

231 · WHISTLEBLOWING E TUTELA DEL SEGNALANTE

Le vicende del whistleblowing nel diritto italiano tra pragmatismo e moralismo retributivo

Dalla proposta di Cernobbio del 1994 sulla non punibilità per la corruzione spontaneamente denunciata alla contemporanea tutela del segnalante

Luca Santa Maria · whitecollarcrimes.it · 22 ottobre 2026

Quadro normativo e documentale al 10 ottobre 2026

Il whistleblowing pone al diritto una domanda scomoda: chi sostiene il costo dell'informazione necessaria alla collettività? L'illecito commesso all'interno di un'organizzazione è spesso visibile a chi dipende da essa per il reddito, la carriera e la reputazione. Chiedergli di parlare significa esporlo a un rischio personale per un beneficio in larga parte altrui. Aprire un canale è soltanto il primo passo: occorre rendere praticabile la scelta di utilizzarlo e verificare l'informazione tutelando sia il segnalante sia i diritti della persona accusata.

Mi piace cominciare da un ricordo personale.

Nel pieno di «Mani pulite», alcuni dei più autorevoli professori di diritto e procedura penale e i PM di quello che allora era chiamato «il pool» scrissero un progetto di legge che avrebbe introdotto, ante litteram, nel Codice penale la figura del whistleblower come causa di non punibilità della corruzione, disegnandone le condizioni di applicazione.

La proposta di Cernobbio del 1994 costituì un antecedente del problema dell'incentivo alla rivelazione. Non segnò, invece, l'inizio della disciplina della protezione nel lavoro, che segue una propria vicenda legislativa. Le due risposte affrontano esigenze connesse: ottenere la collaborazione dell'autore del reato e proteggere chi segnala violazioni apprese nel contesto professionale.

Il punto di contatto è la rottura del silenzio; presupposti, giustificazioni e conseguenze restano distinti.

Per valutare quanto il whistleblowing sia entrato nella cultura giuridica italiana, occorre distinguere tra il riconoscimento normativo, l'interpretazione delle regole e le pratiche quotidiane delle organizzazioni. Norme e decisioni documentano i primi due livelli. La sicurezza concreta di chi segnala richiede anche informazioni sulla prevenzione delle ritorsioni, sulla tempestività dei rimedi e sulla possibilità di continuare a lavorare.

I materiali esaminati sostengono una diagnosi qualitativa: la tutela ha acquisito consistenza giuridica, ma la sua attuazione incontra **conflitti organizzativi e fallimenti documentati**. Non consentono di stabilire quanto siano diffusi in tutto il sistema. Definire la tutela soltanto simbolica trascurerebbe rimedi e applicazioni effettive; ritenerla ormai acquisita nelle prassi richiederebbe evidenze ulteriori rispetto alla sola diffusione dei canali. È entro questo limite che va inteso il giudizio su un ingresso incompleto e conflittuale nella cultura giuridica italiana.

1. La proposta di Cernobbio del 1994

Il progetto, conosciuto come «proposta di Cernobbio» o «della Statale», fu anticipato da Antonio Di Pietro al seminario Ambrosetti del 3 settembre 1994 e presentato all'Università Statale di Milano il 14 settembre. Alla sua elaborazione parteciparono i magistrati Gherardo Colombo, Piercamillo Davigo, Antonio Di Pietro e Francesco Greco; i professori Federico Stella (che ne era l'ideatore), Oreste Dominioni, Domenico Pulitanò e l'avvocato Massimo Dinoia. Il confronto pubblico coinvolse magistrati, studiosi e avvocati anche su posizioni critiche. Questa pluralità è rilevante per comprendere la controversia: si discutevano insieme l'efficacia del contrasto alla corruzione, le garanzie dell'imputato e il ruolo dei magistrati nella proposta di riforme.¹²

Il documento, intitolato «Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento dei partiti», era un articolato di riforma elaborato in sede extraparlamentare. Accanto alla riorganizzazione dei delitti corruttivi, l'articolo 10 prevedeva una causa di non punibilità.

Ne avrebbe beneficiato chi avesse denunciato spontaneamente il fatto entro tre mesi, prima dell'iscrizione nominativa della notizia di reato, fornendo indicazioni utili a individuare gli altri responsabili. Il corrotto doveva mettere irrevocabilmente a disposizione della magistratura una somma pari a quanto ricevuto oppure identificare il beneficiario effettivo delle somme trasferite o utilizzate nell'interesse altrui. Il corruttore doveva versare una somma pari a quella già pagata: un sacrificio patrimoniale aggiuntivo.³

2. Le ragioni del premio e le critiche

La proposta intercettava un problema strutturale. Nel patto corruttivo, entrambe le parti hanno da perdere dalla scoperta; la minaccia penale, da sola, può rafforzare la convenienza del silenzio. La promessa di non punibilità offre a ciascun partecipante una possibilità di uscita, di cui ciascuno deve tenere conto anche nelle decisioni dell'altro. L'effetto auspicato riguarda sia l'emersione dei fatti sia la fiducia necessaria per stringere nuovi accordi. Una scelta interessata può produrre informazioni utili, purché siano sottoposte a verifica. Questa giustificazione della premialità può essere discussa separatamente dalle più severe misure cautelari e sanzionatorie che accompagnavano il progetto.

Esisteva anche una giustificazione garantista. Tornando sul problema nel 2014, Viganò osservava che incentivi espressamente disciplinati e controllabili possono essere preferibili alla scelta, sostanzialmente rimessa agli inquirenti, fra una qualificazione come concussione, che lascia impunito il privato, e una come corruzione, che lo coinvolge penalmente. Una regola pubblica rende verificabili condizioni che altrimenti rischierebbero di dipendere da una trattativa sulle qualificazioni giuridiche.⁴

Le critiche operavano su piani diversi. Pittaro, già nel 1994, contestava un progetto che gli appariva modellato sulle esigenze investigative del pool: l'assimilazione delle fattispecie, l'inasprimento della risposta e la centralità della confessione potevano comprimere l'autonomia della difesa. Nell'assemblea della Camera penale milanese del 16 settembre, la controversia investì anche il metodo: il timore che magistrati impegnati nelle indagini assumessero un ruolo di indirizzo politico. Pulitanò rivendicò invece la legittimità di una proposta pluralistica, discutibile e aperta alle obiezioni. Ridurre questo confronto alla sola resistenza degli interessi corrotti significherebbe ignorarne le questioni istituzionali reali.²¹

