultazione e le considerazioni formulate dall'ANAC in merito.

2. I principali aspetti applicativi affrontati dalle Linee Guida

Con le nuove Linee Guida, ANAC si è espressa sui principali ambiti della disciplina (*i.e.*, canali interni, gestore delle segnalazioni, formazione, ecc.), affrontando aspetti applicativi in precedenza non approfonditi nelle LG 2023, al fine di fornire un supporto operativo agli enti chiamati ad applicare il Decreto *Whistleblowing* nella pratica operativa.

2.1 Canali interni di segnalazione

Le segnalazioni possono essere effettuate in forma scritta o orale; gli enti devono garantire l'istituzione di canali che garantiscono entrambe le modalità di segnalazione.

La scelta del canale deve essere effettuata in base al contesto organizzativo dell'ente.

ANAC conferma la preferenza per le piattaforme informatiche, in ragione del fatto che le stesse consentono un maggiore livello di protezione dei dati personali dalla fase di acquisizione delle segnalazioni alla fase di gestione delle stesse.

Resta la possibilità, ove non si adotti una piattaforma informatica, di utilizzare la posta ordinaria mediante lo strumento della *"protocollazione riservata in doppia busta"*. Al riguardo, ANAC, in parziale accoglimento di un'osservazione contenuta nella relazione illustrativa, ha espunto dallo schema delle Linee Guida il riferimento all'obbligo di inserire copia del documento d'identità all'interno delle buste, in coerenza con quanto avviene nel caso della piattaforma informatica, per la quale tale adempimento non è richiesto.

Quanto all'utilizzo della posta elettronica (anche PEC), nelle Linee Guida – tenendo conto del parere del Garante Privacy – si ribadisce che lo stesso *"[d]eve 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".*

2.2 Informativa ai sindacati

Le Linee Guida confermano che il coinvolgimento dei sindacati sull'implementazione del canale interno di segnalazione, seppur di carattere informativo, risulta obbligatorio *ex lege*; in assenza di tale coinvolgimento, all'ente possono essere applicate le sanzioni previste dall'art. 21 del Decreto *Whistleblowing* per l'istituzione di canali di segnalazione e di procedure di gestione non conformi.

In risposta ad alcune osservazioni formulate in sede di consultazione, ANAC ha precisato che il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali è necessario anche in caso di modifiche sostanziali e aggiornamenti alle procedure di gestione delle segnalazioni e che lo stesso debba essere effettuato prima della relativa delibera di approvazione da parte dell'organo amministrativo.

2.3 Gestore delle segnalazioni

Le Linee Guida confermano i requisiti di **autonomia** e **indipendenza** che il gestore delle segnalazioni deve possedere, chiarendo che tali caratteristiche implicano imparzialità, assenza di interferenze e piena autonomia operativa e valutativa. A detti requisiti si aggiungono: *(i) il possesso di competenze* adeguate, che si traduce in conoscenze in campo giuridico, etico e dell'integrità nonché in adeguata formazione in materia di *whistleblowing* e *privacy*; *(ii) la conoscenza dell'organizzazione* e del funzionamento dell'ente.

Una **novità significativa** introdotta dalle Linee Guida è la possibilità per il gestore di **avvalersi di un supporto**, che può essere costituito da soggetti in possesso del requisito dell'autonomia, specificamente formati e autorizzati al trattamento dei dati, i quali devono essere espressamente individuati nella procedura *whistleblowing* o nel Modello 231. Per gli enti privati, il supporto può essere individuato nel personale che opera nell'ufficio a cui appartiene il gestore oppure in un gruppo appositamente istituito.

Sempre nell'ambito della **scelta del gestore**, le Linee Guida raccomandano di evitare il **cumulo di incarichi** che possa compromettere l'autonomia dello stesso o generare conflitti, salvo eccezioni motivate negli enti di ridotte dimensioni (*i.e.*, con meno di cinquanta dipendenti).

