

**OSSERVAZIONI IN MERITO ALLE “LINEE GUIDA IN MATERIA DI  
WHISTLEBLOWING SUI CANALI INTERNI DI SEGNALAZIONE”  
NELL’AMBITO DELLA CONSULTAZIONE AVVIATA DA ANAC**

AODV<sup>231</sup> (Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza ex D.lgs. 231/2001) formula nel presente documento alcune osservazioni in merito alle “*Linee Guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione*” recentemente poste in consultazione.

**Considerazioni generali**

Preliminarmente, l’Associazione esprime apprezzamento, nel merito, sulla espressa salvaguardia, contenuta in premessa nelle Linee Guida, della autonomia organizzativa di ciascun Ente, presupposto essenziale per l’adozione e l’efficace attuazione di modelli organizzativi ritagliati sulla singola realtà aziendale, nonché, nel metodo, sulla attenzione che l’Autorità ha dedicato alle peculiarità del settore privato, che si è tradotta nella consultazione degli *stakeholder* qualificati sin dalla fase di prima predisposizione del documento.

AODV<sup>231</sup> esprime inoltre apprezzamento circa il recepimento, nelle Linee Guida, delle osservazioni precedentemente formulate dall’Associazione circa il ruolo dell’Organismo di vigilanza e l’implementazione del canale all’intero dei Gruppi.

**Osservazioni sulle Linee Guida**

Ciò posto, si forniscono i seguenti contributi sul contenuto delle emanande Linee Guida.

1. **Paragrafo 2.1 - p. 7, sub “Il contenuto dell’informativa”, ultimo periodo** (*“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”*): posto che la maggior parte delle imprese destinatarie del precetto normativo ha già adempiuto all’obbligo informativo, non necessariamente manifestando in modo espreso la disponibilità a un incontro o indicando un termine per il sindacato per rispondere, elementi che possono nondimeno darsi per impliciti, sarebbe preferibile che l’Autorità precisasse che le indicazioni fornite in questo punto sono “auspicabili”.
2. **Paragrafo 2.1 - p. 7, ultimo capoverso, primo subalterno, secondo periodo** (*“in presenza di più RSU è auspicabile una forma di coordinamento per agevolare gli adempimenti informativi”*): sarebbe opportuna una esemplificazione concreta delle modalità attuative di tale coordinamento.
3. **Paragrafo 2.1 - p. 8, penultimo capoverso** (*“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*”): pur condividendo la opportunità di una informativa chiara e puntuale in ordine al canale di segnalazione interna e alle garanzie che esso offre al soggetto segnalante, oltre che la necessità di approntare misure che consentano di “trasferire” le segnalazioni *whistleblowing* effettuate con modalità errate o a soggetti diversi dal Gestore, garantendone la riservatezza, è auspicabile che l’Autorità precisi che tali indicazioni sono specificamente riferite al caso in cui le persone segnalanti effettuino una segnalazione qualificandola espressamente, o caratterizzandola implicitamente, come vero e proprio *whistleblowing* ai sensi e/o agli effetti del d.lgs. 24/2023 (per esempio invocando le relative tutele). Si deve infatti considerare che, negli ambienti più positivi ed evoluti, si incoraggiano un clima interno e relazioni in cui ciascuno si senta libero, sereno e sufficientemente tutelato nel sollevare dubbi, chiedere chiarimenti e confronti e denunciare le eventuali violazioni del Codice Etico, del Modello 231 e delle procedure interne rivolgendosi al proprio superiore o referente, alla direzione, alle funzioni di staff o di gruppo competenti o all’Organismo di vigilanza nominato ai sensi del d.lgs. 231/2001. Tali segnalazioni pacificamente “ordinarie”, ed in quanto tali estranee al regime del d.lgs. 24/2023, sono comunque tutelate dai principi generali dell’ordinamento giuslavoristico e *privacystico*.

4. **Paragrafo 2.1 - p. 8, ultimo capoverso, secondo subalterno** (“... *il ricorso alla posta elettronica (ordinaria o certificata) deve essere considerato di per sé non adeguato ...*”): riteniamo che si tratti di una preclusione formalmente non imposta dalla legge e sostanzialmente eccessiva (soprattutto considerando che la PEC è utilizzata dallo Stato per il processo telematico anche in ambito penale), oltre che foriera di non trascurabili costi per le aziende, sostanzialmente

imponendo loro di scegliere, implementare ed utilizzare di una “*apposita piattaforma informatica*” anche nei confronti delle imprese di minori dimensioni o di quelle che hanno già istituito un canale centralizzato a livello di Gruppo.

