



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione

COMMENTO LINEE GUIDA ANAC SUL WHISTLEBLOWING

Approfondimento sui canali interni ed esterni di segnalazione.

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

www.transparency.it

COMMENTO LINEE GUIDA ANAC SUL WHISTLEBLOWING

Approfondimento sui canali interni ed esterni di segnalazione

Pubblicazione: **4 febbraio** 2026

Ultimo aggiornamento: **4 febbraio** 2026

Autori: Alessia Rizzo, Giorgio Frascini

Salvo dove diversamente indicato, questo lavoro è concesso sotto licenza CC BY-ND 4.0 - Citazione consentita.

Si prega di contattare Transparency International Italia whistleblowing@transparency.it in merito alle richieste di derivati.



INDICE

INTRODUZIONE	4
RIFERIMENTI NORMATIVI	5

LINEE GUIDA SUI CANALI INTERNI DI SEGNALAZIONE	6
MODALITÀ DI EFFETTUAZIONE DI UNA SEGNALAZIONE	7
FORMA SCRITTA	7
FORMA ORALE	9

LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI E DELL'ASSENZA DEL GESTORE	11
ATTIVITÀ DEL GESTORE	13
SEGNALAZIONI ANONIME	14
SEGNALAZIONI TRASMESSE A UNA PLURALITÀ DI SOGGETTI	15

LINEE GUIDA SUI CANALI ESTERNI DI SEGNALAZIONE	17
APPROFONDIMENTI SUI CANALI E LE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE SEGNALAZIONI IL CANALE ESTERNO PRESSO ANAC	18
TRASMISSIONE DI UNA SEGNALAZIONE DA PARTE DI ANAC	20
PROCEDURA DI TRASMISSIONE DI UNA SEGNALAZIONE AD ANAC	22

INTRODUZIONE

Il D. Lgs. 24/2023 recepisce la Direttiva Europea n. 1937/2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e definisce il complesso delle tutele riconosciute a favore dei lavoratori, pubblici e privati, che segnalano gli illeciti appresi in costanza del rapporto di lavoro. In questo contesto, la normativa nazionale attribuisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC) poteri di natura regolamentare e di natura sanzionatoria in materia di *whistleblowing* e, con esclusivo riferimento al canale esterno di segnalazione, conferisce la competenza ad elaborare ed emanare linee guida vincolanti finalizzate ad orientare gli enti pubblici e le imprese private verso una corretta gestione delle segnalazioni di illeciti.

Il presente documento, pertanto, si propone di esaminare le più recenti linee guida elaborate da ANAC in materia di canali di segnalazione. In particolare, l'attenzione sarà rivolta alle «*Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione*», approvate con delibera n. 478 del 26 novembre 2025 e pubblicate il 12 dicembre 2025, nonché sulle modifiche apportate alle «*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*», adottate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023. L'analisi che segue non intende esaminare tali documenti nella loro interezza, bensì, propone di soffermarsi su quegli aspetti che, ancora oggi, presentano alcuni profili di incertezza interpretativa o criticità applicative. L'obiettivo è quello di supportare gli enti nella comprensione di una fonte che, per sua natura, è chiamata a chiarire la portata della normativa vigente ed a favorirne un'applicazione più uniforme ed efficace nei diversi contesti organizzativi.

Appare opportuno precisare, a tal riguardo, la differente natura delle linee guida elaborate da ANAC con riferimento ai canali interni ed al canale esterno di segnalazione. Le linee guida sui canali interni di segnalazione non hanno carattere vincolante: esse esplicitano l'interpretazione dei principi contenuti nel D. Lgs. 24/2023 e si configurano come uno strumento di supporto operativo per gli enti, pubblici e privati, chiamati ad applicare la disciplina nella prassi quotidiana. Diverso è il valore attribuito alle linee guida sul canale esterno di segnalazione che, invece, hanno carattere vincolante, così come espressamente previsto dalla normativa di riferimento.

Le linee guida elaborate da ANAC, dunque, indipendentemente dalla loro natura vincolante o meno, costituiscono un valido strumento di indirizzo per i contesti lavorativi, pubblici e privati. Esse vengono percepite spesso come qualcosa di più di semplici indicazioni operative, specie in riferimento al potere sanzionatorio attribuito all'Autorità in caso di mancata o parziale adozione delle procedure interne di segnalazione o di loro non conformità alla normativa.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Normativa europea

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

eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937

Normativa nazionale

DECRETO LEGISLATIVO 10 marzo 2023, n. 24

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

www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/03/15/23G00032/sq

Il D. Lgs. N. 24/2023 abroga la normativa nazionale previgente, tracciata, per il settore pubblico, con l'art. 54 bis del D. Lgs. N. 165/2001 e, per il settore privato, con la L. n. 179/2017.

Linee Guida A.N.AC. – canali esterni

Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 - 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.

www.anticorruzione.it/-/del.311.2023.linee.guida.whistleblowing

Le Linee Guida elaborate sostituiscono le precedenti «Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)»

Linee Guida A.N.AC. – canali interni

Delibera n. 478 del 26 novembre 2025 - Linee Guida n. 1 - 2025 in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione.