A differenza dell'orientamento espresso nelle LG 2023, ANAC prevede ora che "[*l*]a disciplina del conflitto di interessi del gestore [...] è fondamentale per garantire una effettiva tutela alla persona segnalante [...]" La disciplina del **conflitto di interessi** richiede di prevedere nella procedura *whistleblowing* un **sostituto** del gestore prima che la situazione di conflitto insorga (il sostituto potrà essere indicato anche per il caso di assenza del gestore per più di sette giorni). L'*iter* da seguire per la nomina del sostituto è rimesso alla valutazione di ogni ente, fermo restando che deve essere garantita una gestione efficace, indipendente e autonoma della segnalazione. Per gli enti che non possono nominare un sostituto, la segnalazione potrà essere indirizzata al canale esterno istituito da ANAC. Se la gestione è affidata a un organo collegiale, si applica, invece, il rimedio dell'astensione del componente interessato, senza obbligo di comunicare il conflitto al vertice aziendale (precisazione introdotta al fine di meglio garantire la tutela della riservatezza).

2.4 Gestione delle segnalazioni

La **novità più rilevante** sul piano operativo è rappresentata dalla maggiore specificazione che le Linee Guida offrono rispetto agli adempimenti previsti

dall'art. 5 del Decreto *Whistleblowing*, declinando una guida dettagliata delle diverse fasi che compongono l'attività di gestione della segnalazione e fornendo indicazioni pratiche per gli enti.

Il processo si apre con l'**avviso di ricevimento** (da rilasciare nel termine di sette giorni), che – come precisato nella relazione illustrativa – ha natura meramente informativa e non comporta alcuna valutazione sul contenuto della segnalazione. Segue l'**esame preliminare**, che non si limita a una verifica formale, bensì comporta un vero e proprio vaglio di ammissibilità: il gestore deve accettare che sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi previsti dal Decreto *Whistleblowing* per l'effettuazione della segnalazione e che – ferma restando la possibilità di chiedere ulteriori informazioni al segnalante – la stessa abbia determinati contenuti minimi (*i.e.*, fatti sufficientemente precisi, con descrizione degli stessi ed, eventualmente, delle modalità attraverso cui il segnalante ne è venuto a conoscenza; generalità dei segnalati ove conosciute o di altri elementi che ne consentano l'identificazione). Quanto all'identità del segnalante, il gestore può venirne a conoscenza solo nel caso in cui sia strettamente necessario ai fini istruttori.

Superato il vaglio di ammissibilità, l'**istruttoria** rappresenta la fase centrale del processo di gestione, nella quale il gestore può effettuare tutte le opportune verifiche, analisi e valutazioni circa la fondatezza o meno dei fatti segnalati, anche mediante il coinvolgimento di soggetti interni o esterni, nel rispetto degli obblighi di riservatezza. Con riguardo agli strumenti a supporto delle attività istruttorie, la relazione illustrativa mostra che ANAC ha respinto la proposta di assegnare un *budget* dedicato al gestore, evidenziando come ciò non sia previsto dal Legislatore. Quanto alle modalità metodologiche, la circostanza per cui l'istruttoria possa essere svolta secondo la tecnica delle indagini interne risulta confermata dal riferimento alla ISO 37008 (sulle *internal investigations*) che l'Autorità ha ritenuto di inserire in nota nel testo delle Linee Guida.

Una volta **completata l'istruttoria**, il gestore può procedere all'archiviazione, motivando le ragioni della decisione, oppure rivolgersi agli organi e alle funzioni interne ed esterne competenti per i relativi seguiti. Le Linee Guida sottolineano che al gestore non compete alcuna valutazione in ordine alle responsabilità individuali e all'adozione di provvedimenti o procedimenti conseguenti all'istruttoria svolta.

Il processo si conclude con il **riscontro al segnalante entro tre mesi** (termine che si conferma non essere perentorio, per il caso, in particolare, che alcuni accertamenti e analisi richiedano tempi maggiori). Sul punto, le Linee Guida recepiscono le osservazioni emerse in sede di consultazione: il riscontro deve essere limitato alla comunicazione di archiviazione o alla valutazione del *fumus* di fondatezza della segnalazione e trasmissione degli esiti agli organi competenti.

2.5 Formazione

ANAC ha rilevato che numerosi enti non hanno pianificato o avviato iniziative di formazione in ambito *whistleblowing*, nonostante il ruolo centrale che questa riveste per l'efficace attuazione del sistema. Le Linee Guida precisano che la formazione è fondamentale sia per i gestori delle segnalazioni (che devono essere appositamente formati per legge) sia per tutto il personale, affinché sia garantita una gestione consapevole e accurata delle segnalazioni.

