

Numero 2 / 2026

Alessia FERRARA

Silvia LO PRESTI

***Whistleblowing*: I canali interni di segnalazione nelle nuove
Linee Guida ANAC**

Whistleblowing: I canali interni di segnalazione nelle nuove Linee Guida ANAC

Alessia FERRARA
Silvia LO PRESTI

Funzionarie giuridiche presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC¹

Abstract: il presente documento analizza le nuove Linee guida in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione, adottate da ANAC con Delibera n° 478 del 26 novembre 2025. L'obiettivo è quello di fornire una panoramica dei temi trattati dall'Autorità, soffermandosi sui profili risultati particolarmente critici e che hanno richiesto un maggiore sforzo interpretativo, così da consentire di acquisire una visione più chiara dell'istituto in parola.

This document analyses the new Guidelines on whistleblowing concerning internal reporting channels, adopted by National Anticorruption Authority (ANAC) with Resolution No. 478 of 26 November 2025. The aim is to provide an overview of the issues addressed by the Authority, focusing on those aspects that have proven to be especially critical and have required greater interpretative effort, to enable a clearer understanding of the institute in question.

Sommario: 1. Lo stato dell'arte della normativa italiana in materia di *whistleblowing* e gli orientamenti di ANAC. 2. Le Linee guida in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione. 2.1 Il canale interno di segnalazione. 2.2 Il gestore del canale e la sua attività. 2.3 La condivisione del canale interno di segnalazione e l'esternalizzazione nei gruppi societari. 2.4 I Codici di comportamento e la formazione. 2.5 La disciplina *whistleblowing* nei soggetti del settore privato: l'integrazione con i Modelli di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001. 2.6 Il ruolo degli Enti del Terzo Settore (ETS). 3 Conclusioni.

1 Lo stato dell'arte della normativa italiana in materia di *whistleblowing* e gli orientamenti di ANAC.

La disciplina del *whistleblowing* è passata da istituto di nicchia a pilastro delle politiche di prevenzione della corruzione e di tutela dell'integrità organizzativa, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato. L'attuale assetto normativo italiano è il risultato di un percorso che trova il suo punto di svolta nella Direttiva (UE) 2019/1937, con cui il legislatore europeo ha inteso assicurare standard minimi comuni di protezione per le persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Il recepimento interno è avvenuto con il Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 che ha profondamente innovato il quadro previgente, superando la frammentazione tra pubblico e privato e delineando una disciplina organica e trasversale.

¹ La pubblicazione in oggetto è a titolo esclusivamente personale; pertanto, le opinioni ivi espresse non vincolano in alcun modo l'Autorità Nazionale Anticorruzione

In questo nuovo assetto, gli atti di regolazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) rappresentano uno snodo interpretativo di primaria importanza. L’Autorità è intervenuta, infatti, dapprima con le Linee guida per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne di cui alla delibera n. 311 del 2023 e da ultimo con le recenti Linee Guida in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione di cui alla delibera n. 478 del 26 novembre 2025. Con queste ultime - espressione del generale potere di indirizzo attribuito ad ANAC in materia di misure di prevenzione della corruzione – si è inteso fornire indicazioni pratiche sulle modalità di gestione dei canali interni di segnalazione. Ciò al fine di rispondere alle esigenze specifiche degli enti destinatari, risolvendo nel contempo alcuni dei principali ostacoli operativi rilevati.

Le nuove Linee Guida (di seguito LLGG) si pongono in continuità con le precedenti, integrandole e completandole al fine di rendere più efficace il sistema di tutele del *whistleblower*. A tal fine, nell’ottica di garantire un coordinamento tra i due suddetti atti di regolazione e di allinearne i contenuti, con delibera n. 479 del 26 novembre 2025 sono stati apportati alcuni correttivi alle LLGG sui canali esterni.

2 Le Linee guida sui canali interni *whistleblowing*.

2.1 Il canale interno di segnalazione

Il d.lgs. n. 24/2023, nel recepire le indicazioni della direttiva europea, ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni, articolato, tra l’altro, in canali interni presso Enti pubblici e privati e canale esterno presso ANAC.