<https://www.anticorruzione.it/-/del.n.478-26.11.2025.llgg.wb>

LINEE GUIDA SUI CANALI INTERNI DI SEGNALAZIONE

Il testo elaborato da ANAC sulle recenti linee guida relative ai canali interni di segnalazione è il risultato di un lavoro condiviso con operatori del diritto, intesi in senso ampio, con organizzazioni della società civile e con la collettività che, entro il termine del 9 dicembre 2024, hanno partecipato alla consultazione aperta sullo Schema di Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione del 7 novembre 2024. Dalla consultazione è emersa una forte partecipazione e numerosi contributi propositivi. ANAC ha accolto gran parte delle osservazioni ricevute, apportando modifiche e miglioramenti significativi rispetto alla versione iniziale del testo sottoposto a consultazione.

Anche noi di Transparency International Italia abbiamo partecipato alla consultazione online e molte delle nostre osservazioni e suggerimenti sono stati integrati nella versione finale del testo adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il commento che segue si concentra sugli aspetti che, a nostro avviso, ancora presentano possibili criticità applicative, in particolare:

- Modalità di effettuazione di una segnalazione (forma scritta e forma orale del canale di segnalazione);
- gestione del conflitto di interessi e di assenza del gestore;
- segnalazioni anonime;
- segnalazioni a una pluralità di soggetti.

Questi punti costituiscono il focus della nostra analisi, poiché alcune parti del testo delle linee guida, pur migliorate, appaiono ancora suscettibili di differenti interpretazioni o di applicazioni pratiche non sempre pienamente conformi alla normativa vigente.

MODALITÀ DI EFFETTUAZIONE DI UNA SEGNALAZIONE

FORMA SCRITTA

TESTO LINEE GUIDE ANAC (CAPITOLO 2, PARAGRAFO 2)

*Gli enti sono tenuti a disciplinare, in conformità alle presenti LLGG, le **modalità, preferibilmente informatiche**, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni.*

[...]

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

[...]

*Laddove non si adotti un'apposita piattaforma informatica, si ricorda la possibilità di utilizzare la **protocollazione riservata in doppia busta**: la prima busta contenente i dati identificativi della persona segnalante; la seconda, con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi dalla segnalazione.*

[...]

Si precisa inoltre che:

[...]

*nell'ambito delle valutazioni per individuare le modalità per effettuare la segnalazione in forma scritta, **il ricorso alla posta elettronica (ordinaria o certificata) deve essere considerato di per sé non adeguato a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, se non accompagnato da specifiche contromisure opportunamente giustificate** quali misure di mitigazione del rischio individuate in sede di definizione della valutazione di impatto del trattamento sulla protezione dei dati.*

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

L'Autorità Nazionale Anticorruzione raccomanda, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni interne, l'adozione di modalità preferibilmente informatiche, individuate nella piattaforma digitale. L'impiego del termine "preferibilmente" lascia intendere che l'adozione di modalità alternative non sia considerato pienamente adeguato alla luce del concetto di sicurezza tecnologica e di sicurezza organizzativa. In linea generale, infatti, modalità di gestione delle segnalazioni diverse dalla

piattaforma informatica possono garantire livelli di sicurezza inferiori sotto entrambi i profili. ANAC, tuttavia, non esclude espressamente la possibilità per gli enti di avvalersi di strumenti differenti.

Non si comprende quanto ANAC abbia preso in considerazione entrambi i profili di sicurezza e quanto abbia invece valutato la sola sicurezza tecnologica. L'Autorità riconosce la facoltà per gli enti di adottare canali diversi dalla piattaforma digitale crittografata, purché tali soluzioni risultino coerenti con le esigenze organizzative del contesto lavorativo di riferimento nonché conformi alla normativa in materia di protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti nella segnalazione di illeciti. Tale previsione, tuttavia, non è accompagnata da indicazioni puntuali sui criteri di adeguatezza o inadeguatezza dei diversi canali alternativi astrattamente utilizzabili, lasciando ampi margini di incertezza applicativa.

In particolare, tra le modalità alternative alla piattaforma informatica, viene suggerito il sistema della doppia busta. Vengono invece ritenuti inadeguati il sistema di posta elettronica, sia e-mail ordinaria che PEC, salvo indicarne la possibilità di utilizzo purché l'ente disponga di contromisure finalizzate a mitigare i rischi, come individuate nella valutazione d'impatto sul trattamento dei dati personali.