La formazione dei gestori deve essere erogata con cadenza periodica e fornire un quadro aggiornato sulle previsioni normative rilevanti, sulle principali tematiche oggetto di segnalazione e sugli adempimenti necessari nell'ambito del processo di gestione (e.g., in materia di *privacy*, riservatezza, conflitti di interesse, ecc.).

La formazione, rivolta a tutto il personale, è volta a fornire indicazioni sulla disciplina in materia, chiarendo, ad esempio, chi sia il *whistleblower*, quali segnalazioni rientrino nell'ambito di applicazione del Decreto *Whistleblowing* e quali garanzie siano previste per i segnalanti. Tale formazione deve essere programmata periodicamente e deve essere accompagnata da informazioni facilmente accessibili sui canali, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni, anche attraverso i siti istituzionali.

Con riferimento alle modalità di erogazione, le Linee Guida raccomandano che i corsi non si limitino a nozioni teoriche, ma includano esempi concreti e *case study* modellati sul contesto organizzativo del singolo ente.

3. Whistleblowing e Modelli 231

Le Linee Guida chiariscono che, a proposito di *whistleblowing*, il modello di organizzazione, gestione e controllo (“**Modello 231**”) deve dare conto in modo espresso di tre profili essenziali: (i) l’istituzione o l’adeguamento, in conformità al Decreto *Whistleblowing*, di un canale interno di segnalazione, descrivendone il funzionamento; (ii) l’esistenza del divieto di ritorsione e del divieto di ostacolare (o tentare di ostacolare) le segnalazioni; (iii) l’aggiornamento del sistema disciplinare per sanzionare le condotte rilevanti (e.g., ritorsioni, ostacoli, violazioni della riservatezza, ecc.), nel rispetto dei principi di proporzionalità e gradualità.

È ammesso che il Modello rimandi a una procedura/*policy* in materia di *whistleblowing*, purché il rinvio sia esplicito e che il Modello 231 mantenga l’enunciazione dei contenuti essenziali richiesti dal Decreto *Whistleblowing*; inoltre, il Modello deve dare conto dell’eventuale condivisione del canale con più società – ipotesi ricorrente nel caso dei gruppi societari – e delle modalità di gestione dello stesso.

Sul tema dei canali di segnalazione, ANAC – alla luce delle osservazioni emerse in consultazione – orienta gli enti verso l’unicità del canale interno per tutte le segnalazioni contemplate dal Decreto *Whistleblowing*, incluse quelle su condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs. 231/2001 o su violazioni del Modello

231, per evitare duplicazioni, sovrapposizioni e incertezze sul destinatario della segnalazione. In questo quadro, si colloca anche un chiarimento – particolarmente rilevante a livello operativo – sulle segnalazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro che rilevino ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e rientrino nel campo di applicazione del Decreto *Whistleblowing*: specifica ANAC che la presentazione di segnalazioni di questo tipo non presuppone un previo passaggio attraverso i canali “tradizionali” previsti dall’art. 20 del D.Lgs. 81/2008 (che prevede specifici obblighi informativi a carico del lavoratore in caso di eventuali defezioni dei mezzi e dispositivi di sicurezza e qualsiasi condizione di pericolo di cui venga a conoscenza).

Quanto alla posizione dell’**Organismo di Vigilanza**, le Linee Guida operano una distinzione a seconda dell’assunzione o meno del ruolo di gestore da parte dello stesso. L’OdV che assume il ruolo di gestore è, infatti, responsabile della presa in carico delle segnalazioni, della conduzione dell’istruttoria e dell’esecuzione degli adempimenti previsti dal Decreto *Whistleblowing*, assicurando altresì i flussi informativi verso le funzioni competenti per l’adozione delle misure correttive e disciplinari. Allorquando, invece, **l’OdV non riveste il ruolo di gestore** (ipotesi frequente in realtà di medie e grandi dimensioni), il gestore deve fornire informazioni tali da consentire all’OdV di “[p]oter sempre vigilare ‘sul funzionamento e sull’osservanza dei Modelli’, anche laddove non si occupi della gestione del canale di segnalazione”.