5. **Paragrafo 2.1 - p. 9, secondo capoverso, terzo periodo** (“... *che rechi all'esterno la dicitura 'riservata' indirizzata al gestore della segnalazione (ad es. "riservata al RPCT")...*”): essendo le Linee Guida in commento indirizzate anche ai soggetti del settore privato, è opportuno che l'esemplificazione non sia limitata al solo RPCT, ma che venga ad esempio aggiunto il “*responsabile anticorruzione*” o più genericamente il “*comitato whistleblowing*” o “*comitato etico*” o “*gestore whistleblowing*”.
6. **Paragrafo 2.1 - p. 9, secondo capoverso, ultimo periodo** (“*La segnalazione sarà poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore*”): si evidenzia che raramente nel settore privato sono in uso sistemi di protocollazione e che, a tale riguardo, sarebbe utile, volendo mantenere questa indicazione, una esemplificazione operativa di quanto richiesto dall'Autorità.
7. **Paragrafo 2.4.1 - p. 12, primo capoverso** (“*È opportuno documentare nel Modello 231 la procedura seguita per l'attivazione gestione del canale interno, nonché dar conto del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali*”): si ritiene che - ferma l'opportunità della citata documentazione - questa possa avvenire anche in sedi diverse dal “*Modello 231*”, purché adeguatamente formalizzate.
8. **Paragrafo 2.4.1 – p. 12, sub “Unicità o duplicità del canale”**: l'Associazione ritiene

- che l’*“utilizzo di un unico canale”* sia non soltanto preferibile, ma anche doveroso ai sensi del «combinato disposto» dei primi due periodi dell’art. 4, co. 1, d.lgs. 24/2023;
- e che – comunque - nessuna opzione possa avere *“la conseguenza che la persona segnalante non beneficerebbe delle tutele garantite al whistleblower dal d.lgs. n. 24/2023”* laddove questa abbia qualificato espressamente, o caratterizzato implicitamente, la propria segnalazione come vero e proprio *whistleblowing* ai sensi e/o per gli effetti del d.lgs. 24/2023, a prescindere dal fatto che essa abbia ad oggetto *“condotte che integrano il presupposto ex d.lgs. n. 231/2001 o che rappresentano violazioni del Modello organizzativo”* oppure altre *“violazioni previste dal d.lgs. n. 24/2023”*.

Come già accennato *sub 3*, diverso è il caso in cui il segnalante decida di trasmettere all’Organismo di Vigilanza, una segnalazione di «condotte/violazioni 231» consapevolmente *“ordinaria”*.

9. **Paragrafo 2.4.1 - p. 13, penultimo capoverso, terzo subalterno** (*“La definizione congiunta da parte del gestore delle segnalazioni e dell’OdV degli aspetti operativi e delle verifiche da svolgere nella gestione delle segnalazioni”*): si evidenzia che, piuttosto che a una *“definizione congiunta”*, sarebbe preferibile, nel rispetto dell’autonomia e dei diversi compiti dei due uffici, far riferimento a un *“confronto”*, limitato peraltro alle segnalazioni aventi *“rilevanza 231”*.

10. **Paragrafo 2.4.1 - p. 14, ultimo capoverso, primo e quarto subalterno** (*“l’ente invia tramite i canali di comunicazione interna una copia del Modello/atto organizzativo/regolamento ai destinatari”* *“l’ente rilascia in*

*formato digitale il Modello/atto organizzativo/regolamento ai fornitori, consulenti, collaboratori e partner commerciali dell'ente/società*”): ferma l'importanza delle altre forme di “*comunicazione sui contenuti del Modello*”, quella in commento paiono eccessive ed eccessivamente burocratiche; inoltre, è opportuno puntualizzare che devono essere oggetto di comunicazione le parti del Modello che riguardano il canale di segnalazione interna.

**11. Paragrafo 2.4.2 - p. 15, ultimo capoverso, ultimo subalterno** (“*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 ...*”): ferma l’assorbente specialità sanzionatoria della condanna penale per i reati di diffamazione o di calunnia, con reciproca esclusione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all’art. 21, comma 1, lett. c), del d.lgs. 24/2023, ai diversi fini del regime sanzionatorio disciplinare dovrebbe rilevare non solo l’ipotesi dell’accertamento della responsabilità civile ma anche quello della responsabilità penale.