Diversa era l'obiezione sull'efficacia. Cingari giudicava poco realistico un ravvedimento entro tre mesi e prima dell'emersione investigativa; temeva inoltre ricatti reciproci, nuove precauzioni organizzative e l'aspettativa di una possibile fuga dalla sanzione. Le critiche possono sembrare opposte: un incentivo insufficiente a ottenere confessioni, ma capace di modificare i comportamenti criminali. La tensione si chiarisce distinguendo tra chi decide di uscire dall'accordo e chi vuole sfruttare la minaccia di denunciarlo. Cingari proponeva anche di investire sui terzi interni alle organizzazioni, proteggendoli da discriminazioni e licenziamento. Il problema si sposta così dal trattamento del concorrente nel reato alla sicurezza di chi dispone di informazioni per ragioni di lavoro.⁵

Il controllo sull'accusa deve rimanere distinto dalla decisione sul premio. La collaborazione interessata richiede una verifica dell'attendibilità e un preciso inquadramento processuale del dichiarante: coimputato, testimone assistito e persona la cui posizione sia stata archiviata non ricadono necessariamente nello stesso regime probatorio. L'utilità investigativa non autorizza scorciatoie nella valutazione delle accuse.⁶

Resta infine il problema della proporzione. Scoprire un reato non ripristina necessariamente la situazione precedente: un appalto distorto, una carriera alterata o un danno alla concorrenza possono sopravvivere alla denuncia. L'utilità probatoria della collaborazione e la riparazione dell'offesa non coincidono. Da qui la posizione che ammette un'attenuazione della pena, ma contesta che la sola collaborazione giustifichi la rinuncia integrale a punire.⁶

Il problema riguarda anche l'eguaglianza: un concorrente centrale, ricco di informazioni, potrebbe ottenere l'impunità, mentre un partecipante marginale, meno informato, resta punibile. L'utilità del contributo non implica necessariamente una minore colpevolezza. Ciò non rende automaticamente illegittima la premialità, ma impone di giustificare la differenza di trattamento e di verificare che le condizioni del beneficio siano coerenti con lo scopo perseguito.⁷

3. La premialità nel codice penale

La linea premiale riemerse nella legge n. 69 del 2015: il secondo comma dell'articolo 323-bis riconobbe una riduzione di pena da un terzo a due terzi per determinate condotte collaborative. La legge n. 3 del 2019 introdusse poi l'articolo 323-ter, che prevede nel codice l'immunità penale del collaborante. Sono richiesti: denuncia volontaria entro quattro mesi dal fatto, anteriorità rispetto alla conoscenza delle indagini a proprio carico, informazioni utili e concrete per la prova e l'individuazione degli altri responsabili, oltre alle condizioni patrimoniali previste. Sono escluse la denuncia preordinata e l'attività sotto copertura svolta al di fuori dei limiti di legge. La legge 114 del 2024 ha esteso l'istituto al traffico di influenze previsto dall'articolo 346-bis. Entro il medesimo termine occorre mettere a disposizione l'utilità percepita oppure, se ciò non è possibile, una somma equivalente; in

alternativa, fornire elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo. Questa condizione non coincide con il risarcimento integrale di ogni danno, né riproduce l'obbligo aggiuntivo imposto al corruttore nel progetto del 1994.⁸

La convenienza concreta del beneficio dipende da condizioni difficili da valutare prima della denuncia. La finestra temporale è breve; la tempestività, l'utilità del contributo e la qualificazione del fatto saranno oggetto di accertamento. Nelle relazioni reiterate, può diventare controverso anche il momento da cui calcolare il termine. Chi collabora fornisce informazioni senza poter conoscere con certezza la valutazione che l'autorità giudiziaria ne darà.⁷

La collaborazione, inoltre, può esporlo a sanzioni per falsità, reati tributari o altre condotte collegate non comprese nell'esenzione. Né l'impunità personale esime automaticamente l'ente coinvolto dalla responsabilità. Per un dirigente o un imprenditore, l'utilità della denuncia dipende perciò da conseguenze che vanno oltre la singola imputazione corruttiva. Una causa di non punibilità può risultare molto generosa in astratto e poco rassicurante nella decisione concreta.⁶

Nel 2022 De Nozza segnalava un solo precedente di Cassazione che lambiva l'istituto e ne ricavava, con cautela, l'indicazione di una scarsa applicazione. L'osservazione riguarda la giurisprudenza allora reperita: non è una statistica aggiornata delle denunce o delle archiviazioni. La scarsità di decisioni pubblicate non è sufficiente a dimostrare l'assenza di applicazioni.⁹

4. Dalla collaborazione penale alla protezione nel lavoro

La disciplina generale italiana nasce per stratificazioni. La legge 190 del 2012 introduce l'articolo 54-bis nel decreto legislativo 165 del 2001, inizialmente per il dipendente pubblico; nel 2014 viene rafforzato il ruolo dell'autorità anticorruzione. La legge 179 del 2017 consolida le garanzie pubbliche e introduce disposizioni in materia di whistleblowing nei modelli organizzativi previsti dal decreto legislativo 231 del 2001. Il privato entra dunque attraverso il governo del rischio di reato dell'ente: una scelta importante, ma diversa dall'attribuzione di un diritto uniforme a tutti i lavoratori. La direttiva 2019/1937 e il decreto legislativo 24 del 2023 ampliano e riorganizzano il sistema. Le nuove disposizioni acquistano efficacia generalmente dal 15 luglio 2023; per una parte delle imprese private con meno di 250 lavoratori l'obbligo del canale interno decorre dal 17 dicembre 2023.¹⁰

Il mutamento riguarda anche l'oggetto della protezione. Il segnalante non deve necessariamente rivelare una tangente, essere un dipendente pubblico o aver assistito personalmente a ogni fatto. Rilevano informazioni e sospetti fondati su violazioni ricadenti nel perimetro normativo, appresi nell'ambito del lavoro. Dipendenti, autonomi, consulenti, collaboratori, tirocinanti, volontari, azionisti e persone con funzioni di amministrazione o controllo possono beneficiare delle garanzie alle condizioni stabilite dal decreto. La tutela si estende anche a determinate fasi precedenti o successive al rapporto e ai facilitatori e ad altri soggetti collegati. È il contesto professionale, con la vulnerabilità che produce, a giustificare la disciplina.¹¹