Ancorché le interlocuzioni debbano avvenire nel rispetto della riservatezza, la relazione illustrativa chiarisce un punto operativo di grande rilievo: **l’OdV non può accedere direttamente alla piattaforma di segnalazione** (salvo il caso in cui lo stesso sia individuato quale gestore). Le osservazioni che proponevano un **accesso diretto** dell’OdV al canale di segnalazione non sono, infatti, state **accolte** in esito alla fase di consultazione. Di contro, ANAC ha **condiviso** la necessità di prevedere **flussi informativi strutturati da parte del gestore** verso l’OdV, con contenuti e tempistiche stabiliti nel Modello 231 e/o nella procedura *whistleblowing*.

In chiave applicativa, traendo spunto dalle indicazioni delle Linee Guida, le società dovrebbero: *(i)* **formalizzare** nel Modello 231 (o nella procedura *whistleblowing* a cui si fa ivi rinvio) **chi è il gestore** e **come** si raccorda con l’OdV, indicando **cosa** confluisce nei flussi informativi e le **relative tempistiche** (e.g., *report* trimestrali/semestrali, sintesi degli esiti istruttori rilevanti, ecc.); *(ii)* assicurare che i **flussi** garantiscano **riservatezza** del segnalante; *(iii)* prevedere che l’OdV verifichi l’adozione e l’attivazione del canale interno di segnalazione in conformità al Decreto *Whistleblowing*, la predisposizione delle procedure interne per la ricezione e gestione delle segnalazioni e lo svolgimento delle attività formativa e informativa; *(iv)* programmare la formazione sui contenuti del Modello 231 e della procedura *whistleblowing* relativi alle segnalazioni di condotte illecite e di violazioni del Modello 231.

Le indicazioni fornite da ANAC in relazione ai Modelli 231 non hanno solo valore operativo; le Linee Guida chiariscono che un **Modello 231 non adeguato alla disciplina sul whistleblowing** non può garantire l'**efficacia esimente** della responsabilità amministrativa prevista dal D.Lgs. 231/2001. Questo principio discende dal **comma 2-bis dell'art. 6 del D.Lgs. 231/2001**, che impone agli enti di prevedere nel Modello 231 canali interni di segnalazione, misure di tutela contro le ritorsioni e un sistema disciplinare conformi al Decreto Whistleblowing. La **relazione illustrativa** conferma questa impostazione rigorosa, ma al tempo stesso evita soluzioni eccessivamente punitive; in tal senso, pur ribadendo come la partecipazione ai corsi di formazione sia da considerarsi obbligatoria, è stato **eliminato** dallo schema di Linee Guida l'inciso che qualificava automaticamente la mancata partecipazione alla formazione come violazione del Modello 231.

4. La gestione delle segnalazioni nei gruppi di società

Il Decreto Whistleblowing non disciplina la gestione delle segnalazioni all'interno dei gruppi, ma si limita a consentire agli enti con un numero di lavoratori non superiore a 249 di condividere il canale interno di segnalazione. Le Linee Guida – che, viceversa, dedicano al tema dei gruppi un apposito approfondimento – chiariscono che la condivisione del canale nei gruppi di società (che non superino la citata soglia di lavoratori) si realizza, di norma, mediante una piattaforma unica ramificata in sotto-canali, ciascuno riferito a una società del gruppo. Tale soluzione garantisce che il segnalante possa indirizzare la segnalazione alla società nella quale presta attività lavorativa, preservando la riservatezza e l'autonomia nella gestione della stessa. Ogni società adempie in questo modo all'obbligo di dotarsi di un canale di segnalazione, ferma restando la necessità di nominare un gestore per l'attività istruttoria, il quale pur potrà all'occorrenza avvalersi del supporto investigativo della capogruppo. La condivisione richiede alla base **un contratto tra le società del gruppo**, che, secondo le Linee Guida, deve disciplinare a titolo esemplificativo: *(i) compiti e responsabilità; (ii) modalità di funzionamento* del canale condiviso; *(iii) misure tecniche e organizzative* per garantire la riservatezza e assicurare che ogni ente acceda alle segnalazioni di competenza; *(iv) finalità e mezzi di trattamento dei dati personali* nonché ulteriori adempimenti in materia di **privacy**, inclusa, "vista la specificità dei gruppi di imprese", l'applicazione dell'art. 28 GDPR, "con conseguente qualifica della capogruppo quale responsabile del trattamento dei dati".