Pur essendo tutte queste modalità meno sicure rispetto a una piattaforma digitale, da un punto di vista tecnologico una busta cartacea comporta più problemi di sicurezza rispetto, ad esempio, alla posta certificata: non si comprende questa gerarchia indicata da ANAC, a meno che l'Autorità abbia pensato che, da un punto di vista di sicurezza organizzativa, prevedere una separazione fisica tra segnalazione e identità del segnalante abbia un valore maggiore. Crediamo che questa interpretazione sia molto problematica perché sembra non considerare adeguatamente la tutela dell'identità anche della persona segnalata e delle altre persone menzionate nella segnalazione, soggetti che, al pari della persona segnalante, devono beneficiare della medesima protezione. Inoltre, questo sistema potrebbe anche incentivare, nel soggetto gestore, la mancata apertura della busta contenente l'identità del segnalante e, conseguentemente, non tutelarla adeguatamente durante lo svolgimento dell'attività di accertamento.

Raccomandiamo dunque che tutte le informazioni contenute in una segnalazione, compresi tutti i dati personali contenuti nella stessa, debbano essere trattati in modo organico garantendo i massimi standard di riservatezza e senza segregare alcuni dati rispetto ad altri, per diversi motivi: il primo è che la legge (articolo 4.1) prevede di garantire "la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione"; il secondo è che il ricevente deve considerare tutte queste informazioni in modo organico per poter procedere a un accertamento completo che non esponga, anche involontariamente, alcun soggetto; il terzo è il consenso del segnalante e la fiducia riposta nel ricevente da parte dello stesso, perché il segnalante, se non diversamente espresso, confida che il ricevente si adopererà in modo particolare per tutelarla durante le attività di accertamento.

FORMA ORALE

TESTO LINEE GUIDE ANAC (CAPITOLO 2, PARAGRAFO 2)

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

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

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 dispositivi idonei alla conservazione e all'ascolto o, nel caso in cui non si possa procedere alla registrazione, **redigere un verbale che dovrà essere sottoscritto anche dalla persona segnalante.**

Resta fermo che, laddove si proceda alla trascrizione della segnalazione, **il contenuto di quest'ultima può essere sempre verificato e rettificato dalla persona segnalante al momento della sottoscrizione.**

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

L'Autorità Nazionale Anticorruzione indica le modalità per effettuare una segnalazione orale, elencandole come alternative tra di loro. L'art. 4, co. 3, del D. Lgs. 24/2023, al riguardo, prescrive che "[...] Le segnalazioni interne in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato

entro un termine ragionevole". La legge, quindi, garantisce al segnalante la possibilità di richiedere un incontro diretto, che non può quindi essere previsto come canale alternativo ma che deve essere assicurato obbligatoriamente dal gestore della segnalazione entro un termine ragionevole.

Le altre modalità di segnalazione orale previste dal legislatore vanno intese cumulativamente come eventuali e aggiuntive rispetto all'incontro diretto.

ANAC sottolinea l'importanza di tracciare le segnalazioni orali, ma fornisce solo alcuni esempi che risultano purtroppo non esaustivi e potenzialmente fuorvianti. Dal documento non è chiaro se debbano essere adottate modalità di trattamento diverse per le segnalazioni orali in base al fatto che esse vengano o meno registrate.

In particolare, ANAC indica che le segnalazioni possono essere registrate, previo consenso del segnalante, mediante dispositivi idonei alla conservazione e all'ascolto, oppure documentate attraverso un resoconto dettagliato. Nel caso di incontri personali, si prevede la possibilità di redigere un verbale che deve essere sottoscritto. Viene inoltre menzionata l'ipotesi in cui la segnalazione sia trascritta: in tal caso, il segnalante deve poter verificare e, se necessario, rettificare la trascrizione.

Non risulta tuttavia chiaro perché, in alcuni passaggi, ANAC sembri introdurre veri e propri obblighi, mentre in altri si limiti a fornire indicazioni operative di natura non vincolante. Sarebbe stato più coerente affermare in modo esplicito che ogni segnalazione resa in forma orale debba essere tracciabile e resa disponibile al segnalante per verificarne la corretta trasmissione e comprensione. Tale tracciabilità potrebbe essere garantita tramite registrazione, trascrizione o resoconto dettagliato; in ogni caso, il segnalante dovrebbe poter prenderne visione e confermare il contenuto (sottoscriverlo), su sua richiesta.

LA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI E DELL'ASSENZA DEL GESTORE

Le linee guida elaborate da ANAC dedicano una specifica ricognizione al tema della designazione di un soggetto incaricato di sostituire il gestore delle segnalazioni, prendendo in considerazione sia l'ipotesi di conflitto di interessi sia quella di assenza del soggetto originariamente designato.

TESTO LINEE GUIDA DI ANAC (CAPITOLO 3, PARAGRAFO 3)

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

Proprio al fine di evitare tale rischio, nell'atto organizzativo/MOG 231 vanno disciplinate le eventuali ipotesi di conflitto di interessi in cui può trovarsi il gestore nella valutazione della segnalazione e/o nell'esecuzione dell'istruttoria.

*Al riguardo, appare pertanto opportuno **individuare, nell'atto organizzativo/MOG 231 e prima che sorga la situazione di conflitto, un sostituto del gestore che andrà a sostituire quest'ultimo in caso di conflitto** garantendo una gestione efficace, indipendente e autonoma della segnalazione, nel rispetto dell'obbligo di riservatezza previsto dalla disciplina.*

[...]