Da qui una distinzione essenziale. L'articolo 323-ter riguarda la punibilità per determinati reati commessi dal collaborante; il decreto 24 riguarda anzitutto le conseguenze della sua segnalazione. Le figure possono sovrapporsi nella stessa persona, ma nessuna disposizione trasforma automaticamente il whistleblower in un soggetto immune penalmente. L'articolo 20 limita, alle condizioni previste, la responsabilità per determinate rivelazioni e per condotte strettamente necessarie alla segnalazione; lascia ferma la responsabilità quando l'acquisizione o l'accesso alle informazioni costi-

tuiscano autonomamente un reato. Proteggere l'informazione non significa autorizzare qualsiasi mezzo per procurarsela.¹²

5. Il diritto vigente e le differenze di protezione

Nel settore pubblico, il perimetro comprende un ampio spettro di violazioni nazionali ed europee. Nel privato, dimensioni dell'impresa, attività esercitata, adozione del modello 231 e materia segnalata si combinano in una disciplina meno intuitiva. La soglia ordinaria dei cinquanta lavoratori medi non comporta che qualsiasi illecito di qualsiasi impresa sia coperto. Per le imprese che raggiungono la soglia, rilevano le categorie europee individuate dal decreto, dai servizi finanziari all'ambiente, dalla sicurezza dei prodotti agli interessi finanziari dell'Unione. Nei settori specificamente contemplati, la copertura opera anche al di sotto della soglia. Gli enti che adottano un modello 231 devono inoltre tutelare le segnalazioni interne di illeciti rilevanti per quel sistema e di violazioni del modello, anche con meno di cinquanta lavoratori. Per queste fattispecie la tutela speciale è collegata alla segnalazione interna; le ulteriori possibilità previste per le violazioni europee non si estendono automaticamente. Al quadro così delineato si aggiunge l'ampliamento, nel 2026, delle misure restrittive dell'Unione, esaminato nella sezione dedicata alle riforme.¹³

La frammentazione incide sulle scelte concrete. Un dipendente può conoscere bene i fatti e ignorare se la propria impresa rientri nel regime corretto, se la violazione abbia matrice europea o se sia necessario passare dal canale interno. Il costo di questa classificazione ricade proprio sulla persona che la legge vorrebbe aiutare. Un'impresa può adottare volontariamente una politica più estesa, ma una promessa aziendale non rende automaticamente applicabili tutti i poteri pubblici e tutti i rimedi del decreto. La differenza fra protezione pattizia e protezione legale deve essere comprensibile prima della segnalazione.

Il sistema prevede il canale interno, il canale esterno presso l'ANAC, la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile e la divulgazione pubblica. Non vige un obbligo assoluto di esaurire preventivamente il canale interno. L'articolo 6 consente l'accesso esterno, fra l'altro, quando il canale manchi o non sia conforme, una segnalazione interna non abbia trovato seguito, vi siano fondati motivi di temere ritorsioni o inefficacia, oppure sussista un pericolo imminente o manifesto per l'interesse pubblico. La divulgazione attraverso la stampa o altri mezzi è soggetta a ulteriori condizioni. Sono differenze giustificate dal diverso impatto dei percorsi, ma una comunicazione rivolta ai lavoratori deve spiegarle con esempi, non limitarsi a riprodurre articoli.¹⁴

Per il canale interno sono previsti un avviso di ricevimento entro sette giorni e un riscontro entro tre mesi: quest'ultimo non equivale necessariamente alla conclusione dell'indagine. La riservatezza riguarda l'identità e gli elementi da cui possa essere desunta. Un rapporto anonimo e un rapporto riservato sono cose diverse; l'anonimato iniziale non garantisce la protezione quando l'autore viene successivamente identificato e subisce ritorsioni. La custodia dei dati, la limitazione degli accessi e la durata della conservazione devono accompagnare l'intero procedimento.¹⁵

Il nucleo della tutela riguarda la posizione del segnalante al momento della comunicazione. Occorrono fondati motivi per ritenere vere le informazioni comprese nell'ambito del decreto, nonché il rispetto delle condizioni previste per il percorso utilizzato. Non è richiesta la certezza di una futura condanna. L'articolo 16, comma 2, dichiara irrilevanti i motivi che hanno spinto a segnalare; restano invece escluse le contestazioni legate esclusivamente a un interesse personale sul rapporto di lavoro.

ro. La distinzione riguarda l'oggetto della segnalazione, non la purezza del movente. Le garanzie vengono meno quando sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale per diffamazione o calunnia, o quella civile per lo stesso titolo nei casi di dolo o colpa grave, secondo quanto previsto dal decreto. Un accertamento che non accerti l'illecito non equivale a una di tali ipotesi.¹⁶

Il divieto di ritorsione comprende il licenziamento e il demansionamento, ma anche ostacoli alla carriera, valutazioni negative, intimidazioni, isolamento e pregiudizi professionali. La presunzione del collegamento con la segnalazione e l'inversione dell'onere probatorio correggono una fondamentale asimmetria: l'organizzazione dispone normalmente delle informazioni sui motivi delle proprie decisioni. ANAC esercita poteri sanzionatori, mentre i rimedi relativi al rapporto, compresi la nullità e la reintegrazione, spettano al giudice. L'assistenza gratuita degli enti del terzo settore prevista dall'articolo 18 è rilevante, ma non costituisce un finanziamento generalizzato e incondizionato di tutte le spese legali o dei redditi perduti.¹⁷

6. Le imprese fra modello organizzativo e gestione del dissenso

L'inserimento del whistleblowing nel sistema 231 ha una ragione sostanziale. Un modello preventivo che riceva informazioni soltanto dalla gerarchia controllata può non intercettare le violazioni commesse o tollerate dalla stessa gerarchia. Il canale consente di raggiungere un destinatario diverso, purché competente, autonomo e dotato di risorse. La questione diventa particolarmente delicata quando la segnalazione riguardi chi decide la nomina, il compenso o la carriera del gestore.