Inoltre si ribadisce quanto già osservato a proposito dello schema delle Linee Guida (Generali) di ANAC: “*auspicabile un’interpretazione dell’art. 16, comma 3, d.lgs. 24/2023 che non subordini il potere disciplinare del datore di lavoro, nei casi di segnalazione infondata per dolo o colpa grave, all’accertamento giudiziale di tali circostanze, in linea con le previsioni della L. 179/2017 e con una lettura costituzionalmente orientata della norma (segnatamente, alla luce del fondamento del potere disciplinare di cui all’art. 2106 c.c. da rinvenirsi nell’art. 41 Cost.)*; invero, il differimento dell’esercizio del potere disciplinare all’esito di un procedimento penale o civile non è

*imposto dalla Direttiva 2019/1937 e pare eccessivo rispetto alle esigenze di tutela del segnalante già ampiamente presidiate dall'art. 17, d.lgs. 24/2023".*

**12. Paragrafo 2.5.2 – p. 18, “Le indicazioni di ANAC”** (“L’Autorità ... ritiene che i gruppi societari possano valutare le seguenti soluzioni differenziate a seconda che si tratti di gruppi di medie o di grandi dimensioni”): l’Associazione ritiene che debba farsi più opportunamente riferimento alle imprese facenti parte del Gruppo, differenziando quelle di medie dimensioni (fino a 249 dipendenti) e quelle di grandi dimensioni (più di 249 dipendenti), consentendo al Gruppo a cui appartengano imprese dell’uno e dell’altro tipo di adottare scelte diversificate. Conseguentemente, i paragrafi successivi dovrebbero essere modificati considerando le “*Imprese del Gruppo di medie dimensioni (...)*” e le “*Imprese del Gruppo di grandi dimensioni (...)*”.

**13. Paragrafo 2.5.2 - p. 18, “Gruppi di imprese di medie dimensioni (fino a 249 dipendenti)”** (“è ammessa la condivisione del canale interno ai sensi dell’art. 4, co. 4, del d.lgs. 24/2023. Tale condivisione si può realizzare mediante l’istituzione di una piattaforma unica, ma ramificata a livello di gruppo ... tanti canali autonomi quanti sono le società del gruppo ..., fermo restando la necessità di ciascuna società di nominare un gestore.”): Non si condividono i passaggi sottolineati nella citazione tra parentesi e si ribadisce quanto già osservato in sede di “*Tavolo di confronto nuove Linee guida Whistleblowing sui canali interni*” del 16 luglio 2024, ovvero che, alla stregua della inequivocabile formulazione dell’art. 4, co. 4, del d.lgs. 24/2023, le società in questione hanno la facoltà di “*condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione*”: il che implica che la facoltà di condivisione riguarda **sia** il canale, **sia** la gestione, e quindi le risorse e la struttura necessarie e funzionali a tale

gestione. Detta struttura, dunque, ben può essere unica, sia per la ricezione della segnalazione, sia per la successiva gestione. Ancor più inequivocabile in questo senso è l'art. 8, par. 6, della direttiva 2019/1937, per cui *“Legal entities in the private sector with 50 to 249 workers may share resources as regards the receipt of reports and any investigations to be carried out ...”*. Si tratta evidentemente di un modello accentrato in cui viene istituita un'unica struttura per l'intera gestione delle segnalazioni. Non si condivide pertanto l'impostazione, descritta anche nel successivo capoverso, per cui ciascuna società controllata debba gestire autonomamente la segnalazione, concedendosi al segnalante la scelta se indirizzarla alla capogruppo o alla società controllata.

14. **Paragrafo 2.5.2 - “Gruppi di imprese di medie dimensioni (fino a 249 dipendenti)” p. 18** (*“... la persona segnalante, quindi, individua la società alla quale intende effettuare la segnalazione”*): per le stesse ragioni esposte al punto precedente, si ritiene che, in caso di condivisione del *“canale di segnalazione interna e [del]la relativa gestione”*, tale facoltà di scelta non sia prevista, né tantomeno imposta, dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. 24/2023 e dall'art. 8, par. 6, della direttiva 2019/1937.
15. **Paragrafo 2.5.2 - “Gruppi di imprese di medie dimensioni (fino a 249 dipendenti)” p. 19, primo capoverso** (*“rimarrà comunque responsabilità della singola società mantenere le interlocuzioni fornire informazioni sullo sviluppo del procedimento alla persona segnalante”*): a proposito si richiama quanto sopra osservato *sub* 15.
16. **Paragrafo 2.5.2 - “Gruppi di imprese di grandi dimensioni (più a 249 dipendenti)”**: a proposito prende atto con favore dell'accoglimento dell'osservazione formulata dall'AODV<sup>231</sup> in sede di *“Tavolo di confronto*