*È opportuno, infine, prevedere un **sostituto del gestore in caso di assenza prolungata**²⁴ di quest'ultimo.*

Nota 24

*Può considerarsi prolungata un'assenza **superiore a sette giorni**.*

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Si ritiene che la sostituzione del gestore delle segnalazioni debba configurarsi come un'ipotesi eccezionale, residuale e non ordinaria, posto che la presenza di un ulteriore soggetto incaricato della gestione comporta, per l'ente, l'obbligo di garantire a quest'ultimo le medesime prerogative riconosciute al gestore originario. Tra queste rientrano, in particolare, i poteri necessari allo svolgimento delle attività di accertamento, la disponibilità di canali riservati per l'interlocuzione con i potenziali segnalanti, nonché un'adeguata attività di formazione connessa al ruolo. Il soggetto sostituto, infatti, è chiamato a subentrare integralmente nella posizione del gestore. Egli deve,

pertanto, trattare le segnalazioni pervenute nel periodo di sostituzione e proseguire le attività già avviate sulle segnalazioni pregresse, attraverso opportuni passaggi di consegne e attività di affiancamento. Una simile previsione deve, pertanto, essere formalmente recepita all'interno della procedura di gestione delle segnalazioni dell'ente e non attivabile esclusivamente in risposta a mere esigenze contingenti.

Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente come, soprattutto negli enti di minori dimensioni o meno strutturati, risulti particolarmente complesso individuare un soggetto alternativo al ricevente primario che abbia le stesse competenze e ricopra un ruolo adeguato a svolgere efficacemente il ruolo di gestore. Tale criticità emerge sia in caso di conflitto di interessi sia in caso di assenza temporanea. Per tale ragione, non appare opportuno raccomandare la previsione di un sostituto interno, risultando, invece, preferibile consentire il ricorso alla segnalazione esterna.

In tale quadro si colloca, inoltre, l'impostazione adottata dalle Linee Guida di ANAC che affrontano il tema del conflitto di interessi del gestore limitandosi alla fase in cui esso si sia già manifestato e il gestore decida di astenersi dal trattare una segnalazione di cui abbia avuto conoscenza. Una simile impostazione risulta, tuttavia, parziale, poiché non considera adeguatamente la dimensione preventiva del fenomeno. Sarebbe stato opportuno, invece, un maggiore approfondimento sotto il profilo preventivo, con particolare riferimento all'ipotesi in cui sia il potenziale segnalante a nutrire dubbi circa l'imparzialità del gestore e, per tale ragione, ritenga opportuno e preferibile indirizzare la segnalazione direttamente al soggetto sostituto o direttamente all'autorità esterna.

La sostituzione di un gestore in conflitto di interessi disposta solo successivamente all'accesso alle informazioni comporta, infatti, una compromissione irreversibile della riservatezza del segnalante, del segnalato e degli altri soggetti menzionati. In tali evenienze, la sostituzione finisce per assumere un carattere meramente formale, poiché le informazioni non risultano più circoscritte alla sola conoscibilità del gestore sostituto ma anche al gestore che si è ricusato, con conseguente vanificazione delle garanzie di riservatezza sottese all'istituto del whistleblowing.

In tale prospettiva, un presupposto essenziale per la prevenzione dei conflitti di interessi è rappresentato dalla piena trasparenza nei confronti del segnalante. Quest'ultimo dovrebbe essere messo nelle condizioni di conoscere nominativamente chi sia il gestore della segnalazione, quali soggetti siano legittimati ad accedere alle informazioni, chi rivesta il ruolo di sostituto e in quali circostanze quest'ultimo possa intervenire nella gestione della segnalazione. L'assenza di un simile livello di trasparenza e accessibilità di tali informazioni rischia di incidere negativamente sulla fiducia del segnalante e sull'effettiva imparzialità del sistema.

Con riferimento alla sostituzione per assenza, questa non appare coerente ove prevista per periodi di breve durata, sia per le ragioni evidenziate in relazione alla necessaria continuità dell'azione nella gestione delle segnalazioni di whistleblowing, sia per l'esigenza di garantire al segnalante la certezza circa l'identità del soggetto gestore al momento dell'invio della segnalazione, nonché nella sua trattazione successiva. A titolo esemplificativo, nel settore pubblico, la sostituzione del gestore

potrebbe essere prevista in corrispondenza delle ipotesi di sostituzione del RPCT, considerato che, per disposizione normativa, negli enti pubblici il gestore delle segnalazioni coincide con tale figura.

In ogni caso, appare imprescindibile che le regole e le modalità di sostituzione siano chiaramente disciplinate nella procedura di gestione delle segnalazioni dell'ente e che i potenziali segnalanti siano informati, in modo nominativo, sia dell'identità dei gestori sia di quella dei sostituti, nonché delle circostanze in cui la sostituzione risulti operativa. La mancata previsione di una disciplina puntuale sul punto costituisce una rilevante criticità dell'assetto procedurale delineato.