Le linee guida ANAC di novembre 2025 affrontano proprio la gestione interna: conflitti d'interesse, autonomia decisionale, strumenti, formazione e rapporti nei gruppi societari. Una piattaforma comune non rende indistinte le responsabilità delle singole società; la condivisione della gestione e l'esternalizzazione richiedono ulteriori valutazioni. L'organismo di vigilanza può essere un interlocutore adeguato, ma la sua designazione non risolve da sola ogni conflitto. Neppure il fornitore esterno è indipendente per definizione: contano l'accesso alle informazioni, la continuità dell'incarico e la possibilità di agire quando l'accusa coinvolge il vertice.¹⁸

L'accertamento dell'illecito e la prevenzione delle ritorsioni devono procedere insieme. Il gestore deve stabilire chi potrà conoscere i documenti, come ascoltare le persone e come evitare che una richiesta di chiarimenti riveli la fonte. L'impresa deve verificare seriamente l'accusa e consentire la difesa dell'interessato, limitando la circolazione delle informazioni a quanto necessario. Una motivata archiviazione può essere corretta; resta distinta la questione di come sia stata protetta l'identità durante l'istruttoria.

L'interesse dell'ente non coincide sempre con quello contingente del suo management. Un illecito può generare fatturato o un vantaggio competitivo immediato e compromettere la legalità, la sostenibilità economica e la responsabilità dell'organizzazione. Un sistema utile soltanto a scoprire furti contro l'impresa sarebbe quindi incompleto. La fedeltà professionale deve includere la possibilità di contestare condotte compiute nell'apparente interesse dell'impresa. È qui che il whistleblowing mette alla prova la concezione della subordinazione, più che la qualità del software.

Nelle organizzazioni piccole la concentrazione delle funzioni rende più difficile gestire questi conflitti: il soggetto segnalato può dirigere il personale e scegliere il consulente incaricato del canale. La proporzionalità degli oneri dovrebbe perciò tradursi in soluzioni adeguate alla dimensione

dell'ente, mantenendo la riservatezza e un percorso praticabile quando il gestore sia coinvolto. Anche la valutazione del modello 231 richiede un accertamento concreto. La segnalazione non prova da sola una colpa organizzativa, così come pochi rapporti ricevuti non dimostrano di per sé l'inefficienza del modello: occorre ricostruire il funzionamento del presidio rispetto al rischio e le omissioni che abbiano favorito il reato.¹⁹

7. I dati disponibili e ciò che non possono dimostrare

I rendiconti descrivono l'uso dei canali in categorie diverse. «Fascicolo», «segnalazione qualificata» e «violazione accertata» non indicano lo stesso stadio della gestione.

GRUPPO	RICEZIONE NEL 2025	ESITI O CLASSIFICAZIONE PUBBLICATI
Eni	71 nuovi fascicoli	79 fascicoli chiusi, anche aperti in anni precedenti: 10 fondati, 12 parzialmente fondati e 57 nel gruppo residuale degli infondati, non accertabili o non applicabili. ²⁰
Leonardo	109 segnalazioni	41 qualificate. La qualificazione non coincide con l'accertamento della violazione. ²¹
Enel	264 segnalazioni	153 relative alle pratiche lavorative. Il totale indica le comunicazioni ricevute, non le violazioni accertate; 50 segnalazioni risultano ancora in esame. ²²

I dati sono comunicati dalle società e riguardano i rispettivi perimetri di gruppo, non solo quelli italiani. Documentano un'attività rendicontata, ma non consentono né una graduatoria dell'integrità aziendale né una verifica autonoma della qualità delle istruttorie. La presenza di categorie distinte mostra come l'organizzazione classifica i casi; non dimostra, da sola, la completezza delle indagini, l'indipendenza del gestore o la correttezza delle archiviazioni.

La categoria residuale di Eni rende visibile il problema: aggrega esiti diversi e comprende anche fatti già oggetto di contenzioso o di indagini delle autorità. Non può essere letta come un insieme di accuse smentite. Per valutare il funzionamento sostanziale servono riscontri sulle modalità e sugli esiti delle verifiche, sull'attuazione delle misure correttive e sulla posizione professionale dei segnalanti. I rendiconti restano una fonte utile; la loro capacità di descrivere il lavoro del canale supera quella di misurare la sicurezza di chi lo utilizza.²⁰

Il primo monitoraggio ANAC, basato su un questionario volontario di dicembre 2023, aveva già mostrato la differenza fra adozione e uso: fra 213 rispondenti privati, 182 dichiaravano di aver istituito un canale e 63 di aver ricevuto segnalazioni. La rilevazione si svolgeva nella fase iniziale dell'applicazione e non costituiva un campione rappresentativo delle imprese italiane. Non consente quindi di stimare la conformità nazionale, ma chiarisce perché l'acquisto di una piattaforma non sia una misura sufficiente del cambiamento.²³

La Relazione ANAC 2026, riferita all'attività del 2025, registra 1.931 fascicoli: 1.517 provenienti dal settore pubblico e 414 dal privato, contro 1.240 complessivi nel 2024. Il totale comprende le segnalazioni e le comunicazioni di ritorsione. Dei fascicoli del 2025, 460 risultano improcedibili per mancanza delle condizioni di accesso al canale esterno; 607 sono classificati come inammissibili per ragioni diverse, fra cui manifesta infondatezza, carenza di circostanziamento o lieve entità delle violazioni; altri 397, anch'essi inammissibili rispetto all'ambito di intervento di ANAC, sono trasmessi alle

autorità competenti. I 467 ammissibili sono oggetto di approfondimento. Le categorie hanno quindi significati procedurali diversi e non possono essere tradotte in una ripartizione tra accuse vere e false. La relazione menziona inoltre sette procedimenti sanzionatori avviati per presunte ritorsioni e un caso definito nell'anno con sanzione: questi numeri non rappresentano il totale delle ritorsioni denunciate. Sono descritti anche accertamenti con esito positivo, fra cui violazioni della rotazione negli affidamenti.²⁴

Un aumento delle segnalazioni può dipendere non solo da un maggior numero di illegalità, ma anche da una maggiore fiducia, da una migliore conoscenza dei canali o dall'ampliamento della platea protetta. Un numero basso è altrettanto ambiguo: può riflettere pochi illeciti, il timore delle conseguenze o le difficoltà di accesso. La lettura favorevole proposta da ANAC sulla diffusione della cultura della segnalazione nel privato è plausibile, ma i soli 414 fascicoli non bastano a confermarla. Mancano un quadro complessivo delle segnalazioni interne e una stima del numero di persone che, pur conoscendo una violazione, hanno scelto di tacere.

Questo limite vale anche per il giudizio critico. L'assenza di dati sul destino dei segnalanti non dimostra che la protezione fallisca nella maggior parte dei casi; i fallimenti documentati non ne misurano la frequenza a livello nazionale. Per valutare l'efficacia, occorrerebbe monitorare nel tempo l'emersione delle violazioni, la loro correzione e la protezione delle persone, utilizzando indicatori comparabili e rispettosi della riservatezza. Il numero di denunce non dovrebbe diventare un obiettivo aziendale da raggiungere.