*nuove Linee guida Whistleblowing sui canali interni” del 16 luglio 2024, con il riconoscimento che “L’autorità ritiene che tali gruppi possano esternalizzare servizio di ricezione gestione della segnalazione ad un soggetto terzo, che ... può essere individuato nella capogruppo .... L’esternalizzazione può avere ad oggetto [oltre alla “fornitura dell’infrastruttura”] ... anche il servizio di gestione delle segnalazioni”.*

17. Non altrettanto può dirsi per la successiva affermazione secondo cui *“l’esternalizzazione consente alla persona segnalante di scegliere, tramite un’unica piattaforma informatica ... di rivolgersi a soggetto terzo ... [oppure] di rivolgersi alla propria società [nel qual caso “soltanto tale società potrà gestire la segnalazione, senza avvalersi dell’ausilio del soggetto terzo ...”.* Non si condividono tali affermazioni, sia per le ragioni già espresse *sub* 12 e 14, sia perché - proprio *“tenuto conto di quanto indicato dall’art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 24/2023, per il quale la gestione del canale di segnalazione può essere affidata a un soggetto esterno”* - non dovrebbe essere consentita la suddetta scelta del segnalante tra la segnalazione alla capogruppo o la segnalazione alla propria società: in effetti, in caso di *“affidamento ad un soggetto esterno”* del tutto estraneo alla società (cioè non appartenente al medesimo gruppo societario), come consentito proprio dall’art. 4, comma 2, al segnalante è dato soltanto rivolgersi a tale soggetto esterno, senza la facoltà di scelta «inventata» per il caso, essenzialmente analogo se non addirittura coincidente, dell’*“affidamento ad un soggetto esterno”* appartenente al medesimo gruppo societario.
- Paragrafo 2.5.3. - p. 20** (*“...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”): si ritiene molto pericolosa l’affermazione per cui ANAC non possa svolgere alcuna attività di vigilanza sui canali affidati a terzi non aventi sede di Italia, in quanto potenzialmente foriera di pratiche elusive; AODV<sup>231</sup> ritiene che ANAC debba indicare nelle Linee Guida che ciascun ente soggetto al d.lgs. 24/2023, in sede di contrattualizzazione e proceduralizzazione delle opzioni di condivisione o di esternalizzazione del canale, debba assicurarsi l’accesso a tutte le informazioni concernenti la gestione del canale da parte del soggetto affidatario, nonché la collaborazione dello stesso nell’ambito di eventuali procedimenti di ispezione o sanzionatori da parte delle Autorità italiane; qualora l’ente interessato non sia in grado di fornire dimostrazione circa l’osservanza del d.lgs. 24/2023, esso sarà suscettibile di essere sanzionato in ragione dell’adozione di un canale non conforme.

18. **Paragrafo 3.1. - p. 21** (“... si raccomanda ... 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 ... di trasmettere ai suddetti organi, da parte del gestore, un’informativa sulla attività svolta, affinché questi decidano se e come dare seguito alla segnalazione, verifichino gli esiti dell’istruttoria gestore, definiscano eventuali sanzioni e/o azioni correttive.”): non si condivide l’estensione della raccomandazione, per il resto invece del tutto condivisibile riguardo alla direzione dell’attività di gestione della segnalazione e alla relativa istruttoria, alla competenza ed alle iniziative sottolineate nella citazione, concernenti l’adozione dei provvedimenti decisionali. In effetti tale estensione potrebbe essere fraintesa e così risultare in contraddizione con quanto

correttamente affermato nella successiva p. 25: “... 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”. In ogni caso la competenza e le iniziative gestorie sottolineate spettano - e non possano che spettare - agli organi di vertice aziendalmente competenti, come è pacifico in giurisprudenza (cfr., se non altro per analogia, Cass. pen., Sez. V, 30 gennaio 2014, n. 4677 e successiva giurisprudenza di legittimità conforme<sup>1</sup>) e in dottrina (cfr., se non altro per analogia, ABRIANI-GIUNTA, *L’organismo di vigilanza previsto dal d.lgs. 231/2001. compiti e funzioni*, in *Resp.Amm.Soc.*, 2012, par. 3.4. *Il ruolo dell’OdV nell’ambito del procedimento disciplinare*, con rinvii alla dottrina conforme: “La potestà sanzionatoria compete all’organo dirigente che, all’interno dell’ente, svolge il ruolo di datore di lavoro”).