Il ricorso ai canali interni è incoraggiato dal legislatore, in quanto una più efficace prevenzione e accertamento delle violazioni passano attraverso l’acquisizione di informazioni pertinenti da parte dei soggetti più prossimi all’origine delle violazioni stesse. La preferenza accordata ai canali interni trova conferma nella disposizione dell’art. 6 del decreto che consente il ricorso al “canale esterno” attivato presso ANAC solo laddove si verificano le particolari condizioni ivi previste dal legislatore.

Con riguardo ai requisiti del canale interno occorre prendere le mosse dall’art. 4 del decreto che impone a tutti soggetti del settore pubblico e privato che rientrano nell’ambito di applicazione della normativa di attivare al proprio interno canali di segnalazione, “sentite” le rappresentanze o organizzazioni sindacali².

Al fine di attivare al proprio interno il canale, l’organo di indirizzo di ciascun Ente ha cura di definire nell’atto organizzativo o nel modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (di seguito MOG 231), tra l’altro, i compiti e i poteri del soggetto destinatario delle segnalazioni, le modalità per il ricevimento delle stesse e il relativo processo di gestione. Ove il canale sia stato già istituito ai sensi della precedente disciplina³, sarà sufficiente, invece, verificarne l’adeguatezza rispetto alle nuove previsioni.

Quanto al ruolo delle organizzazioni sindacali, la formulazione utilizzata dalla norma (“sentite”) induce a ritenere che tale coinvolgimento abbia un carattere meramente informativo. In altri termini, si tratta di una interlocuzione preventiva, volta all’acquisizione di osservazioni non vincolanti sul canale interno di segnalazione previsto, senza l’obbligo di addivenire ad un accordo o intesa. Per tale ragione, l’informativa ai sindacati può avere un contenuto sintetico, descrivendo

² Ai sensi dell’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 si tratta di quelle comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle rappresentanze sindacali aziendali di queste ultime ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

³ Ci si riferisce alla l. n. 179/2017.

i principali elementi che connotano il canale interno. È opportuno che la comunicazione venga trasmessa dall'Ente prima della delibera di approvazione dell'atto organizzativo/MOG 231 istitutivi del canale interno, ivi comprese le ipotesi in cui tali atti debbano essere modificati in modo sostanziale o aggiornati.

In ogni caso, se è pur vero che il coinvolgimento sindacale ha carattere interlocutorio, va tenuto presente che l'omissione del suddetto coinvolgimento incide sulla procedura per il ricevimento delle segnalazioni e la relativa gestione rendendola non conforme al disposto normativo, con conseguenti sanzioni a carico dell'Ente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 24/2023.

I canali interni, al fine di agevolare il segnalante, devono garantire la possibilità di effettuare una segnalazione in forma scritta e in forma orale. Quanto alla prima, si è posto il tema di individuare gli strumenti tecnici che consentano di ritenere soddisfatta la garanzia di riservatezza dell'identità e del contenuto della segnalazione. Sul punto, l'Autorità ha chiarito che gli Enti sono tenuti a disciplinare modalità, preferibilmente informatiche, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni 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 personali⁴.

Ferma restando tale preferenza, la scelta dello strumento adottato per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni 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. Il ricorso alla posta elettronica (ordinaria o certificata) non si considera adeguato a garantire la riservatezza, 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.

Si conferma, invece, quale buona pratica la possibilità di utilizzare la protocollazione riservata in doppia busta, salvo che per gli Enti sottoposti al rispetto del Codice dell'amministrazione digitale⁵, in base al quale questi dovrebbero prediligere l'utilizzo di soluzioni alternative.

Come detto, la segnalazione può essere presentata anche in forma orale, alternativamente, attraverso: linee telefoniche, sistemi di messaggistica vocale, 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.

È rimessa alla piena discrezionalità di ciascun Ente la scelta della modalità più adatta per l'effettuazione delle segnalazioni orali, in base alla relativa struttura organizzativa, ma è necessario che ne venga garantito il tracciamento soprattutto al fine di assicurare un effettivo e corretto procedimento di gestione.

2.2 Il gestore del canale e la sua attività.

La disciplina non si limita a richiedere l'istituzione di un canale, ma impone che esso sia presidiato da un gestore idoneo a garantire neutralità, competenza e continuità operativa.