Un ulteriore elemento proviene dalla società civile. Transparency International Italia registra, per il 2025, 44 richieste al servizio ALAC e 6.418 organizzazioni aderenti alla piattaforma WhistleblowingIT. I due dati riguardano servizi distinti e non costituiscono un censimento nazionale. Documentano l'attività di una rete di assistenza e di un'infrastruttura per la segnalazione, affiancata dal lavoro delle istituzioni. Anche questi soggetti contribuiscono alla formazione della cultura giuridica dell'istituto.²⁵

8. Tre casi italiani e tre problemi diversi

Le tre vicende considerate illuminano problemi differenti: la qualificazione dell'oggetto della denuncia, la tutela del dissenso professionale e la riservatezza nella gestione interna. Differiscono per fatti, disciplina applicabile e questione decisa; i loro esiti non dimostrano, da soli, un contrasto fra orientamenti.

La sentenza della Cassazione del lavoro n. 1880 del 27 gennaio 2025 riguarda una sospensione cautelare dal servizio e dalla retribuzione, disposta nel 2016 nei confronti di un dipendente di un ente sanitario, sullo sfondo di due denunce presentate alla Procura nel 2014 e nel 2015. La Corte accoglie il motivo relativo ai presupposti della sospensione e cassa con rinvio. Dichiara invece inammissibile il motivo relativo al whistleblowing: la qualificazione delle denunce come espressione di un interesse personale, compiuta dal giudice di merito, non era stata adeguatamente censurata mediante la riproduzione dei passaggi rilevanti. Non si tratta dunque di un rigetto complessivo della domanda del lavoratore. Il richiamo al limite delle rivendicazioni personali opera nel testo dell'articolo 54-bis anteriore alla riforma del 2017 e deve essere letto insieme alla ragione processuale della decisione. Non consente di affermare che, nel regime del 2023, qualsiasi movente personale escluda la tutela.²⁶

La sentenza n. 10864 del 24 aprile 2025 affronta il diverso problema dei limiti del diritto di critica nel rapporto di lavoro. Un dipendente aveva contestato una riunione in presenza organizzata dall'amministratore delegato nel novembre 2021, ritenendola incompatibile con le misure anti-Covid, e aveva coinvolto anche gli organi aziendali competenti. Era seguito il licenziamento. La Cassazione riconosce rilievo al dissenso pertinente sulle condizioni di lavoro, anche quando investa il vertice, e cassa con rinvio, indicando il rimedio reintegratorio dell'articolo 18, quarto comma, e il relativo regime risarcitorio. Non liquida direttamente un risarcimento definitivo. La pronuncia mostra il contributo della libertà di espressione e della tutela lavoristica alla protezione di chi segnala; non risolve la medesima questione processuale e normativa della sentenza n. 1880.²⁷

La delibera ANAC n. 344 del 9 settembre 2026, pubblicata il 6 ottobre, riguarda invece l'applicazione del nuovo regime alla riservatezza. Un dipendente di una società privata aveva segnalato, nel dicembre 2024, anonimamente presunte irregolarità contrattuali, contabili e tributarie. Le modalità dell'indagine interna avevano reso desumibile la sua identità. ANAC sanziona tre componenti dell'organo di gestione con 15.000 euro ciascuno per la violazione della riservatezza, mentre archivia il distinto addebito di mancata verifica della segnalazione. Il provvedimento richiama una pronuncia giudiziaria non definitiva sul licenziamento ritorsivo, senza sostituirsi a tale accertamento. Respinge inoltre l'obiezione fondata sull'insoddisfazione professionale del lavoratore: il movente egoistico non trasforma una segnalazione di irregolarità aziendali in una vertenza esclusivamente personale.²⁸

I casi documentano sia difficoltà applicative sia risposte dell'ordinamento. Nella vicenda del 2026, una gestione interna ha compromesso la riservatezza e un'autorità pubblica ha riconosciuto e sanzionato la violazione. La separazione fra riservatezza e omessa verifica mostra che accertare una segnalazione e proteggere la fonte sono compiti connessi, ma distinti. L'identità può emergere dal contesto anche quando il canale consenta una comunicazione anonima. La risposta sanzionatoria e i rimedi lavoristici sono risultati giuridicamente efficaci; per stabilire in che misura abbiano riparato la posizione professionale della persona servono ulteriori informazioni.

9. La tutela del whistleblower nella cultura giuridica italiana

Alla luce dei tre criteri indicati in apertura, il riconoscimento normativo del segnalante è acquisito: la disciplina organica, l'autorità competente, gli obblighi organizzativi e i rimedi specifici consentono di formulare una pretesa giuridica di protezione. L'interpretazione continua a precisarne i confini, distinguendo l'oggetto della denuncia, i moventi personali, il diritto di critica e la responsabilità nella gestione. Sul piano delle pratiche quotidiane, i materiali disponibili documentano applicazioni e conflitti, ma non consentono di misurare in modo rappresentativo la sicurezza di chi segnala. È soprattutto a questo terzo livello che il giudizio deve restare circoscritto.

La resistenza non si spiega con un carattere nazionale immutabile. Il lessico della delazione, presente anche nella controversia del 1994, conserva una forza polemica perché evoca il tradimento di una comunità e l'uso dell'informazione da parte del potere. Ma la denuncia pubblica, l'accusa calunniosa e la comunicazione verificabile a un organo indipendente hanno funzioni e garanzie diverse. Il compito della cultura giuridica consiste precisamente nel distinguerle. Assimilarle tutte alla delazione assolve il silenzio; assimilarle tutte a un gesto eroico impedisce invece di discutere errori, strumentalizzazioni e diritti della persona segnalata.

