



LINEE GUIDA N°

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

Testo in consultazione

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

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

VISTA la legge 30 novembre 2017, n. 179 «*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*»;

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

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

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

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 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 whistleblowing)*»;

VISTA la delibera ANAC del 12 luglio 2023 n. 311 recante *“Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali - procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne”*.

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

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

VISTA la decisione del Consiglio dell’Autorità del 6 novembre 2024 con cui è stato approvato lo schema delle *“Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione”* e disposta la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC per la consultazione pubblica dal 7 novembre al 9 dicembre 2024;

VALUTATE le osservazioni pervenute nella consultazione pubblica;

VISTO il parere/provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del

IL CONSIGLIO DELL’AUTORITÀ

approva in via definitiva con delibera n.... del.... le *“Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione”* disponendo la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC e l’avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data

Il Segretario

SOMMARIO

1. Premessa	5
2. Il canale interno di segnalazione	6
2.1 La disciplina del canale interno: il ruolo delle organizzazioni sindacali	6
2.2 Modalità di effettuazione della segnalazione	8
2.3 Le ipotesi sanzionatorie relative al canale interno di segnalazione	10
2.4 Disciplina <i>whistleblowing</i> e Modello organizzativo 231	11
2.4.1 Istituzione/adeguamento del canale di segnalazione interna	11
2.4.2 Divieto di ritorsioni	15
2.4.3 Il sistema disciplinare	15
2.5 Il canale di segnalazione interno nei gruppi societari	16
2.5.1 Orientamenti della Commissione europea	17
2.5.2 Le indicazioni di ANAC	18
2.5.3 Poteri di vigilanza di ANAC nel caso di condivisione e esternalizzazione: gruppi di imprese con sedi in Stati diversi	20
3. Il gestore del canale interno e la sua attività	21
3.1 I requisiti del gestore	21
3.2 Il cumulo degli incarichi	22
3.3 La gestione del conflitto di interesse e dell'assenza, anche temporanea, del gestore	23
3.4 Attività del gestore	23
3.5 Supporto al gestore delle segnalazioni	26
3.6 Segnalazione trasmessa a una pluralità di soggetti	27
4. Codici di comportamento	28
5. La formazione	30
6. Gli enti del Terzo settore (ETS) e il <i>whistleblowing</i>	32
6.1 Premessa	32
6.2 L'attività degli ETS	32
6.3 La differenza tra ente del terzo settore e facilitatore	34

1. Premessa

Come è noto, il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24¹ recepisce in Italia la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Con delibera ANAC del 12 luglio 2023, n. 311 recante *“Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”*, l'Autorità ha fornito indicazioni sulla presentazione ad ANAC e relativa gestione delle segnalazioni esterne, così come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 24/2023.

A completamento di tale lavoro, le presenti Linee Guida - espressione del generale potere di indirizzo attribuito ad ANAC in materia di misure di prevenzione della corruzione - intendono fornire indicazioni sulle modalità di gestione dei canali interni di segnalazione, al fine di garantire un'applicazione uniforme ed efficace della normativa sul *whistleblowing* e ad indirizzare i soggetti tenuti a dare attuazione alla stessa.

Nell'elaborazione del documento si è tenuto innanzitutto conto dei risultati del monitoraggio sullo stato di attuazione della normativa sul *whistleblowing* che ANAC ha condotto nel corso del 2023, attraverso la somministrazione di un questionario ai soggetti del settore pubblico e del settore privato chiamati ad attivare i canali interni di segnalazione. L'analisi dei dati raccolti ha evidenziato significative criticità - tra cui la necessità di migliorare la comunicazione interna, la formazione del personale e la gestione dei canali di segnalazione - che hanno imposto di chiarire alcuni aspetti normativi e operativi, attraverso indicazioni chiare e indirizzi interpretativi di carattere generale, con il fine di orientare i soggetti destinatari della normativa, nel rispetto della autonomia organizzativa di ciascun ente pubblico e privato. In tale ottica, ANAC ha ritenuto opportuno svolgere, già durante la fase di elaborazione delle presenti Linee guida, consultazioni mirate con i soggetti istituzionali, le organizzazioni della società civile e del Terzo settore e le associazioni di rappresentanza delle imprese coinvolte nell'implementazione della normativa sul *whistleblowing*².

Il contributo fornito in occasione di tali consultazioni è stato determinante per affrontare e risolvere gli elementi critici e gli aspetti più complessi della normativa, con particolare riferimento al settore privato, e per formulare gli orientamenti e indirizzi interpretativi che hanno trovato espressione in queste Linee Guida. Inoltre, il materiale raccolto in occasione di tali consultazioni ha consentito di arricchire il testo

¹ Decreto recante *“Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”*.

² Agli incontri - tenutisi nei giorni 16 e 22 luglio 2024 presso la sede dell'Anac - sono stati invitati 15 soggetti del settore privato, 10 soggetti istituzionali e 5 Organizzazioni della società civile e del Terzo settore. Agli incontri hanno partecipato 26 soggetti che hanno trasmesso un totale di 17 contributi e osservazioni.

con indicazioni pratiche che rispondono alle esigenze specifiche degli enti destinatari e risolvono alcuni dei principali ostacoli operativi.

Le presenti Linee Guida non sostituiscono né modificano le disposizioni contenute nella richiamata delibera ANAC del 12 luglio 2023 n. 311. Esse, piuttosto, come detto, le integrano e completano al fine di armonizzare le pratiche operative, garantire una maggiore coerenza interpretativa tra i vari strumenti e istituti disciplinati dal d.lgs. n. 24/2023, fornire un supporto agli enti e rendere più efficace il sistema di tutele del *whistleblower*.

2. Il canale interno di segnalazione

Il d.lgs. n. 24/2023 ha previsto che all'interno degli enti cui si applica la normativa *whistleblowing* debbano essere approntati appositi "canali" per ricevere e gestire le segnalazioni (art. 4, co. 1).

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

Il legislatore ha inteso incoraggiare il ricorso ai canali interni all'ente, in quanto più prossimi all'origine delle questioni oggetto delle segnalazioni: una più efficace prevenzione e un pronto accertamento delle violazioni passano, infatti, attraverso l'acquisizione di informazioni pertinenti da parte dei soggetti maggiormente vicini all'origine delle violazioni stesse.

La preferenza accordata ai canali interni si evince anche dalla circostanza che, solo laddove si verificano le particolari condizioni previste dal legislatore³, le persone segnalanti possono fare ricorso al "canale esterno" attivato presso ANAC.

Il d.lgs. n. 24/2023 disciplina l'istituzione di appositi "canali" interni per ricevere e gestire le segnalazioni da parte degli enti destinatari della normativa *whistleblowing*.

I canali interni garantiscono una più efficace prevenzione e trattazione delle violazioni, attesa la loro vicinanza ai fatti che hanno dato origine alla segnalazione.

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

Il d.lgs. n. 24/2023 prevede che l'attivazione dei canali interni da parte dei soggetti del settore pubblico e privato avvenga con l'interlocuzione delle rappresentanze o organizzazioni sindacali (art. 4, co. 1).

³ Le condizioni che consentono di effettuare una segnalazione ad ANAC o una divulgazione pubblica sono indicate nel d.lgs. n. 24/2023 (artt. 6 e 15). Resta salvo il dovere di rivolgersi all'Autorità Giudiziaria laddove ne ricorrano i presupposti.

Le LLGG di cui alla delibera n. 311/2023⁴ hanno chiarito che - con l'espressione "*rappresentanze o organizzazioni sindacali*" si fa riferimento a quelle comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, alle rappresentanze sindacali aziendali ovvero alla rappresentanza sindacale unitaria (RSU) di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015.

❖ La natura del coinvolgimento dei sindacati

Il coinvolgimento dei sindacati, in base alla formulazione della citata norma ("*sentite*"), ha un carattere meramente informativo. Si tratta, infatti, di una interlocuzione preventiva che consente all'ente/amministrazione di acquisire le eventuali osservazioni di parte sindacale sull'implementazione del canale interno.

❖ Il contenuto dell'informativa

È opportuno che l'ente porti a conoscenza del sindacato i principali elementi che connotano il canale interno come, ad esempio, le modalità di presentazione della segnalazione, la gestione della stessa, l'individuazione del gestore, la formazione specifica del personale addetto, nonché la modalità di diffusione all'interno dell'ente delle informazioni relative all'utilizzo del canale.

L'informativa è trasmessa al sindacato prima della delibera di approvazione dell'atto organizzativo, in modo che sia possibile valutare in tempo utile le considerazioni eventualmente formulate dall'organizzazione sindacale.

L'ente indica alle rappresentanze sindacali destinatarie dell'informativa un congruo termine per la trasmissione delle eventuali osservazioni, la disponibilità anche a un incontro, se richiesto dal sindacato, per la completa comprensione delle modalità applicative dell'istituto.

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

Poiché la norma non prevede un'intesa o un accordo ai fini dell'adozione dell'atto organizzativo, il termine assegnato alle OOSS non ha natura perentoria e il parere espresso dai sindacati nell'interlocuzione preventiva non ha valenza vincolante.

❖ L'individuazione del sindacato destinatario dell'informativa

Tenuto anche conto dell'indirizzo espresso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵, si rappresenta che:

- ove esistano rappresentanze sindacali aziendali (RSA) oppure una rappresentanza sindacale unitaria (RSU), in conformità a quanto previsto al citato art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, l'informativa va inoltrata a tali rappresentanze; in presenza di più RSU, è auspicabile una forma di coordinamento per agevolare gli adempimenti informativi;
- nel caso di imprese prive di tali rappresentanze, dovranno essere informate le corrispondenti organizzazioni territoriali delle associazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.

⁴ Cfr. § 3.1, Parte Prima, LLGG ANAC di cui alla delibera n. 311/2023.

⁵ Si fa riferimento a quanto chiarito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sul sito istituzionale in merito all'invio alle rappresentanze sindacali aziendali del rapporto sulla situazione del personale ai sensi del d.lgs. n. 198/2006, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna.

Al riguardo, il Ministero ha precisato che "*In mancanza di rappresentanza sindacale aziendale (RSA) il rapporto deve essere trasmesso alla rappresentanza sindacale unitaria (RSU), laddove costituita*". "*In mancanza delle rappresentanze sindacali aziendali il rapporto deve essere trasmesso alle sedi territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, alla luce di quanto stabilito dall'art. 37 del D. Lgs. 198/2006, che prevede un coinvolgimento di tali soggetti nelle procedure da attivare in caso di discriminazioni di carattere collettivo*".

2.2 Modalità di effettuazione della segnalazione

La segnalazione può essere effettuata in forma scritta e in forma orale⁶ e i soggetti destinatari dell'applicazione del d.lgs. n. 24/2023 devono assicurare entrambe le modalità di ricezione delle segnalazioni.

Il canale interno di segnalazione deve essere liberamente e facilmente accessibile da parte di tutti gli aventi diritto (ad es. dai consulenti e dagli altri soggetti diversi dai dipendenti, ma comunque legittimati a presentare segnalazioni ai sensi dell'art. 3 del citato decreto).

L'Autorità ritiene che, all'interno dell'atto organizzativo o del MOG 231, siano proceduralizzate le attività di ricevimento e gestione delle segnalazioni, ivi incluse quelle inerenti alle segnalazioni orali.