La scelta del gestore deve essere formalizzata nell'atto organizzativo o nel MOG 231, in cui l'Ente è chiamato a definire in modo puntuale compiti, responsabilità e profili connessi al trattamento dei dati personali.

⁴ Cfr. Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

⁵ Cfr. d.lgs. n. 82/2005.

L'Ente può optare per una soluzione interna – individuando una persona o una struttura appositamente dedicata – oppure affidare la gestione a un soggetto esterno. In entrambe le ipotesi, ciò che rileva non è tanto la collocazione formale quanto l'effettiva posizione di autonomia rispetto ai soggetti coinvolti, senza interferenze, pressioni o sovrapposizioni decisionali.

Coerentemente con tale impostazione, ANAC esclude che agli organi di indirizzo possano essere attribuiti poteri di supervisione sulla gestione delle singole segnalazioni, limitandone il ruolo ad un intervento a valle dell'istruttoria svolta dal gestore, ove si ravvisino profili di competenza nonché allo svolgimento di un monitoraggio generale sul corretto funzionamento della procedura *whistleblowing*.

Per garantire imparzialità ed efficacia alla gestione della segnalazione, l'atto organizzativo o il MOG 231 devono disciplinare preventivamente le ipotesi in cui il gestore può trovarsi in una situazione di conflitto di interessi (ad esempio quando coincide con la persona segnalante, con la persona coinvolta o versa in una delle ipotesi contemplate dalla normativa in materia di conflitto). In tali casi, la gestione della segnalazione deve essere affidata a un sostituto previamente individuato, in possesso dei medesimi requisiti di autonomia e debitamente formato.

Si invitano gli Enti, soprattutto quelli di grandi dimensioni o a struttura complessa, a valutare con cautela anche l'attribuzione al medesimo soggetto di più ruoli sensibili, come quello di Responsabile della protezione dei dati (RPD) e di gestore del canale *whistleblowing*, al fine di evitare il rischio di compromissione dell'effettività delle rispettive funzioni.

Dal punto di vista operativo, il gestore è l'unico soggetto legittimato a ricevere le segnalazioni e a darvi seguito. Qualora la segnalazione pervenga erroneamente a un soggetto diverso, questa deve essere trasmessa al gestore entro sette giorni, nel rispetto della riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione.

L'attività del gestore si articola in una sequenza di fasi chiaramente scandite. In primo luogo, il gestore è tenuto a rilasciare alla persona segnalante un avviso di ricevimento entro sette giorni dalla presentazione della segnalazione. Tale comunicazione ha natura informativa e non comporta alcuna valutazione di merito sui fatti segnalati.

Segue l'esame preliminare della segnalazione, volto a verificare che quest'ultima provenga da un soggetto legittimato e che l'oggetto rientri nell'ambito applicativo della disciplina sul *whistleblowing*. Qualora tali requisiti non risultino soddisfatti, la segnalazione può essere trattata come ordinaria, dandone comunicazione alla persona segnalante.

Accertata l'ammissibilità, il gestore procede all'istruttoria vera e propria, che consiste nell'effettuare le verifiche e le valutazioni necessarie sulla fondatezza dei fatti segnalati. A tal fine, il gestore può acquisire informazioni dalla persona segnalante, richiedere integrazioni documentali e, ove necessario, coinvolgere altre strutture interne o soggetti esterni dotati di specifiche competenze tecniche e professionali.

Al termine dell'istruttoria, il gestore definisce autonomamente gli esiti della segnalazione, che possono consistere nell'archiviazione motivata, nella trasmissione degli atti agli organi interni o alle autorità esterne competenti. Resta fermo che al gestore non compete alcuna valutazione in ordine alle responsabilità individuali o all'adozione di provvedimenti disciplinari, che rimangono di competenza degli organi preposti.

Il procedimento di gestione si conclude con il riscontro alla persona segnalante, che deve essere fornito entro tre mesi dall'avviso di ricevimento. Tale termine, pur non essendo perentorio, impone comunque al gestore di garantire una comunicazione effettiva sugli esiti dell'istruttoria. Completate le attività, la documentazione relativa alla segnalazione deve essere cancellata dopo cinque anni, fatti salvi gli atti relativi a eventuali procedimenti disciplinari o giudiziari.