**19. Paragrafo 3.1. - p. 22, secondo capoverso** (“... 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.”): si ritiene che tale suggerimento di criterio di scelta del gestore del *whistleblowing* sia troppo vago ed opinabile, sulla base di valutazioni meramente soggettive.

**20. Paragrafo 3.3. - p. 23, nella parte dedicata a “La gestione del conflitto di interesse”**: si ritiene che, oltre all’ipotesi del conflitto di interessi, dovrebbe essere considerata quella del coinvolgimento di interessi, anche se non necessariamente confliggenti, modellandone la disciplina sulla base dei principi generali dell’art. 2391 cod.civ., a partire dall’obbligo di “dar[ne] notizia ..., precisando nella natura, in termini, l’origine e la portata”.

---

<sup>1</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 10 maggio 2022, n. 18.413; Id., 11 gennaio 2023, n. 570

21. **Paragrafo 3.3. - p. 23, secondo capoverso:** si ritiene che l’elencazione dei suggerimenti operativi per la “*gestione del conflitto di interessi in cui può trovarsi il gestore*” debba essere integrata con specifico riguardo all’ipotesi di ufficio gestore collegiale e di conflitto (o coinvolgimento) di interessi soltanto di uno dei suoi componenti; nella quale ipotesi potrebbe essere sufficiente prevedere l’obbligo di astensione del componente interessato e di adeguata motivazione dei provvedimenti dei componenti residui, senza necessariamente trasferire la segnalazione “*ad un altro soggetto/ufficio*”, sempre sulla scorta dei principi generali dell’art. 2391 cod.civ.; non si condivide inoltre la previsione della comunicazione del conflitto (o coinvolgimento) di interessi all’organo di vertice, in quanto essa potrebbe compromettere la riservatezza della segnalazione.
22. Paragrafo 2.4., p. 24, punto 2, secondo capoverso, secondo subalterno (“*si basi su fatti sufficientemente precisi*”): poiché il gestore ha la piena facoltà di dichiarare inammissibile la segnalazione e archivarla in assenza di uno soltanto dei requisiti illustrati nella puntuazione in esame, AODV<sup>231</sup> ritiene che sia opportuno specificare che, qualora i fatti illustrati non siano sufficientemente precisi, il gestore debba richiedere integrazioni.
23. **Paragrafo 3.4. - p. 26, punto 5, primo capoverso** (“*il gestore ... dovrà cancellare sia la segnalazione, sia la relativa documentazione, al più tardi decorsi cinque anni dalla comunicazione dell’esito finale della procedura di segnalazione*”): benché l’indicazione sia letteralmente conforme alla formulazione dell’art. 14, co. 1, del d.lgs. 24/2023, si segnala l’opportunità di una interpretazione meno letterale, che consideri adeguatamente l’ipotesi in cui la conclusione della procedura di segnalazione sia seguita da un procedimento

giudiziario o disciplinare. Ipotesi già opportunamente considerata dal Parere 1/2006 del Gruppo Articolo 29, prevedendo che “Tale termine sarebbe diverso in caso di azione giudiziaria o disciplinare nei confronti del denunciato o del denunciante che avesse reso dichiarazioni false o diffamatorie. I dati personali dovrebbero allora essere conservati fino a conclusione del procedimento ed allo spirare dei termini per proporre impugnazione ...”<sup>2</sup>.

A proposito occorre considerare anche che per la giurisprudenza giuslavoristica più recente “Il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, così come modulato per effetto della L. n. 92 del 2012 e del D.Lgs. n. 23 del 2015, mancando dei presupposti di predeterminazione certa delle fattispecie di risoluzione e di una loro tutela adeguata, non è assistito da un regime di stabilità. Sicché, ..., il termine di prescrizione decorre, a norma del combinato disposto degli artt. 2948, n. 4 e 2935 c.c., dalla cessazione del rapporto di lavoro. ... anche per quei rapporti in cui trova applicazione l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.” (Cass. civ., Sez. Lav., 06/09/2022, n. 26246 e giurisprudenza successiva conforme<sup>3</sup>).