❖ Forma scritta

Si ritiene che le segnalazioni di *whistleblowing* vadano acquisite e gestite preferibilmente con apposita piattaforma informatica. Questo orientamento è suggerito dal fatto che attraverso tale strumento *software*, se adeguatamente progettato e configurato, è possibile adottare stringenti misure di sicurezza e assicurare un più elevato livello di protezione dei dati personali degli interessati sia nella fase di acquisizione delle segnalazioni, sia in quella di gestione delle stesse. Ciò, in particolare, in considerazione della possibilità di cifrare i dati a riposo e di mantenere una interlocuzione riservata con la persona segnalante.

La prima di tali funzionalità consente di mitigare eventi di *data breach* come, ad esempio, nel caso di accesso abusivo effettuato da terzi a seguito di attacco informatico. La seconda funzionalità consente, tramite l'adozione di un codice identificativo della segnalazione (es. Key Code), noto solo alla persona segnalante, di mantenere le interlocuzioni con la stessa (art. 5, d.lgs. n. 24/2023), garantendo la riservatezza dell'identità del *whistleblower*.

Tuttavia, la scelta dello strumento adottato per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni deve essere operata alla luce delle specificità del contesto organizzativo di riferimento, assicurando, in ogni caso, un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi per gli interessati e adottando scelte conformi ai principi della "protezione dei dati fin dalla progettazione" e della "protezione per impostazione predefinita"⁷, anche tenendo conto delle osservazioni formulate dal responsabile della protezione dei dati (RPD), ove presente.

Si precisa inoltre che:

- occorre invitare le persone segnalanti ad utilizzare esclusivamente i canali appositamente istituiti per presentare segnalazioni, considerato che tali canali offrono maggiori garanzie in termini di sicurezza. Anche nell'eventualità in cui una segnalazione sia inviata per errore mediante canali alternativi, deve comunque essere assicurata la riservatezza dell'identità della persona segnalante e la protezione dei dati di tutti gli interessati;
- nell'ambito delle valutazioni funzionali all'individuazione dei canali di segnalazione interna (modalità informatiche o canali tradizionali), il ricorso alla posta elettronica (ordinaria o certificata) deve essere considerato di per sé non adeguato a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, anche tenuto conto del rischio che i sistemi informatici per la gestione della posta elettronica possano generare e raccogliere per impostazione predefinita, in modo preventivo e generalizzato, i *log* relativi all'invio e alla ricezione dei messaggi di posta elettronica e conservare gli stessi anche per un esteso arco temporale. Il rischio di poter risalire, anche indirettamente, all'identità della persona

⁶ Cfr. art. 4, co. 3, d.lgs. n. 24/2023 e LLGG n. 311/2023 § 3.1, Parte Prima.

⁷ Cfr. artt. 5, 24, 25 e 32 del Regolamento UE 2016/679.

- segnalante è, peraltro, ulteriormente aggravato nel caso in cui il *whistleblower* utilizzi, al fine di presentare la segnalazione, la casella di posta elettronica fornita dal datore di lavoro⁸;
- nel caso in cui l'accesso ai canali interni di segnalazione avvenga dalla rete dati interna del soggetto obbligato/datore di lavoro, occorre garantire la non tracciabilità della persona segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione a tali canali, sia sulle piattaforme informatiche che negli apparati (es. *firewall* o *proxy*) eventualmente coinvolti nella trasmissione delle comunicazioni del segnalante⁹.

Laddove non si adotti un'apposita piattaforma informatica e al fine di garantire la riservatezza, si ribadisce la possibilità di utilizzare la protocollazione riservata in doppia busta. La prima busta contenente i dati identificativi della persona segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda, con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" indirizzata al gestore della segnalazione (ad es. "riservata al RPCT"). La segnalazione sarà poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore¹⁰.

❖ La forma orale.

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

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

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

Di primaria importanza è, altresì, la previsione di modalità di tracciamento delle segnalazioni orali, soprattutto al fine di garantire un effettivo e corretto procedimento.

A titolo esemplificativo, nel caso di utilizzo di una linea telefonica o di un sistema di messaggistica che prevedono un sistema di registrazione, il gestore della segnalazione potrebbe conservare quest'ultima, previo consenso della persona segnalante, mediante la registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto. Diversamente, nel caso di utilizzo di linee telefoniche non registrate, al momento della ricezione della segnalazione, il personale competente potrebbe documentare la stessa mediante un resoconto dettagliato della conversazione. In caso di incontro diretto, infine, il gestore potrebbe procedere - previo consenso della persona segnalante - alla registrazione dell'incontro attraverso

⁸ Cfr. il provvedimento del Garante del 6 giugno 2024, "Documento di indirizzo. Programmi e servizi informatici di gestione della posta elettronica nel contesto lavorativo e trattamento dei metadati", Link <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10026277>.

⁹ Cfr. provvedimento del Garante n. 134, 7 aprile 2022, Link <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9768363>.

¹⁰ Cfr. § 3.1.1. delle LLGG di cui alla delibera n. 311/2023.

dispositivi idonei alla conservazione e all'ascolto o, nel caso in cui non si possa procedere alla registrazione, redigere un verbale che dovrà essere sottoscritto anche dalla persona segnalante. Resta fermo che, laddove si si proceda alla trascrizione della segnalazione, il contenuto di quest'ultima può essere sempre verificato e rettificato dalla persona segnalante al momento della sottoscrizione.

Ulteriori indicazioni sul tema delle segnalazioni orali sono state fornite da ANAC nella delibera n. 311/2023, in particolar modo nel § 4, cui si rinvia.

La persona segnalante può scegliere tra due diverse modalità di segnalazione, quella scritta e quella orale.
Nell'atto organizzativo o nel MOG 231 l'ente descrive le attività predisposte per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, ivi incluse quelle inerenti alle segnalazioni orali.

2.3 Le ipotesi sanzionatorie relative al canale interno di segnalazione

L'Autorità ha il potere di applicare la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro quando ravvisa, all'interno dei soggetti del settore pubblico e privato, la mancata istituzione dei canali di segnalazione, la mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni o la presenza di procedure non conformi a quanto previsto dagli artt. 4 e 5¹¹ del decreto (art. 21, co. 1, lett. b) del d.lgs. 24/23).

In tutte le ipotesi appena citate, responsabile è l'organo di indirizzo, sia negli enti del settore pubblico che in quello privato.

L'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC è disciplinato all'interno del "*Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24*", adottato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023, cui si rinvia per i dettagli.

Il competente ufficio di vigilanza *whistleblowing* di ANAC (UWHIB) può avviare un procedimento sanzionatorio nei confronti dei presunti responsabili, garantendo la facoltà agli stessi di difendersi.

Il procedimento sanzionatorio può concludersi con l'archiviazione o con l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

L'organo di indirizzo dell'ente risponde della sanzione in solido con i suoi singoli componenti, fatta salva l'azione di regresso da esperire verso tutti i soggetti responsabili della violazione, in conformità a quanto previsto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689¹².

¹¹ Si tratta, cioè, dell'eventualità in cui le procedure di effettuazione e gestione delle segnalazioni non rispettino quanto previsto dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 24/2023 con particolare riferimento alle modalità di presentazione delle segnalazioni, alla scelta del soggetto cui affidare la gestione delle stesse, alle attività che quest'ultimo è tenuto a compiere.

¹² Legge recante "*Modifiche al sistema penale*".

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

2.4 Disciplina *whistleblowing* e Modello organizzativo 231

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

L'adeguamento del Modello risulta necessario sotto tre profili:

- 1) previsione di un canale di segnalazione interna o adeguamento del canale precedentemente attivato;
- 2) esplicitazione del divieto di ritorsione;
- 3) aggiornamento del sistema disciplinare con possibili sanzioni nei confronti dei responsabili degli illeciti sanzionati da ANAC.

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

2.4.1 Istituzione/adeguamento del canale di segnalazione interna

Il Modello 231 dovrà prevedere che il canale interno di segnalazione soddisfi i requisiti del d.lgs. n. 24/2023 (cfr. delibera ANAC 311/2023, § 3.1). Per quanto attiene agli aspetti specifici di applicazione e funzionamento del canale interno, il Modello potrà fare rinvio all'atto organizzativo e alle procedure adottate dall'ente.

Ove il canale sia stato già istituito ai sensi della vecchia disciplina (legge n. 179/2017), è sufficiente verificarne l'adeguatezza rispetto alle nuove previsioni.

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

È opportuno documentare nel Modello 231 la procedura seguita per l'attivazione e gestione del canale interno, nonché dar conto del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Come già osservato (cfr. § 2.1), i soggetti del settore privato attivano i propri canali di segnalazione, sentite le rappresentanze e le organizzazioni sindacali (art. 51, d.lgs. n. 81/2015).

A tal riguardo, l'Autorità suggerisce di comunicare formalmente - anche a mezzo PEC - la notizia dell'attivazione del canale interno e/o del suo aggiornamento, allegando l'atto organizzativo/regolamento interno e indicando un termine entro il quale i rappresentanti delle associazioni possono richiedere eventuali chiarimenti e/o incontri.

Per tutti gli altri aspetti, quali l'individuazione del sindacato destinatario dell'informativa da parte dei soggetti del settore privato in caso di assenza di rappresentanze sindacali aziendali o di rappresentanza sindacale unitaria, il contenuto dell'informativa, i termini per presentare le osservazioni da parte delle OOS, si rinvia al citato § 2.1.

❖ Unicità o duplicità del canale

Considerato che la nuova disciplina del d.lgs. n. 24/2023 prevede che il Modello 231 si raccordi con il sistema *whistleblowing*, gli enti dovranno valutare se organizzare un unico canale di segnalazione conforme all'art. 6, co. 2-bis, d.lgs. n. 231/2001 e al d.lgs. n. 24/2023 o se, invece, mantenere due diversi canali: uno per le segnalazioni di condotte che integrano i reati presupposto ex d.lgs. n. 231/2001 o che rappresentano violazioni del Modello organizzativo, l'altro per le violazioni previste dal d.lgs. n. 24/2023.

Se si optasse per la duplicità del canale, la persona segnalante avrebbe le seguenti opzioni:

- trasmettere le segnalazioni all'Organismo di vigilanza (Odv) in quanto organo tenuto a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Modello e a curarne l'aggiornamento. La segnalazione rientrerebbe nella ordinaria struttura dei flussi informativi verso l'Odv con la conseguenza che la persona segnalante non beneficerebbe delle tutele garantite al *whistleblower* dal d.lgs. n. 24/2023;
- oppure, utilizzare il canale di segnalazione istituito ai sensi del d.lgs. n. 24/2023. In tal caso la persona segnalante si caratterizzerà come *whistleblower* e potrà godere di tutte le tutele previste dal decreto.

L'Autorità ritiene che debba essere data preferenza all'utilizzo di un unico canale.

Si suggerisce, pertanto, di non tenere distinti il canale per le segnalazioni afferenti al MOG 231 e quello per le altre violazioni previste dal d.lgs. n. 24/2023.