La dottrina italiana ha messo in luce alcuni meccanismi che possono spiegare questa distanza. Marco Scoletta, discutendo l'effettività del sistema societario, richiama la normalizzazione organizzativa delle violazioni e l'insufficienza di una conformità puramente documentale. L'illecito può essere percepito come routine, come servizio al gruppo o come condizione necessaria per raggiungere gli obiettivi. Chi lo contesta rischia allora di perdere appartenenza e reputazione anche senza un ordine esplicito di punirlo. È una spiegazione delle possibili resistenze, non una misura della loro diffusione. Indica però perché la tutela dipenda anche dal modo in cui colleghi e dirigenti interpretano la segnalazione, prima dell'intervento giudiziario.¹⁹

Un'altra difficoltà riguarda i costi e i tempi. Il licenziamento è un evento identificabile; una sequenza di incarichi impoveriti, occasioni perse e valutazioni ambigue può essere più difficile da ricostruire. La presunzione legale corregge l'asimmetria probatoria, ma resta necessario riconoscere il pregiudizio e attivare il rimedio. Una reintegrazione tardiva può restituire il posto senza recuperare integralmente le relazioni professionali, la salute o la reputazione. L'aspettativa di sostenere a lungo un conflitto può quindi rendere razionale il silenzio anche in presenza di una legge favorevole. Per verificare il peso di questo meccanismo occorrono dati sui percorsi individuali, non soltanto sul numero dei procedimenti.

Conta anche la concezione della lealtà. Dove il buon dipendente è identificato con chi non espone i problemi, il canale rischia di apparire come una concessione eccezionale. Se la funzione di controllo viene valutata soprattutto in base alla capacità di evitare controversie reputazionali, la segnalazione stessa può diventare il problema da chiudere. Una diversa impostazione richiede che la dirigenza risponda al trattamento del dissenso fondato e che il gestore possa accertare o archiviare sulla base di ragioni verificabili. L'autonomia va quindi riconosciuta nelle decisioni sull'incarico, nelle risorse disponibili e nella possibilità di sottrarre il caso a chi abbia un interesse nell'esito.

La richiesta di purezza soggettiva costituisce un ostacolo. Si può segnalare per senso civico, per paura di essere coinvolti, per conflitto con un superiore o per desiderio di giustizia personale. Se la protezione dipendesse dalla selezione di un movente moralmente accettabile, trovare un precedente contrastante potrebbe bastare a eludere il confronto con i fatti. L'irrilevanza dei motivi sposta invece la verifica sull'oggetto della segnalazione, sulla ragionevolezza delle informazioni e sulle condotte adottate; resta ferma la responsabilità per le falsità nei casi previsti dalla legge. La delibera ANAC del 2026 mostra un'applicazione concreta di questa distinzione.

La formazione istituzionale e l'attività delle reti civiche confermano che il tema ha trovato spazio nel pensiero giuridico. Il volume della Scuola nazionale dell'amministrazione dedicato al whistleblowing e alla cultura dell'integrità testimonia un lavoro esplicito sul linguaggio, sulla fiducia e sulla responsabilità.²⁹ L'esistenza di questo dibattito non ne misura l'impatto nei singoli uffici e nelle imprese. Si può affermare che l'istituto è riconosciuto e utilizzato, e che incontra resistenze in vicende documentate. Resta da accertare in che misura la protezione sia diventata una pratica ordinaria e in che misura dipenda dalle condizioni della singola organizzazione.

10. Gli Stati Uniti fra premi e protezione

L'esperienza statunitense consente di distinguere tre strumenti spesso sovrapposti nel dibattito italiano: la remunerazione dell'informazione utile, la protezione contro le ritorsioni e il trattamento favorevole dell'autore che collabora. I rispettivi presupposti non coincidono. Il False Claims Act con-

sente al privato, tramite un'azione qui tam, di agire in giudizio in nome degli Stati Uniti contro determinate frodi che coinvolgono fondi pubblici. Il relator riceve normalmente il 15–25% del recuperato quando interviene il governo e il 25–30% quando conduce autonomamente la causa. Il giudice può ridurre la quota di chi ha pianificato e avviato la violazione; una condanna penale connessa al suo ruolo comporta l'esclusione dal premio. Sono previsti anche la reintegrazione, le doppie retribuzioni arretrate e le spese legali contro la ritorsione.³⁰

Nell'anno fiscale 2025 il Department of Justice ha registrato oltre 6,8 miliardi di dollari di accordi e sentenze ai sensi del False Claims Act, di cui oltre 5,3 miliardi in azioni qui tam e 1.297 nuove azioni di questo tipo.³¹ Sono risultati incompatibili con l'idea di un istituto meramente ornamentale. Non provano, tuttavia, che ogni recupero dipenda causalmente dall'incentivo economico: comprendono controversie avviate in anni precedenti, mentre un accordo non equivale necessariamente all'accertamento della responsabilità.

Il programma SEC introdotto dal Dodd-Frank Act remunera invece informazioni originali e volontarie che contribuiscano a procedimenti rilevanti: il premio è pari al 10–30% delle sanzioni monetarie riscosse, nei casi in cui la soglia di sanzioni imposte supera il milione di dollari. Il rapporto relativo al 2025 registra oltre 60 milioni di premi assegnati e circa 27.000 segnalazioni, di cui circa 12.000 provengono da soli due individui.³² Quest'ultimo dato mostra perché il conteggio delle comunicazioni non misuri né i segnalanti effettivi né la qualità della tutela. La regola SEC denominata «No amnesty» chiarisce inoltre che la collaborazione non impedisce l'avvio di procedimenti contro il collaborante; la condanna penale connessa esclude il premio.³³

Anche un sistema incisivo presenta discontinuità. In *Digital Realty Trust v. Somers* (2018), la Corte suprema ha subordinato la tutela antiritorsiva di Dodd-Frank alla segnalazione alla SEC: la segnalazione interna da sola può beneficiare di altre discipline, ma non è sufficiente per questo regime.³⁴ In *Murray v. UBS Securities*, nel 2024, ha invece chiarito che, ai fini della tutela Sarbanes-Oxley, il lavoratore deve provare che la segnalazione abbia contribuito alla decisione sfavorevole, senza dover dimostrare, come requisito autonomo, uno specifico intento ritorsivo del datore.³⁵ La scelta del canale e la distribuzione dell'onere probatorio incidono così sull'effettività quanto l'enunciazione del divieto.

Il caso *Foot Locker* rende concreta la dimensione aziendale. Nel maggio 2026 la SEC ha concluso un procedimento con una sanzione civile concordata di 148.000 dollari: accordi di uscita sottoscritti tra il 2020 e il 2024 da circa 148 dipendenti prevedevano rinunce ai premi per i whistleblower. La società ha consentito all'ordine senza ammetterne gli accertamenti.³⁶ Proteggere la segnalazione significa dunque controllare anche le clausole negoziali che potrebbero scoraggiarla.