Una possibile soluzione organizzativa, infine, per far fronte all'assenza del gestore potrebbe consistere nella previsione, ove compatibile con la struttura dell'ente, di una pluralità di soggetti gestori stabilmente abilitati all'accesso alle segnalazioni, quali, ad esempio, un comitato collegiale ovvero un ricevente primario affiancato da un collaboratore, così da ridurre il rischio di concentrazione delle informazioni e di conflitti di interessi non tempestivamente intercettati.

ATTIVITÀ DEL GESTORE

Le Linee Guida hanno molto chiarito le attività del gestore ma rimangono alcune problematiche interpretative rispetto all'anonimato o all'invio della segnalazione a molteplici destinatari.

Una delle criticità emerse dalle recenti Linee Guida ANAC in materia di canali interni di segnalazione riguarda in particolare la gestione delle segnalazioni anonime. L'impostazione adottata dall'Autorità sembra, infatti, evidenziare una non trascurabile difficoltà interpretativa che trae origine dalla trasposizione della Direttiva Europea n. 137 del 2019 nell'ordinamento giuridico italiano, con specifico riferimento al delicato bilanciamento tra la disciplina delle segnalazioni anonime e il principio di riservatezza.

La Direttiva, sul punto, chiarisce, all'art. 6, co. 2 che *"Fatti salvi gli obblighi vigenti di prevedere la segnalazione anonima in forza del diritto dell'Unione, la presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del settore privato e le autorità competenti debbano accettare le segnalazioni anonime di violazioni e darvi seguito"*. Attraverso tale disposizione, il legislatore europeo riconosce ampio margine di discrezionalità ai singoli Stati membri dell'UE sulle modalità di gestione delle segnalazioni anonime, previste in forza del diritto europeo.

La normativa nazionale, al riguardo, si è sostanzialmente limitata a recepire il principio elaborato a livello dell'Unione Europea e, infatti, ai sensi dell'art. 16, co. 4 del D. Lgs. 24/2023, prevede che *"La disposizione di cui al presente articolo si applica anche nei casi di segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea, in conformità alle condizioni di cui all'articolo 6"*. Anche in questo contesto, dunque, il legislatore ha scelto di rimettere alla

discrezionalità dei singoli enti, pubblici e privati, la decisione in ordine all'accettazione delle segnalazioni anonime e all'eventuale seguito da attribuire alle stesse, lasciando aperto un ambito applicativo che continua a sollevare rilevanti questioni interpretative ed operativi nella prassi quotidiana.

SEGNALAZIONI ANONIME

TESTO LINEE GUIDA DI ANAC (CAPITOLO 3, PARAGRAFO 5)

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

Nota 34

*Nelle LLGG di cui alla delibera n. 311/2023, ANAC ha previsto che i soggetti del settore pubblico e del settore privato **possono considerare le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione**. In tali casi, quindi, le segnalazioni anonime saranno gestite secondo i criteri stabiliti, nei rispettivi ordinamenti, per le segnalazioni ordinarie (cfr. § 2.2).*

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Il testo elaborato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, sul punto, rimette agli enti la registrazione e la conservazione di una segnalazione anonima, senza tuttavia fornire indicazioni puntuali sulle modalità operative. ANAC, infatti, si limita a formulare un'indicazione di carattere generale, che sembra avere la sola finalità di consentire una ricognizione formale nell'ipotesi in cui la persona segnalante comunichi, attraverso il canale esterno di segnalazione, di essere stata successivamente destinataria di una misura ritorsiva.

L'Autorità, nella nota 34 a piè di pagina, inoltre, indica che le segnalazioni anonime ricevute devono essere trattate al pari delle segnalazioni ordinarie, senza tuttavia chiarire cosa si debba intendere per segnalazioni ordinarie né se queste siano assoggettate ai medesimi criteri e modalità di gestione previsti per le segnalazioni di whistleblowing, ivi incluso il rispetto dei requisiti di riservatezza.

Ne deriva un quadro applicativo caratterizzato da evidenti profili di incertezza, poiché la gestione e la trattazione di una segnalazione anonima secondo le medesime logiche previste per una segnalazione ordinaria rischiano di risultare fonte di ambiguità.

SEGNALAZIONI TRASMESSE A UNA PLURALITÀ DI SOGGETTI

TESTO LINEE GUIDA DI ANAC (CAPITOLO 3, PARAGRAFO 7)

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

Sul punto, ANAC ritiene opportuno precisare quanto segue.

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

[...]

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

[...]

Nel caso in cui non ricorra alcuna condizione prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 24/2023, la divulgazione pubblica sarà considerata come una segnalazione ordinaria e non sarà, quindi, applicabile l'istituto del whistleblowing.

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione sul concetto di "segnalazione trasmessa a una pluralità di ulteriori destinatari" rispetto al gestore interno, risultano poco chiare e, sotto diversi profili, appaiono fuorvianti. Esse, infatti, tendono a sovrapporre più aspetti concettuali – quali la divulgazione pubblica e l'invio di una segnalazione ad un soggetto erroneamente individuato – rendendo di difficile comprensione e interpretazione il testo elaborato dall'Autorità.