Nella propria attività di gestione delle segnalazioni, il gestore può comunque avvalersi di una struttura di supporto purché, come chiarito da ANAC, i componenti di tale struttura siano autonomi, specificamente formati e preventivamente autorizzati al trattamento dei dati personali.

2.3 La condivisione del canale interno di segnalazione ed esternalizzazione nei gruppi societari

Chiarimenti rilevanti sono resi in merito sia alla condivisione del canale di segnalazione sia all'alternativa dell'affidamento della gestione a un soggetto esterno all'interno dei gruppi societari. Tali istituti sono concepiti quali strumenti di semplificazione organizzativa e di efficientamento delle risorse.

L'art. 8 della direttiva (UE) 2019/1937 e l'art. 4, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023 ammettono per i soggetti del settore privato che abbiano impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati non superiore a duecentoquarantanove, la possibilità di condividere il canale interno di segnalazione e la relativa gestione.

L'Autorità, sebbene il decreto non contempli una disciplina specifica, ha ritenuto che tale condivisione sia consentita anche per i gruppi di impresa purché con un numero di dipendenti non superiore a duecentoquarantanove. Diversamente, per i gruppi che includano imprese di maggiori dimensioni resta praticabile unicamente l'opzione dell'esternalizzazione. A tal riguardo, al fine di stabilire la disciplina applicabile, ad avviso di ANAC, il calcolo della soglia dimensionale dei lavoratori deve avvenire a livello di singola impresa.

Sotto il profilo operativo, la condivisione può realizzarsi mediante l'adozione di una piattaforma informatica unica a livello di gruppo, strutturata in singoli canali autonomi riferibili a ciascuna società. Ogni società del gruppo continua, quindi, a essere titolare del proprio canale interno ed è tenuta a nominare un proprio gestore, responsabile della ricezione, dell'istruttoria e del seguito delle segnalazioni.

La condivisione del canale non può in alcun modo pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, né quello di fornire un riscontro adeguato e tempestivo. In termini concreti, ciò implica che ciascun gestore debba poter accedere esclusivamente alle segnalazioni di competenza della propria società, senza possibilità di visione o trattamento delle segnalazioni riferibili ad altre società del gruppo.

La regolazione contrattuale dei rapporti tra le società coinvolte assume un ruolo centrale sia per la definizione dei compiti che delle responsabilità. A titolo esemplificativo, l'accordo tra le parti dovrebbe regolare le modalità di funzionamento del canale condiviso, le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali, nonché le misure tecniche e organizzative adottate per garantire la riservatezza e la segregazione delle informazioni.

Ulteriore profilo di particolare rilievo riguarda il ruolo della capogruppo. Secondo ANAC, la capogruppo può mettere a disposizione delle società controllate la propria capacità investigativa e le proprie competenze specialistiche, ma tale supporto non determina uno spostamento delle

responsabilità. L'eventuale coinvolgimento della capogruppo deve essere in ogni caso preceduto da un'adeguata informativa alla persona segnalante e circoscritto alle attività di supporto.

Accanto alla condivisione, come anticipato, è dedicata attenzione anche all'esternalizzazione, soluzione ammessa per tutti i gruppi di imprese, a prescindere dalla soglia dimensionale. In tale modello, ciascuna società può affidare la gestione del proprio canale a un soggetto terzo, che può coincidere con un'impresa del gruppo, ivi inclusa la capogruppo, oppure con un soggetto completamente esterno. Quest'ultimo deve comunque essere dotato dei requisiti di autonomia e indipendenza richiesti dalla normativa e posto nelle condizioni di conoscere la struttura e il contesto interno dell'Ente, al fine di poter mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e gestire la segnalazione.

L'esternalizzazione della gestione, che implica comunque la stipula di un contratto che ne rechi la disciplina, non determina uno spostamento della responsabilità che continua a gravare sull'Ente. Quest'ultimo resta obbligato all'istituzione del canale in conformità alle prescrizioni normative e può rispondere delle eventuali violazioni qualora abbia affidato la gestione a un soggetto inidoneo o privo dei requisiti richiesti.

La condivisione del canale di segnalazione e l'eventuale esternalizzazione all'interno dei gruppi societari non sono scelte meramente organizzative ma incidono direttamente sull'assetto delle responsabilità in materia di trattamento dei dati personali.

Sul punto ANAC ha fornito un chiarimento netto.