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

Ove l'ente, comunque, sulla base di motivate ragioni, ritenga di mantenere due distinti canali di segnalazione, l'Odv destinatario di segnalazioni rilevanti sul piano 231 dovrà avere cura di richiedere alla persona segnalante se intende beneficiare delle tutele in materia *whistleblowing*. Ove tale volontà venga espressa, la segnalazione sarà considerata "segnalazione *whistleblowing*" e andrà trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente a gestire le segnalazioni (se diverso dall'Odv stesso che l'ha ricevuta), dandone contestuale notizia alla persona segnalante.

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

L'ente, sulla base di motivate ragioni, può comunque valutare di mantenere due canali di segnalazione.

❖ Il ruolo dell'Odv

In presenza di un unico canale di segnalazione, se il gestore delle segnalazioni *whistleblowing* viene individuato nell'Odv, questi coinciderebbe con il soggetto che riceve anche le segnalazioni sul Modello 231. L'Odv, in questo caso, è posto nella condizione di ricevere notizie sulle disfunzioni ed esercitare quei compiti di vigilanza e correzione del Modello attribuitigli dal d.lgs. n. 231/2001.

Ove invece la scelta organizzativa compiuta dall'ente sia quella di individuare un organo che riceve e gestisce le segnalazioni diverso dall'Odv, il Modello o l'atto organizzativo dovrà necessariamente disciplinare le procedure di raccordo tra l'Odv e il gestore. Ciò in quanto l'Odv deve sempre poter vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei Modelli, anche laddove non si occupi della gestione del canale di segnalazione. Tuttavia, nel caso in cui sia individuato un soggetto gestore diverso dall'Odv, deve ritenersi escluso che quest'ultimo possa essere destinatario delle "segnalazioni *whistleblowing*", al pari del gestore stesso.

È necessario, pertanto, che per le segnalazioni rilevanti ex d.lgs. n. 231/2001, il gestore operi in sinergia e in coordinamento con l'Odv.

Alcune possibili forme di coordinamento possono essere:

- la trasmissione di flussi informativi all'Odv da parte del gestore delle segnalazioni in due modalità: la prima "ad evento" circa eventuali segnalazioni rilevanti ex d.lgs. n. 231/2001; la seconda periodica (ad esempio, annuale) circa il numero di segnalazioni ricevute unitamente ad un giudizio sul funzionamento del Sistema.
Questi dati consentono all'Odv di essere informato sul contenuto delle segnalazioni ricevute, sulla loro regolare e tempestiva gestione, sull'esito degli accertamenti svolti e sulle eventuali azioni adottate. Le informazioni dovranno, tuttavia, essere trasmesse in modo da garantire la riservatezza nei termini di cui al d.lgs. n. 24/2023.
- L'eventuale coinvolgimento nella trattazione di specifiche segnalazioni dell'Odv che può formulare osservazioni o svolgere, se ritenuto opportuno, ulteriori approfondimenti di propria competenza.
- La definizione congiunta da parte del gestore della segnalazione e dell'Odv degli aspetti operativi e delle verifiche da svolgere nella gestione delle segnalazioni.
- La notifica all'Odv, a procedimento istruttorio concluso, di eventuali risultati che possano mostrare i rischi e le violazioni delle misure previste dal Modello, così che l'Odv possa apportare i necessari interventi correttivi.

Si rappresenta, a conclusione, che essendo l'Odv chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Modello 231, dovrà conseguentemente vigilare anche sulla:

- adozione dei canali di segnalazione interna e la loro conformità al d.lgs. n. 24/2023 nonché sul conseguente aggiornamento del Modello organizzativo;
- adozione e attuazione delle procedure interne;

- formazione, informazione e diffusione di quanto previsto nel Modello 231 e nelle procedure interne sul *whistleblowing* (in particolare ex art. 5, lett. e) d.lgs. n. 24/2023);
- effettività e accessibilità dei canali di segnalazione;
- effettivo funzionamento e osservanza di quanto previsto nell'aggiornato Modello organizzativo e nelle procedure interne sul *whistleblowing*.

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

❖ Gli ulteriori contenuti del Modello

Il Modello disciplina e descrive puntualmente non soltanto i canali di segnalazione a disposizione, interni ed esterni, ma anche le modalità di ricorso agli stessi, le tutele riconosciute alla persona segnalante e alle altre figure tutelate e le modalità con le quali le stesse potranno essere azionate.

Ove si ricorra ad un soggetto esterno per la gestione della segnalazione interna, il Modello 231 darà evidenza del contratto stipulato con il gestore esterno e dei compiti delegati allo stesso.

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

Ove l'organo che riceve la segnalazione sia diverso dal soggetto che la gestisce e la analizza, invece, è necessario prevedere nel Modello l'obbligo di tempestiva trasmissione della stessa al gestore.

❖ Comunicazione sui contenuti del Modello

L'Autorità ritiene che debba essere garantita la più ampia e capillare diffusione e conoscibilità dei contenuti del Modello all'interno dell'ente.

Di seguito alcuni possibili suggerimenti:

- l'ente invia tramite i canali di comunicazione interna una copia del Modello/atto organizzativo/regolamento ai destinatari;
- copia del Modello/atto organizzativo/regolamento viene resa disponibile alla consultazione e ne viene data visibilità sui canali aziendali a disposizione (es. intranet, gestionale HR, newsletter periodica);
- in caso di aggiornamento del Modello/atto organizzativo/regolamento, l'ente invia una comunicazione interna ai dipendenti e ai componenti degli organi sociali;
- l'ente rilascia in formato digitale il Modello/atto organizzativo/regolamento ai fornitori, consulenti, collaboratori e i partner commerciali dell'ente/società;
- l'ente assicura adeguata informativa sulle possibilità di fruire di misure di sostegno da parte degli Enti del Terzo settore. Sui profili inerenti al ruolo degli ETS cfr. § 6 delle presenti LLGG.

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

L'attività di formazione rappresenta un momento cruciale e la partecipazione da parte dei destinatari del Modello/atto organizzativo/regolamento è da ritenersi obbligatoria: la mancata ingiustificata partecipazione ai programmi di formazione va considerata essa stessa violazione del Modello nonché fonte di possibili responsabilità disciplinare.

Le società e gli enti possono valutare di pianificare percorsi di formazione volti a pubblicizzare i contenuti del d.lgs. n. 23/2024, del Modello/atto organizzativo/regolamento e/o del Codice etico/codice di comportamento, ove adottato.

Iniziativa di formazione potranno essere svolte su base periodica e a più livelli di dettaglio: di base, sul Modello 231 per tutto il personale, e specifica, con appositi interventi formativi circa il canale e il suo adeguamento al Modello, per coloro che operano nelle aree in cui maggiore è il rischio di condotte illecite e di violazioni del Modello 231.

Nella programmazione delle attività formative è utile tenere in considerazione molteplici variabili, in particolare: i destinatari della formazione (il loro livello e ruolo organizzativo, lo specifico rischio relativo al ruolo); i contenuti (gli argomenti correlati alle funzioni svolte dai destinatari); le modalità di erogazione della formazione (in presenza o da remoto).

Per tutti gli altri profili relativi alla formazione e alla sua programmazione cfr. § 5 delle presenti LLGG.

2.4.2 Divieto di ritorsioni

Nell'aggiornare il Modello, l'ente dovrà esplicitare il divieto di commissione di qualsiasi atto o comportamento di ritorsione nei confronti del *whistleblower*.

Il decreto, come noto, prevede a tutela del *whistleblower* il divieto di ritorsione definita come “*qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto*” (art. 2, co. 1, lett. m) d.lgs. n. 24/2023).

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

2.4.3 Il sistema disciplinare

Le infrazioni che possono comportare l'irrogazione da parte di ANAC di sanzioni amministrative pecuniarie (art. 6, co. 2, lett. e), d.lgs. n. 231/2001), costituiscono altresì fonte di possibili responsabilità disciplinare nei confronti di coloro che:

- hanno commesso ritorsioni, ostacolato o tentato di ostacolare la segnalazione o violato l'obbligo di riservatezza (art. 21, co. 1, lett. a);
- non hanno istituito o non hanno adottato le procedure per l'effettuazione o la gestione delle segnalazioni o tali procedure non sono conformi alle previsioni del decreto (art. 21, co. 1, lett. b);
- non hanno svolto attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (art. 21, co. 1, lett. b);
- hanno effettuato una segnalazione e ne è stata accertata la responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, salvo che la persona segnalante sia stata condannata, anche

in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile (art. 21, co. 1, lett. c).

Il sistema disciplinare dell'Ente dovrà dunque prevedere apposite sanzioni, nel rispetto dei principi di proporzionalità e gradualità, per ciascuna delle fattispecie citate.

Il sistema disciplinare del Modello deve prevedere sanzioni nei confronti dei responsabili delle violazioni per le quali ANAC può applicare sanzioni amministrative pecuniarie (art. 6, co. 2, lett. e), d.lgs. n. 231/2001).

❖ Effetti della mancata istituzione e adeguamento del Modello

Tenuto conto che l'adeguamento alla nuova normativa e l'aggiornamento del Modello si presentano come necessari per dare attuazione alla disciplina *whistleblowing*, dal mancato aggiornamento possono derivare effetti negativi sotto diversi profili:

- il Modello, carente di uno dei requisiti di efficacia, potrebbe non svolgere la sua funzione esimente della responsabilità amministrativa dell'ente;
- le potenziali persone segnalanti non disporrebbero di uno strumento di segnalazione che costituisce una forma di tutela riconosciuta dal d.lgs. n. 24/2023;
- i destinatari del Modello sarebbero legittimati a presentare le segnalazioni utilizzando il canale esterno istituito presso ANAC, con la conseguenza che la violazione non sarà affrontata prontamente e prioritariamente all'interno dell'organizzazione stessa;
- l'ente sarebbe esposto al rischio di irrogazione di sanzioni da parte di ANAC.

2.5 Il canale di segnalazione interno nei gruppi societari

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

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 8 Direttiva (UE) 2019/1937 del parlamento europeo e del consiglio del 23 ottobre 2019	Condivisione da parte dei soggetti del settore privato che hanno da 50 a 249 lavoratori delle risorse per il ricevimento delle segnalazioni e delle eventuali indagini da svolgere. Ciò fermo restando l'obbligo imposto per ciascun ente di mantenere la riservatezza, di fornire un riscontro e di trattare la violazione segnalata.
Art. 4, co. 4, d.lgs. n. 24/2023	Possibilità di condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a duecentoquarantanove.

Nelle LLGG n. 311/2023, in linea con le previsioni normative, l'Autorità ha precisato che è ammessa la possibilità, per gli enti di minori dimensioni (tra cui i soggetti privati con una media di dipendenti non superiore a 249), di condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione, stipulando accordi/convenzioni per la gestione in forma associata delle segnalazioni *whistleblowing*. Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di gestire la violazione segnalata e di fornire un riscontro alla persona segnalante.

Al di fuori della fattispecie della condivisione del canale nei soggetti privati fino a 249 dipendenti, il decreto nulla dispone in ordine alla possibilità di condivisione per i soggetti con più di 249 dipendenti, sia nel caso di imprese non aventi legami tra loro, sia nel caso di imprese appartenenti allo stesso gruppo.