ANAC prende in considerazione i casi in cui la segnalazione sia inviata, oltre che al soggetto gestore, anche ad altri soggetti, sia interni sia esterni all'ente. Con riferimento ai destinatari interni, viene

correttamente indicato che essi debbano trasmettere la segnalazione al soggetto competente, ossia al gestore delle segnalazioni. Diversa è, invece, la casistica di destinatari esterni, per i quali ANAC afferma che occorre valutare la sussistenza dei presupposti per configurare una divulgazione pubblica. I due aspetti non sono certamente collegati e non viene chiarito, soprattutto, cosa questi soggetti debbano fare. Peraltro, non dovrebbe escludersi che una divulgazione pubblica possa configurarsi anche nel caso di invio della segnalazione a una pluralità di soggetti interni; ciò può verificarsi, per esempio, qualora una segnalazione abbia raggiunto un considerevole numero di persone che non svolgono alcun ruolo di accertamento delle violazioni.

La criticità evidenziata assume particolare rilievo con riferimento alla gestione della segnalazione inviata a più soggetti, siano essi interni ed esterni all'ente. Tali situazioni, infatti, possono risultare potenzialmente riconducibili a una divulgazione pubblica. Le indicazioni fornite da ANAC dovrebbero fornire un orientamento chiaro al destinatario, consentendogli una gestione ottimizzata ed efficace della segnalazione di illeciti. A tal fine, è essenziale per il ricevente conoscere l'eventuale circostanza di invio della segnalazione a più soggetti, poiché tale informazione consente di adottare le opportune cautele nella gestione della segnalazione. In nessun caso il soggetto gestore deve esimersi dal trattare la segnalazione secondo le accortezze previste dalla norma; semmai a essere compromesso è solo il diritto alla riservatezza del segnalante stesso.

Il testo dell'Autorità stabilisce, inoltre, che, qualora una segnalazione inviata ad una pluralità di soggetti non possa essere ricondotta alla divulgazione pubblica, essa debba essere qualificata come segnalazione "ordinaria". Ne consegue che la persona segnalante non potrà beneficiare delle tutele previste per il whistleblowing.

Anche in questa sezione (paragrafo 3.7), tuttavia, l'Autorità si limita a richiamare la gestione della segnalazione come "ordinaria". Non viene, però, chiarito cosa debba intendersi con tale espressione. Parimenti, non sono specificate le misure di protezione eventualmente riconosciute al segnalante.

LINEE GUIDA SUI CANALI ESTERNI DI SEGNALAZIONE

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con delibera n. 479 del 26 novembre 2025, ha modificato ed integrato la delibera n. 311 del 12 luglio 2023 avente ad oggetto le «*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*». Le linee guida sul canale esterno di segnalazione, come indicato in premessa, devono essere intese vincolanti, in considerazione del potere regolamentare conferito in questo ambito dalla normativa di riferimento (D. Lgs. 24/2023) all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

ANAC, infatti, in considerazione di alcuni principi contenuti nelle linee guida sui canali interni di segnalazione, ha emendato le precedenti linee guida previste per il canale esterno istituito presso l'Autorità, apportando modifiche di carattere sostanziale. Per effetto della modifica intervenuta, ANAC consente al potenziale segnalante di adire l'Autorità Nazionale Anticorruzione stante la mancata istituzione di un canale interno di segnalazione nel contesto lavorativo di riferimento poiché non obbligatorio per l'ente di riferimento.

APPROFONDIMENTI SUI CANALI E LE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE SEGNALAZIONI IL CANALE ESTERNO PRESSO ANAC

TESTO LINEE GUIDA DI ANAC (CAPITOLO 3, PARAGRAFO 2)

[...]

*Il decreto contempla anche l'ipotesi in cui non sia prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna. **In tal caso, la persona segnalante potrà trasmettere la propria segnalazione ad ANAC mediante il canale esterno⁷² ai sensi dell'art. 6, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023⁷³.***

Nota n. 72:

"Potranno quindi segnalare ad ANAC mediante il canale esterno le persone che operano presso i soggetti del settore privato con media inferiore a 50 dipendenti, che non adottano il MOG 231 e non operano nei settori sensibili di cui all'Allegato al d.lgs. n. 24/2023";

Nota n. 73

"Cfr. anche considerandum n. 51 della direttiva UE 2019/1937".

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

L'integrazione intervenuta su tale profilo da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione consente al potenziale segnalante di adire il canale esterno di segnalazione anche nell'ipotesi di mancata attivazione di un canale interno di segnalazione in considerazione della sua natura non obbligatoria per talune categorie di enti.

Tale modifica si configura come la correzione di una precedente interpretazione di carattere restrittivo fornita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, posto che riconosce al segnalante di ricorrere ad ANAC, anche a prescindere dalla previsione e dall'istituzione di un canale interno di segnalazione, determinando, in tal senso, il superamento del limite normativo previsto ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. 24/2023.