Per i gruppi che comprendono società con un numero di lavoratori superiore a 249, la condivisione del canale non è ammessa ai sensi del Decreto Whistleblowing. In tale ipotesi, le Linee Guida individuano quale soluzione organizzativa **l'esternalizzazione della gestione del canale** (opzione consentita per tutti i gruppi, indipendentemente dalle dimensioni). L'affidamento può avvenire a un soggetto terzo (che può essere **la capogruppo o altra società del gruppo**, in base alle risorse disponibili) mediante apposito

contratto, che dovrà definire a titolo esemplificativo: (i) i compiti, i poteri e le responsabilità del gestore; (ii) le misure e i termini di conservazione dei dati; (iii) le modalità di gestione delle ipotesi di conflitto di interesse; (iv) le fasi di gestione delle segnalazioni e le relative tempistiche.

Nell'ipotesi dell'esternalizzazione, il gestore esterno assume la piena responsabilità della gestione delle segnalazioni per conto di ciascuna società del gruppo e mantiene le interlocuzioni con il segnalante.

La relazione illustrativa chiarisce che, **in caso di esternalizzazione, il segnalante non può liberamente scegliere tra la società di appartenenza e il soggetto terzo** (anche se appartenente al gruppo): **la segnalazione deve essere indirizzata al gestore esterno designato**, per evitare duplicazioni e rischi di confusione. Sul punto, tenuto conto che il gestore esterno deve essere messo nelle condizioni di poter dare seguito alle segnalazioni all'interno della società affidataria, ANAC raccomanda, in ogni caso, “[a] ciascuna società del gruppo di nominare un referente interno per assicurare il coordinamento con il gestore esterno”.

Le Linee Guida chiariscono che ANAC esercita il proprio potere di vigilanza sia quando il canale di segnalazione è condiviso tra più società del gruppo sia quando la gestione è esternalizzata.

Nel caso di **condivisione del canale**, l'Autorità controlla ciascun ente per la parte di competenza, ovverosia la gestione del sotto-canale che costituisce un'articolazione della piattaforma comune. ANAC verifica che il canale interno sia attivo e conforme al Decreto *Whistleblowing*, che le segnalazioni ricevute abbiano avuto adeguato seguito e che siano rispettati gli obblighi di interlocuzione con il segnalante.

Il controllo da parte dell'Autorità non viene meno nell'ipotesi di **affidamento della gestione a terzi**, in quanto l'ente non è esonerato dalla responsabilità per la mancata attivazione del canale o per la sua non conformità: se il contratto è stipulato con un soggetto inidoneo o la gestione non rispetta le prescrizioni normative, la “società committente” (che ha affidato la gestione delle segnalazioni all'esterno) potrà essere sanzionata ai sensi dell'art. 21 del Decreto *Whistleblowing*. Inoltre, in risposta alle osservazioni in sede di consultazione che evidenziavano il rischio che i gruppi multinazionali potessero andare esenti da controlli, nelle Linee Guida viene precisato che, in caso di gruppi con sedi in Stati diversi, ANAC esercita comunque la vigilanza *“nei confronti della società presso cui la persona segnalante effettua la segnalazione, con sede in Italia”*.

In sintesi, nell'ipotesi di condivisione del canale, ANAC concentra la vigilanza sul corretto funzionamento del sotto-canale di ciascuna società, mentre, nell'ipotesi di esternalizzazione, l'attenzione dell'Autorità si focalizza sulla responsabilità della società committente nella scelta del gestore e nel controllo della sua operatività, anche laddove il rapporto si svolga in contesti transnazionali.



5. Conclusioni

Le Linee Guida segnano un’evoluzione significativa nell’attuazione del Decreto *Whistleblowing*, chiarendo aspetti applicativi pratici e rafforzando il coordinamento con i Modelli 231, anche ai fini del pieno esplicarsi dell’efficacia esimente.

L’istituzione di canali conformi non si esaurisce nella loro attivazione tecnica, ma richiede strumenti che ne garantiscano un funzionamento effettivo ed efficace sotto tutti i profili rilevanti: dalla formazione periodica dei gestori delle segnalazioni e del personale alla regolamentazione dei flussi informativi verso l’Organismo di Vigilanza, fino alle soluzioni organizzative per i gruppi societari.