Alla luce di ciò, anche in virtù dell'esigenza di fornire chiarimenti alle diverse richieste pervenute all'Autorità da parte di numerosi soggetti in occasione della consultazione pubblica delle LLGG n. 311/2023, l'Autorità ha ritenuto opportuno affrontare la tematica dei canali *whistleblowing* all'interno dei gruppi di imprese, sia di piccole che di medie dimensioni, tenendo altresì conto della posizione espressa dalla Commissione europea, come di seguito brevemente riportata.

2.5.1 Orientamenti della Commissione europea

La Commissione europea, con due note rispettivamente del 2 e 29 giugno 2021¹³ ha fornito alcune precisazioni sull'art. 8 della direttiva (Ue) 2019/1937.

In particolare, con riguardo ai § 1, 3 e 6 del citato art. 8¹⁴ la Commissione Europea ha evidenziato i seguenti principi interpretativi:

1) la norma prevede, in generale, l'obbligo di istituire un canale interno di segnalazione per ogni soggetto privato con almeno 50 dipendenti, ivi incluse le società di un gruppo. Ciò garantisce una maggiore efficienza e prossimità al *whistleblower*, tenendo anche conto che le società di un gruppo hanno spesso sede in Stati diversi rispetto alla capogruppo.

2) La Direttiva non impedisce il mantenimento o la creazione all'interno di un gruppo di un canale di segnalazione centralizzato. Tuttavia, alla persona segnalante deve essere sempre data la possibilità di scegliere se inoltrare la segnalazione a livello centrale o a livello locale; il canale centralizzato, quindi, è sempre aggiuntivo rispetto a quello locale.

3) L'art. 8, par. 6, della Direttiva ammette la possibilità, solo nelle imprese aventi una media di lavoratori compresa tra 50 e 249 (sia imprese non aventi legami tra loro sia imprese che appartengono allo stesso gruppo) di condividere le risorse per il ricevimento delle segnalazioni e per le eventuali indagini da svolgere.

In tal caso, rimane comunque in capo a ogni singola società facente parte del gruppo societario la responsabilità di garantire la riservatezza, di mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e di fornire informazioni alla stessa.

¹³ Le precisazioni scaturivano dalla richiesta di chiarimenti formulata alla Commissione Europea da parte di alcuni Stati membri.

¹⁴ Tale disposizione prevede che "Gli Stati membri assicurano che i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico istituiscano canali e procedure per le segnalazioni interne" (par. 1); tale obbligo si applica ai soggetti giuridici del settore privato con almeno 50 dipendenti (par. 3); i soggetti giuridici del settore privato che hanno da 50 a 249 lavoratori possono condividere le risorse per il ricevimento delle segnalazioni e delle eventuali indagini da svolgere. Ciò non pregiudica l'obbligo imposto a tali soggetti dalla presente Direttiva di mantenere la riservatezza, di fornire un riscontro e di affrontare la violazione segnalata"(par. 6).

3.1) Laddove le imprese condividano le risorse per le eventuali indagini da svolgere, alla persona segnalante devono essere fornite chiare indicazioni sul fatto che la persona/dipartimento designato a livello centrale sarà autorizzata/o ad accedere alla segnalazione allo scopo di svolgere le necessarie indagini. La persona segnalante ha il diritto di opporsi a ciò, richiedendo che le condotte segnalate siano indagate solo a livello di controllata.

Con riguardo al profilo della esternalizzazione di cui al par. 5 dell'art. 8 della citata Direttiva, la Commissione ha precisato che:

- 1) terze parti possono essere autorizzate a ricevere le segnalazioni per conto dei soggetti del settore pubblico e privato, purché offrano adeguate garanzie di indipendenza, riservatezza, protezione dei dati personali e segretezza.
- 2) il ruolo del terzo è, tuttavia, limitato alla ricezione delle segnalazioni e non include lo svolgimento di indagini e dell'istruttoria in generale, né la gestione della segnalazione: funzioni, queste, che competono solo alla persona/dipartimento designata/o all'interno della società.

2.5.2 Le indicazioni di ANAC

L'Autorità, nel bilanciare le disposizioni della normativa nazionale¹⁵ con la posizione espressa dalla Commissione Europea sopra rappresentata, ritiene che i gruppi societari possano valutare le seguenti soluzioni differenziate a seconda che si tratti di gruppi di medie o di grandi dimensioni¹⁶.

❖ Gruppi di imprese di medie dimensioni (fino a 249 dipendenti)

Per i gruppi con imprese fino a 249 dipendenti, è ammessa la condivisione del canale interno ai sensi dell'art. 4, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023. Tale condivisione si può realizzare mediante l'istituzione di una piattaforma unica, ma ramificata a livello di gruppo: un unico punto di accesso che consente alla persona segnalante di scegliere da un elenco la società presso cui effettuare la segnalazione. Ciò permette di condividere le risorse economiche per acquistare/mantenere un'unica infrastruttura che si ramifica in tanti sotto canali autonomi quante sono le società del gruppo. Mediante tale infrastruttura, ogni società del gruppo assolve all'obbligo di dotarsi di un proprio canale interno, ferma restando la necessità di ciascuna società di nominare un gestore.

Attraverso la piattaforma unica, la persona segnalante, quindi, individua la società alla quale intende effettuare la segnalazione:

- 1) se si rivolge alla capogruppo, quest'ultima si occuperà di ricevere e gestire la segnalazione, potendo, ove lo ritenga opportuno, avvalersi del supporto della società del gruppo cui si riferisce la segnalazione, previa informativa al segnalante e nel rispetto degli obblighi di riservatezza;
- 2) se sceglie, invece, di rivolgersi ad una società del gruppo, la segnalazione arriverà alla stessa attraverso il sotto-canale autonomo. La società, ricevuta la segnalazione, ove ritenuto opportuno, potrà avvalersi della capacità investigativa della capogruppo, previa informativa al segnalante.

¹⁵ Il legislatore nazionale ha incluso, tra i soggetti tenuti a istituire il canale interno di segnalazione, anche i soggetti che operano nei cosiddetti settori sensibili e i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2001 e adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti (a prescindere, in entrambi i casi, dalla consistenza dei lavoratori impiegati).

Inoltre, come già ricordato, il legislatore nazionale, all'art. 4, co. 4, del d.lgs. 24/2023 ha previsto la generica possibilità, per tutti i soggetti che abbiano impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori non superiore a 249, di avvalersi della condivisione.

¹⁶ Il calcolo della soglia dimensionale (fino a/più di 249) deve avvenire a livello di singola impresa parte del gruppo.

Rimarrà comunque responsabilità della singola società mantenere le interlocuzioni e fornire informazioni sullo sviluppo del procedimento alla persona segnalante.

Laddove il gruppo opti per la condivisione del canale interno, ciascuna società deve dare conto di tale scelta nell'atto organizzativo o nel MOG 231, ove adottato. È fondamentale che tale scelta non pregiudichi il rispetto degli obblighi di riservatezza e di tutela dei dati personali della persona segnalante e degli altri soggetti tutelati. A tal riguardo, tutte le società del gruppo, in quanto contitolari del trattamento¹⁷, definiscono, ai sensi dell'art. 26 del Regolamento UE 2016/679¹⁸, in appositi accordi interni, le responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dal regolamento privacy.

❖ Gruppi di imprese di grandi dimensioni (più di 249 dipendenti)

Per i gruppi di grandi dimensioni, come già anticipato, la condivisione del canale interno di segnalazione e della relativa gestione (ai sensi del citato art. 4, co. 4, d.lgs. n. 24/2023) non è consentita.

L'Autorità ritiene che tali gruppi possano esternalizzare il servizio di ricezione e gestione della segnalazione ad un soggetto terzo, che può essere esterno al gruppo oppure può essere individuato nella capogruppo, tenuto conto di quanto indicato dall'art. 4, co. 2¹⁹, del d.lgs. n. 24/2023, per il quale la gestione del canale di segnalazione può essere affidata a un soggetto esterno²⁰.

L'esternalizzazione può avere ad oggetto solo la fornitura dell'infrastruttura per la ricezione delle segnalazioni oppure anche il servizio di gestione delle segnalazioni.

Tale esternalizzazione si realizza attraverso la stipula di un apposito contratto di affidamento che disciplina in dettaglio le modalità di acquisizione e gestione delle segnalazioni. Il contratto deve necessariamente tener conto anche degli aspetti relativi al trattamento dei dati personali. A tale riguardo, infatti, il soggetto terzo, sia laddove gestisca per conto di una delle società del gruppo il sistema di segnalazione come soggetto esterno, sia nel caso in cui svolga solo il ruolo di fornitore esterno dell'infrastruttura, può trattare dati personali in qualità di responsabile del trattamento, in conformità alle condizioni previste dall'art. 28 del Regolamento UE 2016/679²¹.

¹⁷ Cfr. § 3.1, Parte Prima, LLGG di cui alla delibera n. 311/2023.

¹⁸ Cfr. Articolo 26 "Contitolari del trattamento": "Allorché due o più titolari del trattamento determinano congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento, essi sono contitolari del trattamento. Essi determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dal presente regolamento, con particolare riguardo all'esercizio dei diritti dell'interessato, e le rispettive funzioni di comunicazione delle informazioni di cui agli articoli 13 e 14, a meno che e nella misura in cui le rispettive responsabilità siano determinate dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui i titolari del trattamento sono soggetti. Tale accordo può designare un punto di contatto per gli interessati. 2. L'accordo di cui al paragrafo 1 riflette adeguatamente i rispettivi ruoli e i rapporti dei contitolari con gli interessati. Il contenuto essenziale dell'accordo è messo a disposizione dell'interessato. 3. Indipendentemente dalle disposizioni dell'accordo di cui al paragrafo 1, l'interessato può esercitare i propri diritti ai sensi del presente regolamento nei confronti di e contro ciascun titolare del trattamento".

¹⁹ Cfr. art. 4, co. 2, d.lgs. n. 24/2023 secondo cui "La gestione del canale di segnalazione è affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato".

²⁰ Come precisato nelle LLGG n. 311/2023, il soggetto esterno deve presentare garanzie sufficienti, in particolare in termini di conoscenza specialistica, affidabilità e risorse, per mettere in atto misure tecniche e organizzative che garantiscano il rispetto della riservatezza, la protezione dei dati e la segretezza. Nelle citate LLGG, è stato altresì precisato che, nell'ipotesi in cui più enti affidino ad uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, è necessario garantire, mediante l'adozione di appositi accorgimenti tecnici, che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria competenza, tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità.

²¹ Cfr. in particolare l'art. 28, co. 3, del Regolamento UE 2016/679: "I trattamenti da parte di un responsabile del trattamento sono disciplinati da un contratto o da altro atto giuridico a norma del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che vincoli il responsabile del trattamento al titolare del trattamento e che stipuli la materia disciplinata e la durata del trattamento, la natura e la finalità del trattamento, il tipo di dati personali e le categorie di interessati, gli obblighi e i diritti del titolare del trattamento. Il contratto o altro atto giuridico prevede, in particolare, che il responsabile del trattamento:

a) tratti i dati personali soltanto su istruzione documentata del titolare del trattamento, anche in caso di trasferimento di dati personali verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o nazionale cui è soggetto il

Da un punto di vista operativo, l'esternalizzazione consente alla persona segnalante di scegliere, tramite un'unica piattaforma informatica, ramificata in tanti sotto-canali quante sono le società del gruppo, la società alla quale intende effettuare la segnalazione:

- 1) se sceglie di rivolgersi al soggetto terzo, quest'ultimo provvederà alla ricezione e alla gestione della segnalazione secondo quanto stabilito dal contratto di affidamento;
- 2) se sceglie di rivolgersi alla propria società, soltanto tale società potrà gestire la segnalazione, senza avvalersi dell'ausilio del soggetto terzo, in quanto quest'ultimo svolgerà solo il ruolo di fornitore esterno della piattaforma.