Si ritiene necessario, infatti, consentire l'accesso al canale esterno di segnalazione soprattutto in assenza di un canale interno di segnalazione, posto che, in tal caso, il potenziale segnalante verrebbe a trovarsi privo di qualsivoglia forma di tutela.

La modifica effettuata dall'ANAC viene ulteriormente chiarita nelle note nn. 72 e 73, le quali riproducono una previsione sostanzialmente sovrapponibile al dettato normativo elaborato dal

legislatore comunitario volto a individuare le realtà nelle quali non è obbligatoria l'istituzione di un canale interno di segnalazione.

Nell'ottica di fornire un'informazione corretta e aggiornata, sarebbe auspicabile che ANAC aggiornasse la pagina informativa sul proprio sito e, soprattutto, il questionario di segnalazione presente sulla propria piattaforma informatica crittografata, le cui domande di apertura partono da una domanda riferibile al mancato utilizzo del canale interno obbligatorio dell'organizzazione cui si riferisce la segnalazione; una domanda quindi inapplicabile alle persone per cui questo canale interno obbligatorio non esiste.

TRASMISSIONE DI UNA SEGNALAZIONE DA PARTE DI ANAC

TESTO LINEE GUIDA DI ANAC (ALLEGATO N. 2)

ANAC trasmette una segnalazione ad una competente autorità (d.lgs. n. 24/2023, art. 8 c. 2), detta Organizzazione esterna [...] esponendogliela in visione in apposita area riservata alla OE della propria piattaforma informatica ANAC.

[...]

Il procedimento di trasferimento prevede i seguenti passi:

- *La OE deve eseguire una procedura di accreditamento presso la piattaforma ANAC per ottenere l'accesso ad una propria AROE – provvista di proprie utenze – in cui poter accedere alle segnalazioni ad essa trasmesse;*
- *ANAC trasmette la segnalazione alla OE esponendogliela in visibilità nella relativa AROE creata a completamento della procedura di accreditamento descritta al passo precedente;*
- *Gli utenti della OE possono accedere alla AROE di appartenenza per:*
- *acquisire la segnalazione;*
- *inviare un messaggio al segnalante per fornirgli istruzioni sulle modalità con cui può mantenersi in contatto con la OE mediante canali diversi dalla piattaforma ANAC. Il segnalante non può rispondere a questi messaggi, ma solo leggerli;*
- *comunicare l'esito dell'istruttoria da parte dell'organizzazione esterna.*

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

ANAC definisce le modalità attraverso cui una segnalazione esterna ricevuta può essere trasmessa ad un'altra autorità competente, prevedendo la sua messa a disposizione mediante apposita piattaforma, soluzione che appare idonea a garantire la tutela della riservatezza del contenuto della segnalazione. A titolo esemplificativo, le esigenze che possono rendere necessario il trasferimento di una segnalazione da ANAC ad un'altra autorità risultano molteplici: tale trasferimento può rendersi necessario sia in caso di erronea individuazione del destinatario, inteso come autorità esterna non competente, sia qualora emergano profili di competenza di altre autorità, come, ad esempio, quelli di natura penale, che legittimano l'inoltro della segnalazione alla Procura della Repubblica territorialmente competente.

Resta, tuttavia, aperto l'interrogativo relativo alla mancata previsione, da parte dell'Autorità, della possibilità di stipulare protocolli d'intesa con le autorità competenti - amministrative e giudiziarie - alle quali poter e dover trasferire le segnalazioni ricevute.

Il menzionato art. 8, co. 2, del D. Lgs. 24/2023 individua, quali autorità competenti, le autorità amministrative e giudiziarie, il cui numero circoscritto renderebbe possibile l'avvio di interlocuzioni finalizzate alla definizione di protocolli riservati e confidenziali che, al pari della messa in visione della segnalazione sulla piattaforma ANAC, assicurino il rispetto del principio di riservatezza e della maggiore efficienza gestionale.

È proprio sul piano operativo che potrebbero emergere, tuttavia, le principali criticità: la previsione dell'accreditamento di un utente appartenente ad un'autorità quale organizzazione esterna comporta il rischio di introdurre significative lungaggini nella trattazione della segnalazione, anche in ragione di procedure organizzative che non risultano pienamente informatizzate.

La gestione della segnalazione mediante la sola messa in visione, infatti, espone l'intero iter a tempistiche potenzialmente molto dilatate, con la conseguenza che l'intervento dell'autorità competente potrebbe non risultare sufficientemente tempestivo.

Il procedimento di trasferimento puntualmente descritto nell'Allegato n.2 presuppone l'accreditamento di un utente appartenente all'autorità competente individuata come "Organizzazione Esterna (OE)" sulla piattaforma ANAC. Tale accreditamento consente all'autorità di accedere alla segnalazione messa in visione da ANAC e, conseguentemente, di acquisirla ai fini della relativa trattazione, mantenendo al contempo l'accesso del segnalante alla piattaforma ma in sola lettura rispetto ad eventuali comunicazioni inviate dalla OE.