Un confronto più vicino al problema di Cernobio è offerto dal programma pilota per le autosegnalazioni individuali adottato dalla Criminal Division del Department of Justice nel 2024. Nella versione qui considerata, in presenza di condizioni selettive, di collaborazione completa e di restituzioni, esso prevede accordi di non esercizio dell'azione penale. È una politica dell'accusa, con esclusioni per determinate figure apicali e pubbliche, non un diritto generale all'immunità. Anche questo strumento va distinto dal premio monetario al segnalante.³⁷

Il premio economico può correggere lo squilibrio fra beneficio collettivo della rivelazione e costi individuali: perdita di reddito, spese difensive, compromissione della carriera. Può inoltre rendere sostenibile l'assistenza professionale nelle controversie complesse. Tuttavia, un incentivo proporzio-

nale al recuperato rischia di favorire segnalazioni opportunistiche e di concentrare l'attenzione sui casi economicamente redditizi, lasciando ai margini abusi gravi ma difficilmente monetizzabili. Trasferire le percentuali statunitensi in Italia senza considerare poteri investigativi, capacità amministrativa, finanziamento delle cause e tempi della giustizia sarebbe quindi insufficiente. Occorre distinguere il rimborso, che neutralizza costi sostenuti; il premio, che remunera l'utilità dell'informazione; l'immunità, che incide sulla responsabilità per un illecito proprio. Nessuno dei tre sostituisce una protezione tempestiva contro le ritorsioni: remunerare il rischio dopo anni non equivale a renderlo sopportabile quando si decide di segnalare.

11. Europa e Corte europea dei diritti umani

La relazione della Commissione europea del luglio 2024 riguardava soprattutto il recepimento della direttiva 2019/1937: dichiarava di non poter ancora valutarne adeguatamente l'applicazione concreta. La distinzione vale anche nel confronto fra ordinamenti: allineamento legislativo ed efficacia sociale non sono misure intercambiabili.³⁸

Il confronto europeo impedisce di attribuire ogni difficoltà a un'immutabile anomalia italiana. La Francia ha costruito, con la legge Sapin II del 2016 e la riforma Wasserman del 2022, una tutela estesa a reati, minacce e pregiudizi per l'interesse generale, nonché a violazioni e tentativi di occultamento. La riforma consente il ricorso diretto al canale esterno e protegge anche i facilitatori, comprese le organizzazioni private senza scopo di lucro. Il requisito dell'assenza di una contropartita finanziaria diretta esprime una scelta diversa dai premi statunitensi; non va confuso con un divieto di risarcimento o di sostegno.³⁹

Il Défenseur des droits, presentando nel maggio 2026 il rapporto sul biennio 2024–2025, descrive tuttavia fragilità persistenti. Le autorità esterne hanno ricevuto oltre 10.000 segnalazioni nel 2025, contro circa 2.000 nel 2023, mentre i canali interni restano poco conosciuti e utilizzati. L'istituzione riferisce di frequenti violazioni del divieto di ritorsione e rileva che le precedenti raccomandazioni in materia di sostegno finanziario e psicologico non hanno avuto seguito.⁴⁰ Il rapporto documenta così, nell'esperienza osservata dall'autorità, la compresenza di un maggiore utilizzo dei canali e di bisogni di protezione insoddisfatti. Il volume delle richieste deve essere valutato insieme alle risorse disponibili per gestirle.

La Germania offre un confronto significativo in materia. Lo Hinweisgeberschutzgesetz del 2023 comprende le violazioni penalmente sanzionate e determinate violazioni amministrative, oltre ai settori europei. Prevede ordinariamente canali interni con cinquanta addetti, la libertà di scelta tra interno ed esterno e l'inversione dell'onere della prova rispetto alle rappresaglie.⁴¹ L'ampiezza del perimetro riduce la necessità che il lavoratore classifichi preventivamente l'illecito secondo distinzioni normative complesse; da sola, però, non dimostra una maggiore efficacia applicativa.

In Gran Bretagna, il Public Interest Disclosure Act del 1998 opera prevalentemente attraverso il diritto del lavoro e gli employment tribunals. L'Employment Rights Act 2025 ha incluso espressamente le molestie sessuali tra le materie di segnalazione protetta; la relativa disposizione è in vigore dal 7 aprile 2026.⁴² Resta discusso il progetto di un organismo indipendente dedicato: l'Office of the Whistleblower Bill della sessione 2024–2026 non è divenuto legge.⁴³ La lunga vigenza di un sistema di tutela non basta dunque, da sola, a risolvere le questioni della sua organizzazione e dei rimedi.

La Corte europea dei diritti dell'uomo colloca il problema nell'articolo 10 della Convenzione. A partire da *Guja c. Moldova*, del 2008, la tutela si fonda su un bilanciamento che considera sei elementi: canali utilizzati, autenticità delle informazioni, buona fede, interesse pubblico, danno prodotto e severità della sanzione. Il criterio convenzionale della buona fede appartiene a questo bilanciamento e non va sovrapposto al requisito europeo dei ragionevoli motivi né usato per cancellare l'irrilevanza dei moventi soggettivi prevista dalla direttiva. Questa valutazione riconosce insieme la vulnerabilità economica del lavoratore e gli interessi legittimi delle persone coinvolte. In *Gawlik c. Liechtenstein*, del 2021, la Corte ha ritenuto proporzionato il licenziamento di un medico che aveva denunciato sospette eutanasi senza verificare adeguatamente informazioni verificabili. Non occorre prevedere l'esito dell'indagine; occorre la diligenza ragionevolmente esigibile nelle circostanze.⁴⁴

Halet c. Lussemburgo, deciso dalla Grande Camera nel 2023, mostra l'altro versante. Per la divulgazione di documenti fiscali di PwC, nella vicenda LuxLeaks, Halet aveva subito una condanna penale a 1.000 euro. La Corte ha ravvisato una violazione della libertà di espressione, valorizzando il contributo al dibattito sulla fiscalità delle multinazionali e l'effetto dissuasivo della sanzione. L'interesse pubblico può riguardare anche pratiche non illegali di per sé.⁴⁵ La lealtà organizzativa deve quindi misurarsi con un interesse collettivo che supera la reputazione dell'impresa. Il limite è l'incertezza di una protezione riconosciuta dopo un lungo contenzioso: per chi decide se parlare, la possibilità di vincere in futuro non sostituisce la sicurezza professionale presente. È su questo intervallo tra diritto proclamato e rischio sopportato che va valutata la maturazione della cultura giuridica.