In ogni caso, ciascuna società del gruppo dovrà disciplinare, nel proprio atto organizzativo o MOG 231, ove adottato, la procedura di gestione delle segnalazioni.

Nel caso di esternalizzazione della fornitura dell'infrastruttura e del servizio di gestione delle segnalazioni, di tale disciplina dovrà darsi conto nel contratto di affidamento stipulato con il soggetto terzo.

Se, invece, viene esternalizzata la sola fornitura dell'infrastruttura per la ricezione delle segnalazioni, l'atto organizzativo o il MOG 231, ove adottato, dovrà indicare la disciplina della gestione delle segnalazioni. Ciò in quanto tale aspetto non è coperto dal contratto di affidamento.

2.5.3 Poteri di vigilanza di ANAC nel caso di condivisione e esternalizzazione: gruppi di imprese con sedi in Stati diversi

Un'ulteriore questione da affrontare è quella del ruolo di ANAC nel caso in cui il gruppo, che abbia optato per la condivisione o per l'esternalizzazione, sia costituito da imprese con sedi in diversi Stati:

- laddove la persona segnalante scelga di rivolgersi alla capogruppo (condivisione) o ad un soggetto terzo (esternalizzazione) che abbia sede all'estero, ANAC non potrà svolgere alcuna attività di vigilanza sulla procedura da questi seguita;
- laddove la persona segnalante scelga di rivolgersi alla società del gruppo con sede in Italia, ANAC potrà: 1) vigilare sul singolo canale che fa capo alla società, che costituisce un'articolazione della piattaforma centralizzata; 2) nel caso in cui il segnalante scelga di rivolgersi alla società del gruppo, ma le indagini siano svolte dalla capogruppo (condivisione) con sede all'estero, ANAC

responsabile del trattamento; in tal caso, il responsabile del trattamento informa il titolare del trattamento circa tale obbligo giuridico prima del trattamento, a meno che il diritto vieti tale informazione per rilevanti motivi di interesse pubblico;

b) garantisca che le persone autorizzate al trattamento dei dati personali si siano impegnate alla riservatezza o abbiano un adeguato obbligo legale di riservatezza;

c) adotti tutte le misure richieste ai sensi dell'articolo 32;

d) rispetti le condizioni di cui ai paragrafi 2 e 4 per ricorrere a un altro responsabile del trattamento;

e) tenendo conto della natura del trattamento, assista il titolare del trattamento con misure tecniche e organizzative adeguate, nella misura in cui ciò sia possibile, al fine di soddisfare l'obbligo del titolare del trattamento di dare seguito alle richieste per l'esercizio dei diritti dell'interessato di cui al capo III;

f) assista il titolare del trattamento nel garantire il rispetto degli obblighi di cui agli articoli da 32 a 36, tenendo conto della natura del trattamento e delle informazioni a disposizione del responsabile del trattamento;

g) su scelta del titolare del trattamento, cancelli o gli restituisca tutti i dati personali dopo che è terminata la prestazione dei servizi relativi al trattamento e cancelli le copie esistenti, salvo che il diritto dell'Unione o degli Stati membri preveda la conservazione dei dati;

h) metta a disposizione del titolare del trattamento tutte le informazioni necessarie per dimostrare il rispetto degli obblighi di cui al presente articolo e consenta e contribuisca alle attività di revisione, comprese le ispezioni, realizzati dal titolare del trattamento o da un altro soggetto da questi incaricato.

Con riguardo alla lettera h) del primo comma, il responsabile del trattamento informa immediatamente il titolare del trattamento qualora, a suo parere, un'istruzione violi il presente regolamento o altre disposizioni, nazionali o dell'Unione, relative alla protezione dei dati".

potrà vigilare solo sul rispetto degli adempimenti relativi alle interlocuzioni con il segnalante da parte della società con sede in Italia.

3. Il gestore del canale interno e la sua attività

3.1 I requisiti del gestore

Il d.lgs. n. 24/2023 prevede che la gestione della segnalazione sia affidata ad un soggetto, interno o esterno all'amministrazione, o ad un ufficio dedicato, che sia dotato di autonomia.

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 4, co. 2, d.lgs. 24/2023	La gestione del canale di segnalazione è affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato.

Tale requisito va declinato in termini di:

- **Imparzialità:** il gestore deve operare in maniera neutrale ed equidistante rispetto alle parti coinvolte, svolgendo un'attività scevra da condizionamenti o favoritismi.
- **Indipendenza:** il gestore deve essere un soggetto in grado di svolgere liberamente, senza interferenze, le attività cui è tenuto ai fini della gestione della segnalazione. In altri termini, deve possedere un'autonomia operativa e valutativa.

A titolo esemplificativo, per le verifiche e gli accertamenti nell'ambito della propria istruttoria, il gestore deve poter: a) disporre di pieno accesso ai servizi dell'ente (come banche dati, piattaforme, *data-base* e ogni altro applicativo in uso presso l'ente che sia necessario); b) coinvolgere, ove ritenuto opportuno, altre strutture interne o esterne all'ente.

Pertanto, al fine di garantire un'autonomia nei termini sopra descritti, si raccomanda alle amministrazioni/enti di evitare l'attribuzione agli organi di vertice e/o controllo di poteri di supervisione sulla gestione delle segnalazioni o della competenza ad adottare i provvedimenti decisionali.

Si fa riferimento, ad esempio, alla prassi riscontrata dall'Autorità di trasmettere ai suddetti organi, da parte del gestore, un'informativa sull'attività svolta, affinché questi decidano se e come dare seguito alla segnalazione, verifichino gli esiti dell'istruttoria del gestore, definiscano eventuali sanzioni e/o azioni correttive.

In base al citato art. 4 il gestore deve essere anche un **soggetto specificamente formato**.

In particolare, è fondamentale che la scelta ricada su un soggetto che disponga di tutti gli elementi conoscitivi e delle competenze per una efficace gestione della segnalazione.

È preferibile che si tratti di un soggetto con una buona conoscenza in campo giuridico, etico e dell'integrità e destinatario privilegiato di adeguata formazione in materia di *whistleblowing* e trattamento dei dati personali (cfr. § 5).

Al fine di meglio orientare gli enti nella scelta del gestore, l'Autorità ha individuato, poi, ulteriori requisiti che devono connotare tale soggetto.

È quanto mai opportuno selezionare un soggetto che abbia adeguata **conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento** dell'amministrazione/ente.

Laddove la scelta dell'ente ricada su un soggetto esterno, è necessario che quest'ultimo riceva strumenti e materiali utili per assolvere alle funzioni che è chiamato a svolgere. Ad esempio, l'ente potrà fornire al gestore esterno un organigramma dettagliato che gli consenta di conoscere la struttura dell'ente nonché,

al fine di migliorare la conoscenza del gestore in merito al contesto interno, l'ente potrà organizzare momenti di incontro con i diversi uffici/settori dello stesso.

Tenuto conto della delicatezza del compito cui è chiamato e del contatto diretto con la persona segnalante, inoltre, la scelta del gestore dovrebbe ricadere su un soggetto che gode, all'interno dell'ente, di una **buona reputazione** e stima da parte dei colleghi.

Nel caso in cui sia individuato un soggetto esterno, la credibilità potrà essere valutata considerando, ad esempio, le pregresse esperienze.

Tale requisito, ad avviso di ANAC, può contribuire ad accrescere la fiducia dei potenziali *whistleblowers*, (incoraggiando l'utilizzo del canale interno) e, nel contempo, a tutelare l'immagine dell'ente.

Il gestore - interno o esterno - dovrà essere un soggetto in possesso dei requisiti di autonomia, intesa come imparzialità e indipendenza, e specificamente formato. Si suggerisce, inoltre, di tener conto nella scelta anche della conoscenza del funzionamento dell'amministrazione/ente nonché della credibilità del soggetto individuato.

3.2 Il cumulo degli incarichi

Al fine di evitare di compromettere l'autonomia e l'imparzialità che devono contraddistinguere l'incarico di gestore, generando il rischio di conflitti di interessi, è bene prestare attenzione, nell'attribuzione del ruolo di gestore, all'ipotesi in cui un soggetto svolga già altri incarichi (cd. cumulo di incarichi).

Si pensi, ad esempio, al cumulo dell'incarico di Responsabile della protezione dati (RPD) con quello di gestore del canale *whistleblowing*.

Come chiarito dal Garante della privacy²², tenuto conto della complessità del ruolo di RPD, le amministrazioni/enti devono tenere in debita considerazione il fatto che l'affidamento di incarichi ulteriori potrebbe inficiare la capacità del RPD di assolvere efficacemente ai compiti assegnatigli dal Regolamento sulla protezione dei dati personali²³.

L'amministrazione/ente, pertanto, dovrebbe valutare, *“in relazione alla complessità della struttura organizzativa, alla disponibilità di risorse, alla numerosità e delicatezza dei trattamenti svolti, alla quantità e qualità di dati personali trattati, di affidare l'incarico di RPD a una persona che possa dedicarsi tendenzialmente a tempo pieno”*²⁴.

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

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

²² <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9589104>

²³ Cfr. art. 39 del Regolamento UE 2016/679.

²⁴ Cfr. Documento di indirizzo n. 1 del 29 aprile 2021 del Garante per la protezione dei dati personali.

3.3 La gestione del conflitto di interesse e dell'assenza, anche temporanea, del gestore

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

Al riguardo, appare pertanto opportuno prevedere che:

- a) il gestore della segnalazione comunichi prontamente la situazione di potenziale conflitto all'organo di vertice dell'amministrazione/ente e si astenga dal partecipare alle attività relative alla pratica specifica;
- b) la segnalazione sia trasferita ad un altro soggetto/ufficio - che quindi andrà a sostituire il gestore - idoneo a garantire una gestione efficace, indipendente e autonoma della segnalazione, nel rispetto dell'obbligo di riservatezza previsto dalla disciplina.

ANAC ritiene, inoltre, che i soggetti del settore pubblico e privato cui si applica il decreto, siano tenuti ad individuare nell'atto organizzativo il soggetto che sostituirà il gestore anche in caso di assenza temporanea di quest'ultimo (ad esempio per ferie e/o malattia).

Resta fermo che per l'individuazione del sostituto del gestore valgono i requisiti richiesti dalla legge e i principi individuati da ANAC con riferimento al gestore (cfr. §§ 3.1 e 3.2).

Qualora anche il sostituto, individuato a monte nell'atto organizzativo, si trovi in una delle ipotesi di conflitto di interessi richiamate sopra con riferimento al gestore, la persona segnalante può rivolgersi ad ANAC mediante il canale esterno, ricorrendo una delle condizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 24/2023.

Nell'atto organizzativo va disciplinata la procedura di gestione dei conflitti di interessi e l'eventuale assenza, anche temporanea, del gestore della segnalazione individuando, per tali ipotesi, un sostituto del gestore.