Anche in presenza di un canale condiviso tra più società del gruppo, non si applica il regime di contitolarità previsto dall'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 24/2023. La peculiarità strutturale dei gruppi impone invece di ricondurre il rapporto nell'alveo dell'art. 28 del GDPR: la capogruppo assume, dunque, il ruolo di responsabile del trattamento, con tutte le garanzie e gli obblighi che ne derivano. Lo stesso inquadramento vale quando la gestione delle segnalazioni viene affidata a un soggetto esterno.

2.4 Codici di comportamento e formazione

L'applicazione della nuova disciplina *whistleblowing* ha delle ricadute sui doveri di comportamento del personale, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato.

Ferma restando la necessità di una completa armonizzazione del quadro normativo per allineare il codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013⁶ alla nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 24/2023, ANAC ribadisce per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 l'importanza di adeguare i codici di comportamento, adottati ai sensi dell'art. 54 del medesimo decreto, alle forme di responsabilità specifica che scaturiscono dalla gestione delle segnalazioni. In particolare, si raccomanda di inserire nei codici apposite disposizioni dedicate al *whistleblowing*, in cui richiamare i doveri di tutti i soggetti coinvolti (quali il rispetto degli obblighi di riservatezza, la trasmissione della segnalazione al soggetto interno competente, laddove la stessa sia ricevuta erroneamente, il richiamo al divieto di ritorsioni anche solo tentate o minacciate). 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 l'applicazione di una sanzione disciplinare nell'ipotesi in cui siano state accertate, anche con sentenza di primo grado, le responsabilità ivi previste.

⁶ Il citato d. P.R. è stato aggiornato con d.P.R. n. 81/2023.

Per quanto concerne gli altri soggetti del settore pubblico (diversi dalle pubbliche amministrazioni) individuati dal d.lgs. n. 24/2023 e dotati di MOG 231, per ragioni di coerenza sistematica, il codice etico/codice di comportamento, eventualmente adottato, va adeguato agli obblighi che scaturiscono dall'applicazione della disciplina *whistleblowing* e alle conseguenti responsabilità disciplinari. È necessario, inoltre, che anche tali soggetti prevedano nel suddetto codice l'applicazione di una sanzione disciplinare nell'ipotesi di accertamento delle responsabilità previste dal sopra citato art. 16, co. 3.

Quanto ai soggetti del settore privato che adottano i MOG 231, il sistema disciplinare ivi delineato deve essere aggiornato, allo scopo di tenere conto della disciplina in materia di *whistleblowing* come meglio precisato al § *infra* cui si rinvia.

Con riferimento, infine, ai soggetti del settore pubblico e privato che, invece, non adottano il modello, per garantire l'effettività dell'istituto e la corretta applicazione delle tutele, ANAC suggerisce di integrare le regole di condotta del personale con i doveri connessi all'applicazione del *whistleblowing* e le conseguenti responsabilità.

La vera tenuta di un sistema di *whistleblowing* si misura oltre che nel rispetto delle regole di condotta, anche nella qualità delle procedure e nella preparazione di chi è chiamato ad applicarle. Per questo la formazione in materia non rappresenta un adempimento accessorio, bensì una leva strategica.

Il nuovo decreto richiama espressamente gli Enti a promuovere specifiche attività formative, in quanto essenziali per la corretta gestione delle segnalazioni e la creazione di una cultura di integrità e trasparenza.

La formazione, regolare e con cadenza periodica, deve coinvolgere tutto il personale interno ed esterno, con particolare riguardo ai soggetti addetti o coinvolti nel processo di gestione delle segnalazioni. Deve essere volta inoltre a fornire un quadro chiaro ed esaustivo sulla nuova disciplina chiarendo, tra l'altro, a seconda dei destinatari: i profili normativi, le procedure operative, i canali utilizzabili, le tutele garantite e i relativi limiti.

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, anche informazioni di carattere operativo, con esempi e casi pratici. La formazione in ogni caso va sempre accompagnata da una corretta e diffusa informazione, sul sito istituzionale e nei luoghi di lavoro sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno gestito dall'ANAC.

2.5 La disciplina *whistleblowing* nei soggetti del settore privato: l'integrazione con i Modelli di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001.