Ancora, pare opportuna una interpretazione conforme al diritto comunitario, considerando che l'art. 18, co. 1, secondo periodo, della direttiva 2019/1937 fa riferimento a “il tempo ritenuto necessario e proporzionato per conformarsi

1.1. all'obbligo imposto dalla presente direttiva

1.2. o ad altri obblighi imposti dal diritto dell'Unione o nazionale”,

---

<sup>2</sup> Parere 1/2006, relativo all'applicazione della normativa UE sulla protezione dei dati alle procedure interne per la denuncia delle irregolarità ...”, adottato il 1° febbraio 2006 dal c.d. Gruppo per la tutela dei dati personali – Articolo 29

<sup>3</sup> Cass., Sez. Lav., 20/10/2022, n. 30957; id., 08/01/2024, n. 597; id., 27/02/2024, n. 5198; id., 1°/07/2024, n. 18008

laddove il primo obbligo pare correlato, in particolare, agli obblighi di “seguito diligente” dell’art. 9 della stessa direttiva.

Dal combinato disposto di queste norme comunitarie emerge la configurabilità di finalità per la conservazione dei dati del *whistleblowing* (in tutto o in parte) ulteriori rispetto a quella del mero *“trattamento della segnalazione”*: e così, innanzitutto, la finalità di rispettare l’obbligo di *“seguito diligente”* e di essere in grado di comprovare tale rispetto, per difendersi da accuse di *mala gestio* delle segnalazioni; ma anche la finalità di rispettare altri obblighi normativi coinvolti nelle segnalazioni, pur essi potenzialmente pregiudicati dalla *mala gestio* delle segnalazioni.

24. Inoltre si ritiene che il paragrafo 3.4 dedicato alle *“Attività del gestore”* debba essere integrato con l’indicazione dei criteri applicativi dell’art. 12, comma 9, del d.lgs. 24/2023, per cui *“Ferma la previsione dei commi da 1 a 8, nelle procedure di segnalazione interna ..., la persona coinvolta [i)] può essere sentita, ovvero, [ii)] su sua richiesta, è sentita ...”*.

In generale, occorrono indicazioni pratiche per il coordinamento di tale disposizione con quelle dei commi 2 e 7 e delle relative prescrizioni di riservatezza circa, rispettivamente, l’identità della persona segnalante e l’identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione; a maggior ragione considerando il rischio sanzionatorio *ex art. 21, comma 1, lett. a)*, del d.lgs. 24/2023), che il gestore del *whistleblowing* potrebbe correre nel sentire il segnalato, di propria iniziativa o su richiesta di quest’ultimo.

In particolare, sarebbe più che opportuna l’indicazione di criteri ed esemplificazioni pratiche

- 24.1. per guidare il gestore del *whistleblowing* nell'esercizio della facoltà di sentire la persona coinvolta, per l'ipotesi *sub i*)
- 24.2. per consentire alla persona coinvolta l'esercizio del diritto di essere sentita, per l'ipotesi *sub ii*) (considerando,
- 24.2.1. da una parte, l'ostacolo fattuale, per cui "La normativa non riconosce però al segnalato il diritto di essere sempre informato della segnalazione che lo riguarda"<sup>4</sup>;
- 24.2.2. e d'altra parte il rischio sanzionatorio *ex art. 21*, comma 1, lett. a), del d.lgs. 24/2023), che il gestore del *whistleblowing* potrebbe correre se informasse il segnalato per consentirgli l'esercizio del diritto di essere sentito.)
25. gli stessi problemi - meritevoli di indicazioni chiarificatrici - ricorrono per l'applicazione dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. 24/2023: in effetti, se il segnalato non ha diritto di essere informato e la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante è garantita sino al momento dell'accertamento giudiziale della sua responsabilità penale e civile per l'effettuazione di una segnalazione infondata con dolo o colpa grave, non è agevole comprendere da chi e come tali procedimenti giudiziari possano essere attivati (contro ignoti?), con il rischio di un corto-circuito logico sostanzialmente impeditivo di qualsiasi iniziativa giudiziale (ed «a cascata» anche disciplinare, perlomeno stando all'interpretazione letterale criticata *sub 11*, secondo capoverso).