3.4 Attività del gestore

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

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

	d) forniscono riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione.
--	---

L'Autorità ha già formulato prime indicazioni sull'attività del gestore nelle precedenti LLGG²⁵ ma, alla luce dei dubbi e delle problematiche riscontrate dalle amministrazioni/enti durante il primo anno di applicazione del nuovo decreto, ha ritenuto di tornare sul tema fornendo ulteriori indicazioni di carattere più operativo.

Si precisa che il gestore, al fine di svolgere la propria attività, deve accertare in via preliminare se la segnalazione sia una segnalazione *whistleblowing* o se si versi in presenza di una segnalazione anonima che sarà invece considerata come ordinaria²⁶. In questo ultimo caso, l'ente è comunque tenuto a registrare la segnalazione anonima e conservare la relativa documentazione, rendendo così possibile rintracciarla qualora la persona segnalante comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione anonima.

In presenza di una segnalazione *whistleblowing*, le diverse fasi di attività del gestore della segnalazione potrebbero, a titolo esemplificativo, essere articolate come segue.

1. **Avviso di ricevimento della segnalazione.** Il gestore della segnalazione è tenuto a rilasciare alla persona segnalante tale avviso entro sette giorni dalla presentazione della segnalazione stessa. Si precisa che l'avviso non implica, per il gestore, alcuna valutazione dei contenuti oggetto della segnalazione, ma assume un carattere meramente informativo nei confronti della persona segnalante. L'avviso di ricevimento, a seconda della modalità utilizzata, sarà comunicato mediante la piattaforma informatica o, in caso di mancato utilizzo della piattaforma, allo specifico recapito indicato dalla persona segnalante nella segnalazione o, in assenza di quest'ultima indicazione, a quello utilizzato dalla persona segnalante per inoltrare la segnalazione.
2. **Esame preliminare della segnalazione ricevuta.** Durante tale fase, è necessario che il gestore valuti l'ammissibilità della segnalazione.

Il gestore verificherà quindi la sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi definiti dal legislatore per effettuare la segnalazione.

Nello specifico, sarà chiamato a valutare che la segnalazione:

- sia presentata da uno dei soggetti legittimati ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 e che l'oggetto della stessa rientri nell'ambito di applicazione del medesimo decreto;
- si basi su fatti sufficientemente precisi;
- consenta l'individuazione delle circostanze di tempo e luogo in cui si è verificato il fatto oggetto di segnalazione e, quindi, una descrizione dei fatti oggetto della segnalazione, e, ove presenti, anche delle modalità attraverso cui il segnalante è venuto a conoscenza dei fatti;
- contenga le generalità o altri elementi che consentano di identificare la persona coinvolta nella segnalazione.

Resta ferma la possibilità per il gestore di richiedere alla persona segnalante - ove ritenuti necessari - ulteriori elementi a supporto della propria segnalazione.

²⁵ Cfr. § 3.1, Parte Prima delle LLGG ANAC di cui alla delibera n. 311/2023.

²⁶ Con tale espressione si intendono tutte quelle segnalazioni che, a prescindere dal *nomen*, non rientrano nel perimetro delle segnalazioni qualificabili come *whistleblowing* ai sensi del d.lgs. n. 24/2023. Si fa riferimento ad esempio a reclami, contestazioni e a ogni altro genere di richieste e segnalazioni che le amministrazioni/enti ricevono ordinariamente e che attengono alla propria sfera di attività e organizzazione. Si pensi, sempre a titolo esemplificativo, alle segnalazioni relative agli aspetti pubblici del territorio - strade, illuminazione, rifiuti, verde pubblico, etc. - che ricevono i Comuni.

In mancanza di uno o più di tali elementi o nel caso non siano state fornite le integrazioni richieste, il gestore potrà dichiarare inammissibile la segnalazione e archivarla, fornendo in ogni caso alla persona segnalante la motivazione della decisione.

- 3. Istruttoria e accertamento della segnalazione.** Una volta appurato che la segnalazione è ammissibile, il gestore può procedere con l'istruttoria vera e propria, che consiste nell'effettuare tutte le opportune verifiche, analisi e valutazioni specifiche circa la fondatezza o meno dei fatti segnalati.

Tali attività di accertamento possono essere svolte, ad esempio:

- direttamente, acquisendo gli elementi informativi necessari alle valutazioni dall'analisi della documentazione/informazioni già ricevute con la segnalazione;
- attraverso eventuali documenti integrativi richiesti al fine di circostanziare meglio la segnalazione;
- mediante il coinvolgimento di altre strutture interne all'amministrazione/ente o anche di soggetti specializzati esterni, in considerazione delle specifiche competenze tecniche e professionali che risultano necessarie per il caso di specie;
- tramite audizione di eventuali ulteriori soggetti interni/esterni.

Nel caso in cui il gestore si avvalga del supporto specialistico del personale di altre strutture interne o esterne dell'ente, resta fermo l'obbligo di garantire la riservatezza ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 24/2023.

Qualora la segnalazione abbia a oggetto la violazione del Modello 231, è consigliabile che il gestore operi in sinergia con l'OdV, nel rispetto degli obblighi di riservatezza (qualora non sia ovviamente esso stesso il gestore della segnalazione; cfr. § 2.4.1).

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

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

- 4. Riscontro alla persona segnalante.** Il gestore è tenuto a comunicare alla persona segnalante gli esiti relativi alla propria segnalazione: l'archiviazione; l'avvenuto accertamento della fondatezza della segnalazione e la sua trasmissione agli organi competenti.

Il d.lgs. n. 24/2023 prevede che il riscontro debba essere fornito al segnalante entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione (cfr. art. 5, co. 1, lett. d)). Come già chiarito nelle LLGG n. 311/2023²⁷, il termine non è perentorio. Può, infatti, verificarsi che alcuni accertamenti e analisi richiedano tempi maggiori. In tal caso, il riscontro alla persona segnalante assume un carattere interlocutorio ed è volto ad informarlo circa lo stato di avanzamento dell'istruttoria da parte del gestore e/o delle attività che quest'ultimo intende svolgere.

Resta, tuttavia, ferma la necessità di comunicare alla persona segnalante l'esito finale dell'istruttoria della segnalazione.

È fondamentale che il gestore mantenga un'interlocuzione con la persona segnalante durante tutto il processo di gestione della segnalazione, interlocuzione che potrà avvenire mediante la piattaforma informatica, ove istituita, o con il recapito specifico indicato nella segnalazione o, in assenza di quest'ultimo, con quello utilizzato dalla persona segnalante per inoltrare la segnalazione (art. 5, d.lgs. n. 24/2023).

²⁷ Cfr. § 3.1, Parte Prima delle LLGG ANAC delibera n. 311/2023.

5. Conservazione della documentazione inerente alla segnalazione e cancellazione

Una volta concluse le attività di gestione della segnalazione, il gestore, tenuto conto della previsione di cui all'art.14²⁸ del d.lgs. n. 24/2023, dovrà cancellare sia la segnalazione, sia la relativa documentazione al più tardi decorsi cinque anni dalla comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione.

Resta inteso che potranno, invece, essere conservati gli atti e i documenti che afferiscono ai procedimenti avviati e alle iniziative assunte dal datore di lavoro (ad esempio, procedimento disciplinare; trasmissione degli atti alle autorità competenti; ecc.) che abbiano avuto origine in tutto o in parte dalla segnalazione.

Ciò in considerazione della circostanza che tali atti e documenti non contengono di regola riferimenti puntuali al segnalante, fatto salvo quanto previsto dall'art. 12, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale, quando la contestazione disciplinare *“sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità”*.

3.5 Supporto al gestore delle segnalazioni

Tenuto conto delle complesse e diverse attività cui è chiamato il gestore delle segnalazioni, nonché delle molteplici strutture organizzative delle amministrazioni/enti cui si applica il d.lgs. n. 24/2023, nella prassi spesso risulta che, sia nel settore pubblico che in quello privato, il gestore sia affiancato da altri soggetti con funzioni di supporto.

ANAC ritiene condivisibile tale scelta, soprattutto nell'ambito di enti di grandi dimensioni, al fine di evitare un aggravamento degli oneri in capo al gestore e il rischio di compromettere l'efficiente gestione della segnalazione.

Anche i soggetti chiamati a svolgere il ruolo di supporto al gestore devono essere:

- in possesso dei requisiti di autonomia e imparzialità;
- individuati, con i rispettivi compiti, nell'atto organizzativo;
- preventivamente e necessariamente autorizzati al trattamento dei dati personali.

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

- nel settore pubblico, sul personale dell'ufficio di supporto al RPCT o sui suoi referenti²⁹, oppure su un gruppo di lavoro appositamente costituito per la gestione delle attività connesse alla segnalazione;
 - nel settore privato, nel caso di nomina di un gestore interno, sul personale che opera già all'interno dell'ufficio al quale appartiene il gestore o su un gruppo di lavoro appositamente istituito.
- Laddove l'ente nomini un gestore esterno, si ritiene comunque opportuno che il personale di supporto sia individuato all'interno dell'ente stesso, anche nell'ottica di garantire al gestore una migliore conoscenza del contesto organizzativo in cui è chiamato a svolgere la sua attività.

²⁸ Cfr. art. 14 d.lgs. 24/2023 *“Le segnalazioni, interne ed esterne, e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'art. 12 del presente decreto e del principio di cui agli articolo 5, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2016/679 e 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 51 del 2018”*.

²⁹ Cfr. §§ 1.7, 2.2 e 3.2 dell'Allegato 3 al PNA 2022 in merito al supporto operativo al RPCT.

3.6 Segnalazione trasmessa a una pluralità di soggetti

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

Sul punto, ANAC ritiene opportuno precisare quanto segue.

- ❖ Nel caso in cui la segnalazione sia inviata, contestualmente, a più soggetti, tutti interni allo stesso ente, la segnalazione deve essere considerata alla stregua di una segnalazione trasmessa ad un soggetto non competente. Pertanto, coloro ai quali non compete ricevere tali segnalazioni dovranno - secondo quanto già specificato nelle LLGG n. 311/2023 - trasmettere le stesse, entro sette giorni dal ricevimento, al soggetto interno competente, dandone contestuale notizia alla persona segnalante³⁰.
- ❖ Nel caso in cui, invece, la segnalazione sia inviata, oltre che al soggetto interno competente a gestirla, anche a più soggetti esterni all'ente, occorre richiedere alla persona segnalante appositi chiarimenti in merito alle circostanze che hanno condotto alla segnalazione per accertare se la persona segnalante intendesse procedere direttamente ad una divulgazione pubblica.
In tale eventualità, posto che non vi sono le condizioni per ritenere che la segnalazione interna sia stata effettuata correttamente (giacché il segnalante ha scelto di non rivolgersi solo ed esclusivamente al soggetto interno competente a gestire la segnalazione)³¹, occorre comprendere se la segnalazione possa essere qualificata come una divulgazione pubblica (così come definita dall'art. 2, co. 1 lett. f) del d.lgs. n. 24/23) e accertare se ricorra o meno una delle condizioni previste dall'art. 15 del menzionato decreto.