Il d.lgs. n. 24/2023, come noto, ha ampliato il novero dei soggetti del settore privato tenuti alla disciplina *whistleblowing* attraverso il riferimento a differenti parametri quali la consistenza del personale, lo svolgimento di attività in determinati settori disciplinati dal diritto europeo e l'adozione o meno del MOG 231.

L'introduzione della nuova disciplina incide in maniera significativa sugli assetti regolativi interni degli Enti che adottano il MOG 231, imponendo un intervento di coordinamento tra il sistema di *whistleblowing* e gli strumenti di *compliance* già esistenti. Ciò affinché il modello risponda pienamente alla nuova disciplina e sia così considerato idoneo ed esimente anche dalla responsabilità amministrativa.

In primo luogo, il MOG 231 deve essere aggiornato per garantire che il canale interno di segnalazione soddisfi pienamente i requisiti del d.lgs. n. 24/2023.

In secondo luogo, è opportuno illustrare nel MOG 231, o nell'atto organizzativo cui rinvia, le modalità adottate per l'attivazione e la gestione del canale interno, nonché dare atto del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali che devono essere informate prima della definitiva approvazione e/o aggiornamento dei sopra citati atti (cfr. § 2.1).

In terzo luogo, al fine di semplificare le procedure e integrare il sistema di *compliance*, l'Autorità raccomanda la previsione di un unico canale interno idoneo a ricevere tutte le segnalazioni *whistleblowing*, ivi incluse quelle di condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o quelle di violazioni dei MOG ivi previsti.

Inoltre, l'attività di aggiornamento del MOG 231 da parte degli Enti deve includere il recepimento delle nuove disposizioni del d.lgs. n. 24/2023, che impongono il divieto di commissione di ritorsione nei confronti della persona segnalante e degli altri soggetti cui è riconosciuta la protezione nonché il sistema disciplinare. Quest'ultimo deve essere idoneo a sanzionare - nel rispetto dei principi di proporzionalità e di gradualità - le condotte ostative o ritorsive e le violazioni degli obblighi di riservatezza, la mancata istituzione del canale, la non adozione (o adozione difforme rispetto al decreto) di procedure, la mancata verifica e analisi delle segnalazioni⁷. È sanzionabile disciplinarmente anche la persona segnalante nel caso in cui ne siano state accertate, anche con sentenza di primo grado, le responsabilità di cui all'art. 16, co. 3 del decreto.

Contestualmente agli aspetti organizzativi del canale, l'Ente è chiamato ad una delicata valutazione in ordine al soggetto chiamato a svolgere il ruolo di gestore delle segnalazioni *whistleblowing*.

Quando la funzione è attribuita all'Organismo di Vigilanza (di seguito OdV) si realizza una concentrazione di competenze: lo stesso organo che riceve le segnalazioni relative al MOG 231 diventa anche destinatario e gestore delle segnalazioni *whistleblowing*. Diversamente, qualora l'Ente opti per un gestore distinto dall'OdV, l'atto organizzativo o il MOG 231 deve disciplinare in modo puntuale i meccanismi di raccordo tra i due profili, definendo procedure di coordinamento e flussi informativi chiari.

Resta in ogni caso fermo che l'OdV mantiene la propria funzione di supervisione sistemica. Quale organo deputato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Modello, anche quando non gestisce direttamente il canale *whistleblowing*, è chiamato a verificare che l'attivazione e la gestione del canale interno siano conformi al d.lgs. n. 24/2023, nonché a monitorare l'effettiva realizzazione delle attività formative e informative previste dall'Ente.

La revisione degli assetti organizzativi deve infatti essere accompagnata anche da iniziative da parte di ciascun Ente volte ad assicurare la più ampia diffusione e conoscibilità dei contenuti del MOG 231/atto organizzativo, anche inviando una copia di tali atti, ivi incluse le modifiche sostanziali e gli aggiornamenti successivi, sia al personale interno che ai fornitori, consulenti, collaboratori e partner commerciali. In ogni caso ne va assicurata adeguata visibilità, anche attraverso la pubblicazione nel proprio sito istituzionale, in una sezione dedicata, facilmente raggiungibile.

⁷ Cfr. art. 21, co. 2, d.lgs. n. 24/2023.