Proprio con riferimento a tale aspetto, non risulta del tutto chiara la *ratio* della scelta di riconoscere al segnalante una mera facoltà di accesso, precludendogli la possibilità di interloquire con l'autorità competente.

Secondo le modalità operative indicate, infatti, il segnalante può esclusivamente visionare e leggere i messaggi trasmessi dall'autorità competente, senza poter fornire alcuna risposta. L'accesso riconosciuto si risolve, dunque, nella sola consultazione degli aggiornamenti forniti dall'autorità competente, risultando privo di qualsiasi forma di interazione effettiva tra segnalante e autorità competente.

PROCEDURA DI TRASMISSIONE DI UNA SEGNALAZIONE AD ANAC

TESTO LINEE GUIDA DI ANAC (ALLEGATO N. 3)

L'ente (detto Organizzazione esterna o semplicemente OE d'ora in poi) che riceve una segnalazione e/o una comunicazione di misure ritorsive (semplicemente segnalazione d'ora in poi), nei casi e nei modi descritti al 1 della seconda parte delle LLGG, è tenuto a trasferirla ad ANAC.

Per le pubbliche amministrazioni possono farlo i RPCT accedendo alla piattaforma informatica di ANAC (piattaforma ANAC d'ora in poi) utilizzando il loro account già accreditato presso ANAC. In tutti gli altri casi, o per le pubbliche amministrazioni che delegano una figura diversa dal RPCT, l'utente della OE che debba trasferire delle segnalazioni ad ANAC (semplicemente utente-org d'ora in poi) può farlo accedendo alla piattaforma di ANAC con i sistemi di autenticazione da essa supportati.

[...]

7. La trasmissione consiste nella compilazione di un questionario che permette di rispondere a domande e allegare file.

[...]

8. A trasmissione completata, utente-org riceve un codice di accesso temporaneo dedicato alla persona segnalante (anche chiamato Key Code Temporaneo o One Time Key Code o OTKC) che può comunicare a quest'ultima per consentirle di accedere alla segnalazione.

COMMENTO TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

In via preliminare, emerge un utilizzo improprio della terminologia "Organizzazione Esterna" nel testo della Delibera, dal momento che la trasmissione di una segnalazione esterna o di una comunicazione di misure ritorsive debba essere effettuata da parte di un qualsiasi soggetto erroneamente identificato come destinatario. La terminologia "Organizzazione Esterna", infatti, appare poco coerente con il dettato normativo contenuto nel D. Lgs. 24/2023 che, sul punto, fa riferimento alla trasmissione di una segnalazione da parte di un generico "soggetto", senza precisare se si tratta di una persona fisica o di una persona giuridica. La norma si limita a richiedere che tale trasmissione avvenga in modo tempestivo e, comunque, entro il termine di giorni 7 dalla ricezione.

La trasmissione della segnalazione, così come descritta nell'Allegato 3, individua, per le pubbliche amministrazioni il RPCT quale soggetto competente per effettuare tale trasmissione. Il RPCT è designato dalla normativa di cui al D. Lgs. 24/2023 come gestore delle segnalazioni interne e non appare chiara la logica secondo cui lo stesso debba assumere anche il ruolo di destinatario delle

segnalazioni esterne, anche alla luce del fatto che dovrebbe essere limitato il numero di soggetti destinatario di queste comunicazioni errate. Ci si riferisce infatti solo a un numero di soggetti limitati che potrebbero essere identificati come soggetti esterni regolatori e non alla stragrande maggioranza delle pubbliche amministrazioni.

Da ciò deriva un interrogativo rilevante: se il RPCT debba essere effettivamente coinvolto oppure se il compito di trasmettere le segnalazioni ad ANAC debba spettare al soggetto che abbia effettivamente ricevuto la segnalazione, chiunque esso sia, e se questo debba comunque effettuare passaggi interni (per esempio al RPCT di riferimento) prima di procedere alla trasmissione.

Per queste ragioni, appare opportuno chiarire con precisione le casistiche di trasmissione delle segnalazioni ad ANAC, considerando che si tratta di segnalazioni provenienti da un ente che non è competente per la gestione delle segnalazioni esterne.

Il punto 7 della procedura di trasmissione prevede infine la compilazione di un questionario, quale strumento finalizzato alla trasmissione della segnalazione. Tale modalità, tuttavia, presenta dei rischi in quanto il gestore della segnalazione è tenuto a trasmettere l'intera segnalazione senza apportare alcuna modifica. La compilazione di un questionario potrebbe, infatti, comportare la trasmissione di una segnalazione incompleta, priva di informazioni rilevanti o viziata da rielaborazioni del contenuto da parte del soggetto che effettua la trasmissione. Si ritiene opportuno, al riguardo, prevedere che il gestore della segnalazione disponga di uno spazio libero, attraverso il quale sia possibile trasferire la segnalazione nella sua completezza, senza alcuna perdita di contenuto né una sua interpretazione dello stesso.

PROGRAMMA *WHISTLEBLOWING*
Transparency International Italia

whistleblowing@transparency.it