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 2, co. 1, lett. f, d.lgs. n. 24/2023; art. 15, co. 1, d.lgs. n. 24/2023	Con la divulgazione pubblica le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone. Per beneficiare della protezione prevista dal decreto, al momento della divulgazione pubblica deve ricorrere una delle seguenti condizioni:

³⁰ Qualora la segnalazione interna sia presentata ad un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dall'amministrazione o ente (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche ad altro dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia whistleblowing o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata "segnalazione whistleblowing" e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Diversamente, se il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele, o tale volontà non sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria (cfr. sul punto LLGG n. 311/2023 - "Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni", pag. 38; cfr. anche il successivo §§ delle presenti Linee Guida).

³¹ Ai sensi dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 24/2023, le misure di protezione previste nel capo III del d.lgs. n. 24/2023 si applicano alle persone segnalanti se al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1 e la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal capo II.

In via ulteriore, anche per poter beneficiare delle limitazioni della responsabilità previste dall'art. 20, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023, nel caso della rivelazione/diffusione di informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto (diverso da quello relativo alle informazioni classificate, dal segreto professionale forense e medico, dalla segretezza delle delibere degli organi giurisdizionali), o relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali o, ancora, che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata, è necessario che, al momento della rivelazione o diffusione, il segnalante avesse fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata ai sensi dell'articolo 16.

- | | |
|--|--|
| | <p>a) aver già effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero aver effettuato direttamente una segnalazione esterna, a cui non è seguito un riscontro;</p> <p>b) sussistenza di fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;</p> <p>c) sussistenza di fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito.</p> |
|--|--|

Nel caso in cui non ricorra almeno una delle suddette condizioni per legittimare una diretta divulgazione pubblica, richieste dall'art. 15 del d.lgs. 24/2023, la segnalazione non sarà considerata una segnalazione di *whistleblowing*.

Nell'ipotesi di segnalazione trasmessa ad una pluralità di destinatari, se la stessa è inviata, contestualmente, a più soggetti, tutti interni allo stesso ente, la segnalazione va considerata alla stregua di una segnalazione trasmessa ad un soggetto non competente e va inviata al soggetto interno competente, dandone contestuale notizia alla persona segnalante.

Se, invece, la segnalazione è trasmessa, oltre al soggetto interno competente a gestirla, anche a più soggetti esterni all'ente, occorre valutare se sussistano le condizioni per effettuare una divulgazione pubblica (art. 15).

4. Codici di comportamento

L'applicazione della nuova disciplina *whistleblowing* ha delle ricadute anche sui doveri di comportamento del personale, sia nei soggetti sia del settore pubblico che in quelli del settore privato.

❖ Pubbliche amministrazioni

L'Autorità è consapevole della necessità di una completa armonizzazione del quadro normativo per allineare il codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013 (aggiornato con d.P.R. n. 81/2023) alla nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 24/2023. In ogni caso, in continuità con le indicazioni già fornite³², si ribadisce l'importanza di adeguare i codici di comportamento, adottati ai sensi dell'art. 54, d.lgs. n. 165/2001³³, alle forme di responsabilità specifica che scaturiscono dalla gestione delle segnalazioni.

³² Cfr. LLGG ANAC di cui alla delibera 469 del 9 giugno 2021 con riferimento alla previgente disciplina (art. 54-bis, d.lgs. 165/2001) e LLGG ANAC di cui alla delibera 311/2023 relative invece al nuovo d.lgs. 24/2023.

³³ Si rammenta che, secondo quanto previsto all'art. 54, d.lgs. 165/2001, le pubbliche amministrazioni, come definite all'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001, sono tenute ad adottare codici di comportamento che integrano e specificano, in base alla realtà organizzativa e funzionale della singola amministrazione, i contenuti minimi fissati nel codice di comportamento per i dipendenti pubblici, di cui al d.P.R. n. 62/2013 (cfr. *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, approvate con delibera ANAC n. 177 del 19 febbraio 2020).

In particolare, si raccomanda alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, co. 2, del citato d.lgs. n. 165/2001, di inserire nei codici apposite disposizioni dedicate al *whistleblowing*, in cui richiamare i doveri di tutti i soggetti coinvolti³⁴ di:

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

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

In ragione dell'inserimento, nei codici di comportamento, degli obblighi relativi alla riservatezza e al divieto di ritorsione, questi assumono natura di doveri d'ufficio con conseguente possibile responsabilità disciplinare e irrogazione delle relative sanzioni da parte dell'amministrazione in caso di violazione degli stessi. Il codice di comportamento fissa, infatti, doveri che hanno una rilevanza giuridica, a prescindere dalle personali adesioni o convinzioni dei dipendenti.

D'altra parte, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge n. 190/2012, la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel PTPCT (oggi sezione Anticorruzione e trasparenza del PIAO³⁵), ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

In base a quanto previsto dal legislatore all'art. 16, co. 3, d.lgs. n. 24/2023 è necessario, inoltre, che le amministrazioni prevedano nel codice di comportamento ex art. 54, d.lgs. n. 165/2001 l'applicazione di una sanzione disciplinare nell'ipotesi in cui sia stata accertata la responsabilità civile con dolo o colpa grave dello stesso, per il medesimo titolo, salvo che la medesima persona sia stata già condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria (art. 21, co. 1, lett. c)).

Le amministrazioni - nella previsione delle sanzioni disciplinari a carico dei segnalanti conseguenti alla violazione dei suddetti obblighi - potranno tener conto della graduazione della gravità delle fattispecie già compiuta dal legislatore che ha stabilito sanzioni amministrative pecuniarie al citato art. 21.

❖ **Soggetti del settore pubblico diversi dalle Pubbliche amministrazioni**

Per quanto concerne gli altri soggetti del settore pubblico individuati dal d.lgs. n. 24/2023 (diversi dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001) - ovvero gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico, le società *in house*, anche se quotate³⁶ - si rileva che tali enti potrebbero essere dotati di un modello organizzativo di gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001. In tal caso, per ragioni di coerenza sistematica, si ritiene che il codice etico/codice di comportamento, eventualmente adottati, debbano essere adeguati agli obblighi che scaturiscono dall'applicazione della disciplina *whistleblowing* e alle conseguenti

³⁴ Ad esempio, si pensi al gestore e al suo sostituto, ai componenti del gruppo di lavoro a supporto del gestore, al personale degli uffici interessati nella gestione della segnalazione.

³⁵ Il Piano integrato di attività e organizzazione è stato introdotto con l'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 per le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

³⁶ Cfr. art. 2, co.1 lett. p) del d.lgs. 24/2023 e § 1.1 delle LLGG ANAC 311/2024.

responsabilità disciplinari, come previsto per i soggetti del settore privato dall'art. 21, co. 2, d.lgs. n. 24/2023. Per l'adeguamento del MOG 231 si rinvia al § 2.4.1.

❖ Soggetti del settore privato che adottano il MOG 231

Per i soggetti del settore privato che adottano il modello organizzativo di gestione 231, il sistema disciplinare ivi previsto ai sensi dell'art. 6, co. 2, lett. e), d.lgs. 231/2001, idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello, deve essere aggiornato, allo scopo di tenere conto della disciplina in materia di *whistleblowing* (art. 21, co. 2, d.lgs. n. 24/2023), come meglio precisato al § 2.4.1 cui si rinvia.

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

Infine, per quanto concerne i soggetti del settore pubblico e privato che non adottano il modello organizzativo di gestione 231, si suggerisce di integrare gli atti che dispongono le regole di comportamento per il personale con i doveri connessi all'applicazione dell'istituto del *whistleblowing* e le conseguenti responsabilità. Ciò in considerazione della rilevanza del sistema di tutele apprestate dal legislatore e per evitare disparità di trattamento che non troverebbero una ragionevole giustificazione nel sistema.

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

5. La formazione

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

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

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

Dall'analisi di monitoraggio condotta dall'Autorità è emerso, tuttavia, che sono ancora molte le amministrazioni/enti che non hanno pianificato né avviato iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare le finalità dell'istituto del *whistleblowing* e la procedura per il suo utilizzo.

L'Autorità ritiene, quindi, opportuno fornire alcuni suggerimenti di cui gli enti e le amministrazioni possono tener conto nell'orientare la loro attività formativa, atteso il ruolo centrale che assume quest'ultima.

In particolare, le amministrazioni/enti possono valutare un'articolazione di tale attività a seconda del destinatario.

❖ La formazione del personale che gestisce le segnalazioni

Una specifica formazione, da sottoporre a periodico aggiornamento, deve essere rivolta, innanzitutto, ai sensi dell'art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 24/2023, ai soggetti addetti o coinvolti nel processo di gestione delle segnalazioni, con l'obiettivo di fornire loro le competenze fondamentali e necessarie nell'implementazione e nella gestione efficace dei processi di *whistleblowing* nonché le conoscenze sulle tematiche oggetto delle segnalazioni.

È opportuno che tali soggetti ricevano una formazione dettagliata delle diverse sfaccettature connesse alla gestione delle segnalazioni nell'ottica di promuoverne un'operatività autonoma ed etica, oltre che professionale.

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

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

❖ La formazione rivolta a tutto il personale dipendente e non dell'ente

La formazione dovrà coinvolgere anche tutti i dipendenti e collaboratori dell'ente/amministrazione in modo da fornire un quadro chiaro ed esaustivo sulla nuova disciplina, chiarendo, ad esempio, chi è il *whistleblower*, cosa può essere segnalato e con quali canali, quali sono le tutele che l'ordinamento garantisce alla persona segnalante e quali segnalazioni, invece, non rientrano tra quelle tutelate dalla norma, nonché specificando il coinvolgimento - anche sotto il profilo delle tutele - dei diversi soggetti che operano nel medesimo contesto lavorativo del *whistleblower*.

Si rammenta che la formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo è una misura di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare adeguatamente nell'ambito del PTPCT così come nella sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO.

Come già chiarito dall'Autorità nel PNA 2019, l'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza possono costituire obiettivi strategici che gli organi di indirizzo dell'amministrazione sono tenuti ad individuare quale contenuto necessario del PTPCT o della sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO (cfr. PNA 2019, Parte III, § 2.)

❖ Le modalità di erogazione dei corsi formativi

Quanto alle modalità di erogazione dei corsi di formazione, ferma restando la discrezionalità di ogni amministrazione/ente, questi possono essere organizzati fornendo, oltre che nozioni di carattere generale necessarie ai fini della comprensione della materia, anche informazioni di carattere operativo, con esempi e casi pratici, con la previsione di spazi dedicati alla discussione e all'interazione tra i partecipanti.

L'Autorità valuta positivamente una programmazione e attuazione della formazione sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto organizzativo delle diverse amministrazioni/enti.

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

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

6. Gli enti del Terzo settore (ETS) e il *whistleblowing*

6.1 Premessa

Con l'art. 18 del d.lgs. n. 24/2023 il legislatore ha affidato un importante ruolo nell'ambito del *whistleblowing* agli Enti del Terzo settore (di seguito ETS)³⁷.

Il quadro normativo di riferimento	
Art. 18, commi 1 e 2 d.lgs. n. 24/2023	Istituzione presso ANAC dell'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno che consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito: <ul style="list-style-type: none">- sulle modalità di segnalazione- sulla protezione dalle ritorsioni,- sui diritti della persona coinvolta- sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

Ai sensi della citata norma, gli ETS, iscritti in un apposito Registro presso ANAC e con i quali l'Autorità stipula specifiche convenzioni³⁸, sono chiamati a fornire alle persone segnalanti misure di sostegno.