2.6 Il ruolo degli Enti del Terzo Settore (ETS).

Con l'art. 18 del d.lgs. n. 24/2023 il legislatore ha attribuito agli Enti del Terzo Settore (di seguito ETS) un ruolo specifico nell'ambito del sistema di tutela del *whistleblower*, prevedendo l'istituzione presso ANAC di un elenco di Enti deputati a fornire misure di sostegno alle persone segnalanti.

Il Terzo Settore appare come una risorsa per favorire l'accesso consapevole alle procedure di *whistleblowing* e la tutela da possibili ritorsioni. ANAC precisa che l'attività degli ETS consiste in un sostegno generale alla persona segnalante, finalizzato a promuovere la conoscenza della disciplina del *whistleblowing* e ad accrescere la consapevolezza degli strumenti di tutela disponibili. Tale attività ha una funzione essenzialmente informativa e di accompagnamento e si esplica, tra l'altro, nel chiarimento dell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 24/2023, nell'illustrazione delle diverse modalità di segnalazione e nel supporto nella scelta del canale più appropriato.

Gli ETS possono, inoltre, fornire consulenze e supporto psicologico a titolo gratuito, nonché assistenza in presenza di presunte ritorsioni, anche successivamente alla segnalazione.

Questa funzione è espressamente valorizzata dall'ANAC anche in un'ottica di miglioramento della qualità delle segnalazioni esterne. Il sostegno offerto dagli ETS assume una rilevanza significativa. La possibilità per il lavoratore di accedere a informazioni e consulenze esterne e indipendenti può incidere, infatti, in modo concreto sulla decisione di segnalare, soprattutto in contesti caratterizzati da forti asimmetrie di potere o da un clima organizzativo poco favorevole all'emersione degli illeciti.

Tuttavia, la collocazione degli ETS al di fuori del rapporto di lavoro comporta anche limiti strutturali. Tali Enti non intervengono nel processo di segnalazione in senso stretto, né assumono funzioni di rappresentanza o garanzia nei confronti del datore di lavoro. Ne deriva il rischio che il lavoratore attribuisca agli ETS un ruolo di tutela sostanziale che, sul piano giuridico, resta invece affidato ai meccanismi previsti dalla normativa e ad ANAC.

Un profilo centrale è poi la distinzione tra ETS e facilitatore. Quest'ultimo opera all'interno del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante e la assiste nel processo di segnalazione, in condizioni di riservatezza⁸. Gli ETS, invece, sono soggetti terzi, privi di rapporti lavorativi o professionali con il segnalante.

La scelta di mantenere distinti questi ruoli appare coerente con l'esigenza di tutelare la riservatezza del segnalante. Un'eventuale sovrapposizione, infatti, potrebbe esporre a rischi significativi, soprattutto laddove un ETS si trovasse, ad esempio, a fornire consulenza sia al segnalante sia alla persona coinvolta nella medesima segnalazione.

3 Conclusioni

La ricostruzione svolta mette in luce come le LLGG adottate da ANAC con la delibera n. 478/2025 non si limitino a fornire chiarimenti interpretativi, ma incidano in modo diretto e operativo sull'applicazione concreta della disciplina *whistleblowing*. Le LLGG tracciano infatti un perimetro applicativo dettagliato dei canali interni previsti dal d.lgs. n. 24/2023, orientando le scelte organizzative degli Enti.

L'impatto non è solo formale: le indicazioni dell'Autorità sollecitano un adeguamento degli assetti organizzativi, dei sistemi disciplinari, dei presidi di controllo e dei percorsi formativi. Resta tuttavia affidata alla concreta capacità degli Enti di tradurre tali indicazioni in prassi effettive per la reale tenuta del sistema di tutela del *whistleblower*.

⁸ Cfr. art. 2, co. 1, lett. h), d.lgs. n. 24/2023.

Riferimenti normativi

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;

Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 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*”.

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”.

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*”.

Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante “*Codice dell'amministrazione digitale*”.

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*” (aggiornato con Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2023, n. 81).

Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante “*Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*”.

Regolamento generale sulla protezione dei dati del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

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 di cui alla delibera n. 311 del 12 luglio 2023 (come modificate con delibera n. 479 del 26 novembre 2025).

Linee Guida in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione di cui alla delibera n. 478 del 26 novembre 2025