---

<sup>4</sup> "tale diritto, infatti, è garantito nell'ambito del procedimento eventualmente avviato nei suoi confronti a seguito della conclusione dell'attività di verifica e di analisi della segnalazione e nel caso in cui tale procedimento sia fondato in tutto o in parte sulla segnalazione." (Linee Guida ANAC 12 luglio 2023, p. 55)

26. **Paragrafo 3.5. - p. 26, secondo capoverso, secondo subalterno** (“*Anche i soggetti chiamati a svolgere il ruolo di supporto al gestore devono essere: in possesso dei requisiti di autonomia e imparzialità*”): AODV<sup>231</sup> ritiene che non tutte le funzioni che possono supportare il gestore – ad esempio compiendo specifiche analisi o indagini pur senza conoscere l’identità del segnalante e/o accedere all’intero contenuto della segnalazione, come ad esempio la funzione IT, la funzione antifrode e altre – debbano possedere i medesimi requisiti di indipendenza e autonomia, disposizione che, oltre ad essere eccessiva, sarebbe di difficile applicazione.
27. **Paragrafo 3.6. - p. 27, secondo capoverso, primo subalterno:** per il caso di ricezione della segnalazione all’interno dell’ente a più persone non coincidenti con il gestore, AODV<sup>231</sup> auspica che ANAC voglia opportunamente indicare le modalità con cui garantire la riservatezza.
28. **Paragrafo 3.6. - p. 27, secondo capoverso, secondo subalterno:** per il caso di segnalazione anche a più soggetti esterni, AODV<sup>231</sup> chiede di riconsiderare il richiamo alla divulgazione pubblica, che presuppone requisiti legati sia alle modalità, che al numero di destinatari.
29. Infine, *last but not least*, nelle “*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni ...*”, “*approvate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023*” ricorre più volte l’alternativa tra “*segnalazione ordinaria e whistleblowing*”: cfr.
- I. p. 33: “*I soggetti del settore pubblico e del settore privato considerano 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*”;

- II. p. 39: “... laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di whistleblowing o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata «segnalazione whistleblowing» [a tutti gli effetti del d.lgs. 24/2023] .... Diversamente, se il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele, o detta volontà non sia desumibile dalla segnalazione, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria”;
- III. p. 41: “è necessario, quindi, che ... gli enti chiariscano bene, sul sito istituzionale e anche nella stessa pagina della piattaforma dedicata, quali sono le diverse conseguenze in caso di segnalazioni ordinaria e di whistleblowing”<sup>5</sup>.

Nonostante il rilievo attribuito alla distinzione tra segnalazioni *whistleblowing* vere e proprie (in quanto tali esclusivamente assoggettate alla disciplina del d.lgs. 24/2023) e “*segnalazioni ordinarie*” (in quanto tali escluse dall’ambito applicativo del d.lgs. 24/2023), le Linee Guida ANAC del luglio 2023, almeno per il settore privato, non specificano la disciplina applicabile alle segnalazioni ordinarie (sotto il profilo del diritto del lavoro, della tutela dei dati personali, eccetera), né, soprattutto, indicano “*quali siano le diverse conseguenze in caso di segnalazioni ordinarie e di whistleblowing*” (sicché non è affatto agevole “*chiarirle bene*” nei siti istituzionali e nelle piattaforme informatiche ...).

---

<sup>5</sup> cfr anche p. 75: “... nel caso in cui la segnalazione [esterna] sia trasmessa da un soggetto diverso dall’ANAC e il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di whistleblowing, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria e, pertanto, non è più sottratta ad un eventuale accesso. Va da sé che, in questo caso, l’ente ricevente gestirà la segnalazione in conformità alla propria normativa di riferimento e non sarà tenuto a trasmettere la medesima all’ANAC.”

Perciò AODV<sup>231</sup> suggerisce che nelle prossime “*Linee Guida ... sui canali interni di segnalazione*” l’ANAC provveda ad una specificazione della disciplina che ritiene applicabile alle segnalazioni ordinarie in luogo di quella del d.lgs. 24/2023, cioè ad una specificazione dei criteri dell’ordinamento privato pertinenti alle segnalazioni ordinarie, comprese quelle anonime, con particolare riferimento alle “*diverse conseguenze*”.

Milano, 9 dicembre 2024

La Presidente

Avv. Mara Chilosi

Il Consigliere

Avv. Luca Antonetto

*Il presente documento è stato approvato dal Consiglio Direttivo di AODV<sup>231</sup> attraverso consultazione scritta*