In considerazione di tale importante ruolo e al fine di consentire ai suddetti enti di poter svolgere nelle migliori condizioni possibili le proprie attività di sostegno, ANAC ha ritenuto di fornire indicazioni specifiche sul ruolo degli ETS nelle presenti LLGG.

In dettaglio, il presente focus avrà ad oggetto:

- l'attività degli ETS, anche con riferimento al trattamento dei dati personali;
- la differenza fra gli ETS e il facilitatore.

6.2 L'attività degli ETS

Dal tenore letterale dell'art. 18 del d.lgs. n. 24/2023 si evince che l'intento del legislatore è quello di assicurare ai soggetti tutelati - per il tramite degli ETS - una conoscenza di base della disciplina in materia di *whistleblowing* e una maggiore consapevolezza degli strumenti a disposizione, anche al fine di consentire agli stessi di segnalare in maniera corretta. Tale attività appare anche funzionale ad una migliore gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC. Una corretta informazione consente, infatti,

³⁷ Si tratta, di enti che esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, per quanto rileva in questa sede: promuovono la cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata e la tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui medesimo art. 5 citato.

³⁸ Il Registro è disponibile sul sito di ANAC al seguente link <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>

la presentazione di una segnalazione completa e di conseguenza riduce il numero di segnalazioni archiviate dall’Autorità, ad esempio, per mancanza degli elementi essenziali³⁹.

L’attività degli ETS consiste in un supporto informativo che può precedere il processo di segnalazione vero e proprio. In particolare, tali enti, alla luce della descrizione dei fatti fornita loro dalla persona segnalante o potenziale segnalante, possono, ad esempio:

- dare informazioni rispetto alla riconducibilità delle fattispecie all’interno del perimetro soggettivo e oggettivo di applicazione del d.lgs. n. 24/2023;
- indirizzare la persona segnalante nella scelta del canale utilizzabile per presentare la propria segnalazione (ad esempio comunicando se sussistono i requisiti per effettuare, rispettivamente, una segnalazione ad ANAC o una divulgazione pubblica);
- fornire delucidazioni sulla compilazione della segnalazione (per i dettagli in merito alle differenze fra ETS e facilitatore cfr. infra § 6.3).

Il sostegno da parte degli ETS può anche seguire il processo di segnalazione. Tali enti, infatti, possono assistere la persona segnalante che abbia subito misure ritorsive e intenda comunicarle ad ANAC. In tal caso, ad esempio, gli ETS possono informare la persona segnalante delle tutele riconosciute in caso di ritorsione, dei presupposti necessari per beneficiare della protezione da parte di ANAC e di come si svolge in concreto il procedimento dell’Autorità in caso di comunicazione di misure ritorsive.

Resta fermo che le attività svolte dagli ETS vanno tenute distinte dall’esame vero e proprio della segnalazione che, invece, compete al gestore. Ciò anche al fine di evitare duplicazioni di attività rispetto a quella già svolta del gestore della segnalazione e problematiche connesse ad una eccessiva ed ingiustificata diffusione di dati personali (indicazioni ulteriori sul gestore e sulla sua attività sono contenute anche al § 3 delle presenti LLGG, cui si rinvia).

L’attività di sostegno degli ETS si sostanzia nel fornire informazioni alla persona segnalante o potenziale segnalante sulla normativa in materia di *whistleblowing*, indirizzare quest’ultima nella scelta del canale utilizzabile per presentare la propria segnalazione e supportarla in presenza di presunte ritorsioni.

❖ Il ruolo degli enti del terzo settore rispetto al trattamento dei dati personali del segnalante o degli altri soggetti tutelati

Gli enti del terzo settore non possono effettuare un vero e proprio trattamento di dati personali di cui vengano eventualmente a conoscenza nell’ambito della propria attività con riferimento alla persona segnalante o agli altri soggetti tutelati.

Si perviene a tale conclusione, in primo luogo, avuto riguardo al dato letterale della norma (art. 18 citato) che assegna a detti enti il compito di svolgere delle attività che, in concreto e come sopra chiarito, si sostanziano nel fornire alla persona segnalante o potenziale segnalante, supporto e informazioni, nonché in un’assistenza prodromica alla segnalazione vera e propria o, in presenza di misure ritorsive, successiva alla segnalazione.

In secondo luogo, va considerato un dato di sistema: è lo stesso legislatore che, prevedendo il regime delle autorizzazioni al trattamento dei dati personali (art 13, co. 4, d.lgs. n. 24/2023), sembra aver inteso

³⁹ Cfr. “Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l’esercizio del potere sanzionatorio dell’ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023 n. 24” adottato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023.

restringere il novero dei soggetti che possono avere accesso ai suddetti dati dei segnalanti e delle altre persone tutelate.

Tuttavia, tenuto conto dell'eterogeneità dei casi che si presentano agli ETS, non può escludersi che le persone segnalanti o potenziali segnalanti condividano con tali enti alcune informazioni relative agli specifici fatti che intendono segnalare.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui si rivolga ad un ETS un soggetto che ha già effettuato una segnalazione interna o esterna e che deliberatamente rappresenti all'ente i fatti segnalati e i soggetti coinvolti. Analoga ipotesi potrebbe verificarsi nel caso di un potenziale segnalante che rappresenti - ad esempio tramite comunicazione via e-mail - i fatti di cui è venuto a conoscenza e che intende segnalare.

Si pensi, ancora, all'ipotesi in cui una persona coinvolta, con il proposito di ricevere informazioni sui propri diritti, descriva il contenuto della segnalazione che la vede, per l'appunto, coinvolta.

Quanto appena rappresentato, potrebbe verificarsi a maggior ragione nel caso in cui l'intervento degli ETS sia richiesto in seguito ad una presunta misura ritorsiva subita dalla persona segnalante. In tal caso, infatti, è quasi inevitabile una descrizione della segnalazione che ha dato luogo alla presunta ritorsione.

Alla luce di quanto sopra si precisa che eventuali dati personali messi a disposizione spontaneamente dalla persona segnalante o potenziale segnalante potranno essere trattati dall'ETS al solo fine di poter svolgere - nei termini di cui sopra - la propria attività di sostegno. Tali dati non possono quindi né essere utilizzati per altri scopi⁴⁰ né registrati in archivi cartacei o informatici⁴¹ dall'ente che è invece tenuto a provvedere tempestivamente alla loro cancellazione.

A tal fine, ad avviso di ANAC, potrebbe essere utile per gli ETS favorire, nell'ambito della propria realtà organizzativa, l'utilizzo, ove possibile, di strumenti che non implicano la raccolta e conservazione dei dati personali. Ad esempio, si potrebbe preferire la modalità dell'incontro diretto con i segnalanti o potenziali segnalanti disincentivando il ricorso alla e-mail. Inoltre, tali enti dovranno avere cura di istruire i referenti che operano a contatto diretto con le persone segnalanti o potenziali segnalanti, affinché forniscano loro chiarimenti in merito all'effettivo scopo dell'assistenza resa dall'ente e al fine di limitare le occasioni di acquisizione involontaria di dati personali.

Gli ETS non possono effettuare un vero e proprio trattamento di dati personali e laddove entrino involontariamente in contatto con tali dati sono tenuti a non utilizzarli per scopi diversi rispetto allo svolgimento della propria attività di sostegno e a non registrarli in archivi cartacei o informatici, procedendo quindi alla loro tempestiva cancellazione.

6.3 La differenza tra ente del terzo settore e facilitatore

Una delle novità introdotte dal legislatore è il ruolo di facilitatore definito come *“una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo”*⁴². La norma, utilizzando il termine “assistenza”, fa riferimento quindi a un soggetto che fornisce consulenza o sostegno al segnalante. Nelle precedenti LLGG ANAC ha indicato alcuni esempi di soggetti che potrebbero svolgere il ruolo di facilitatori: a titolo esemplificativo, il facilitatore potrebbe essere il collega dell'ufficio della persona segnalante o di un altro ufficio che la assiste in via riservata nel

⁴⁰ Cfr. art. 2-decies del Codice in materia di dati personali.

⁴¹ Cfr. artt. 2, par. 1 e 4, par. 1, n. 6) del Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati personali.

⁴² Art. 2, co. 1, lett. h) d.lgs. n. 24/2023.

processo di segnalazione. Il facilitatore potrebbe essere un collega che riveste anche la qualifica di sindacalista se assiste la persona segnalante in suo nome, senza spendere la sigla sindacale⁴³.

Già dal dato letterale delle norme e in particolare dal combinato disposto degli artt. 2, co. 1, lett. h) e 18 del d.lgs. 24/2023 si comprende che un ETS non possa svolgere il ruolo di facilitatore.

In primo luogo, come sopra precisato, il facilitatore è una persona fisica. Gli enti del terzo settore, invece, sono persone giuridiche. Anche laddove l'assistenza venga prestata da un membro e/o appartenente all'ente, tale soggetto fornirebbe il proprio sostegno sempre in nome e per conto dell'ente di appartenenza.

In secondo luogo, il richiamato art. 2, co. 1, lett. h) precisa che il facilitatore deve operare “*nel medesimo contesto lavorativo del segnalante*”. Tale concetto ricomprende le attività lavorative o professionali, presenti o passate, in ragione delle quali, indipendentemente dalla loro natura, un soggetto acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione o di divulgazione pubblica o di denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. Deve, comunque, trattarsi di attività svolte dai soggetti che hanno instaurato con l'ente del settore pubblico o privato uno di quei rapporti di natura lavorativa o professionale espressamente indicati dal legislatore nel d.lgs. n. 24/2023⁴⁴. Gli ETS, invece, non hanno un rapporto di natura lavorativa o professionale “qualificato”, ed espressamente indicato dal legislatore⁴⁵, con le amministrazioni/enti di appartenenza del segnalante né con quest'ultimo.

In terzo luogo, il facilitatore è chiamato a prestare assistenza “*nel processo di segnalazione*” e quindi nel momento in cui la persona segnalante effettua la segnalazione. Ruolo diverso è attribuito, invece, agli ETS ai quali è demandata un'assistenza precedente e propedeutica alla presentazione da parte della persona segnalante di una eventuale segnalazione.

Da ultimo, occorre aver presente che, se ad un ente del terzo settore fosse riconosciuta la possibilità di svolgere il ruolo di facilitatore, potrebbe ingenerarsi un paradosso: da un lato, infatti, l'ente assisterebbe il segnalante, in via riservata, nel suo processo di segnalazione (potendo anche conoscere l'identità della persona coinvolta), dall'altro, considerato che tra le attività demandate agli ETS vi è quella di fornire informazioni e consulenza sui diritti della persona coinvolta, l'ente potrebbe trovarsi a fornire assistenza proprio alla persona coinvolta nella medesima segnalazione.

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

⁴³ Cfr. § 1.5, Parte Prima, LLGG di cui alla delibera ANAC n. 311/2023.

⁴⁴ Cfr. sul punto §§ 1.2 e 1.4, Parte Prima, LLGG di cui alla delibera ANAC n. 311/2023.

⁴⁵ Art. 3 del d.lgs. n. 24/2023.