12. Le riforme approvate e le proposte in discussione

L'aggiornamento al 2026 modifica il quadro in più punti. Il decreto legislativo 211 del 30 dicembre 2025, pubblicato il 9 gennaio 2026, estende con l'articolo 7 la disciplina alle segnalazioni relative alle violazioni delle misure restrittive dell'Unione indicate dalla nuova normativa penale. È un ampliamento già intervenuto, collegato all'attuazione della direttiva 2024/1226, e conferma che il perimetro del whistleblowing continua a crescere per raccordi settoriali.⁴⁶

Sul piano europeo è stata adottata la direttiva 2026/1021 del 29 aprile 2026 sulla lotta alla corruzione. L'articolo 25 estende l'applicazione della direttiva whistleblowing alle segnalazioni dei reati previsti e richiede l'accesso a misure di protezione, sostegno e assistenza, nel contesto del procedimento penale e secondo il diritto nazionale, anche per chi fornisce prove o coopera con le autorità. L'articolo 16 prevede attenuanti legate alla cooperazione; per le persone giuridiche, inoltre, considera controlli e programmi effettivi, comunicazioni volontarie e misure correttive. Non introduce una generale impunità del collaborante. Il termine generale di recepimento è il 1° giugno 2028, con un termine successivo per specifici obblighi di prevenzione. La direttiva è in vigore, ma non tutte le sue previsioni sono già disciplina italiana operativa. Il raccordo fra premialità, protezione e prevenzione organizzativa resta quindi affidato anche alle scelte di attuazione.⁴⁷

In Parlamento, la proposta A.C. 2952, presentata il 5 giugno 2026 e assegnata alla Commissione giustizia il 14 luglio, interviene organicamente sul sistema 231. Nel nuovo articolo 7 proposto, inserisce i canali interni conformi al decreto 24 e le relative procedure nella parte generale del modello; include inoltre la violazione del divieto di ritorsione tra le condotte rilevanti per il sistema disciplinare. Prevede forme di non punibilità dell'ente subordinate a cooperazione e interventi riparatori. Si tratta di proposte, non di disposizioni vigenti. Il raccordo può rendere più precisa la responsabilità

organizzativa, a condizione che i requisiti del modello siano valutati nel loro funzionamento concreto e non soltanto nella documentazione prodotta.⁴⁸

Va distinta la riforma governativa A.C. 3127, presentata il 2 ottobre 2026 e ancora da assegnare alla data di aggiornamento, relativa alla revisione della responsabilità delle persone giuridiche. L'A.C. 2631, presentata nel settembre 2025 e assegnata nel dicembre successivo, propone invece l'obbligatorietà del modello 231 per l'accesso a gare e affidamenti pubblici. L'effetto sul whistleblowing sarebbe indiretto, attraverso l'ampliamento degli enti tenuti a strutturare il modello. Non si tratta di una riforma generale della protezione personale.⁴⁹⁵⁰

Anche il contrasto alle azioni giudiziarie intimidatorie interessa i segnalanti che partecipano al dibattito pubblico. Il decreto italiano attuativo della direttiva anti-SLAPP 2024/1069 risulta emanato l'8 ottobre 2026. La scheda del Quirinale, richiamata per il quadro al 10 ottobre, lo indica in attesa di pubblicazione; su questa base, il saggio non lo considera ancora parte della disciplina vigente. La scheda dell'atto emanato va distinta dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, dalla quale occorre verificare l'entrata in vigore. Nel dibattito sul recepimento rimane centrale l'estensione delle garanzie alle controversie interne, oltre il perimetro civile e commerciale transfrontaliero della direttiva. La questione si aggiunge alla tutela lavoristica: i costi di azioni giudiziarie possono scoraggiare una persona anche quando conservi il posto.⁵¹

Una riforma orientata all'effettività dovrebbe rendere più comprensibile la copertura nel privato, assicurare assistenza fin dalla scelta del canale e permettere una protezione tempestiva contro le ritorsioni in corso. Il sostegno durante la controversia richiede una definizione dei beneficiari, delle spese coperte e delle risorse disponibili: un generico richiamo all'assistenza non permette di valutare se il lavoratore possa sostenerne la durata.

Anche l'indipendenza del gestore dovrebbe essere verificabile. Occorrerebbe individuare chi ne decide la nomina e revoca, quali risorse e poteri di accesso alle informazioni possiede e a chi viene affidato il caso quando coinvolge il gestore o il vertice che lo ha nominato. Le decisioni dovrebbero essere motivate e controllabili da un soggetto non coinvolto, nel rispetto della riservatezza e dei diritti della persona segnalata. Sono criteri di progettazione organizzativa; la loro adeguatezza va valutata anche in relazione alle dimensioni dell'ente.

La valutazione dei risultati dovrebbe distinguere i tempi del primo riscontro, della verifica e degli interventi di protezione. Andrebbero osservati l'attuazione delle misure correttive, le ritorsioni denunciate e accertate e la continuità professionale dei segnalanti, pubblicando dati aggregati con definizioni comuni. In questo modo sarebbe possibile verificare separatamente il contributo all'accertamento e la capacità di proteggere la persona.

Un eventuale premio economico richiederebbe una sperimentazione trasparente, criteri di utilità e affidabilità dell'informazione, regole per i partecipanti all'illecito e una decisione sottratta a conflitti d'interesse. Per l'articolo 323-ter andrebbero valutati separatamente la brevità del termine, la prevedibilità del beneficio e il coordinamento con le responsabilità connesse. Sono proposte di politica legislativa e organizzativa: la loro efficacia non può essere considerata acquisita prima della loro applicazione.

13. Conclusioni

Il confronto tra Cernobbio e il sistema attuale pone due domande al legislatore. Quanto può lo Stato rinunciare a punire per far emergere la corruzione? E quanto deve proteggere chi rende possibile quella emersione? La prima riguarda il trattamento riservato all'autore che collabora; la seconda, la posizione di chi segnala e il funzionamento dell'organizzazione. Le risposte possono interagire, ma richiedono giustificazioni e garanzie proprie.

Il riconoscimento italiano della tutela ha consistenza giuridica: esistono canali, accertamenti, sanzioni e decisioni che tutelano il dissenso professionale. I casi esaminati documentano anche violazioni della riservatezza e conflitti di interesse relativi alla protezione. Da questa compresenza non si ricava una misura nazionale dell'efficacia, né l'assenza di dati autorizza a presumere un fallimento generalizzato. Emerge però un criterio di valutazione che le sole procedure non soddisfano: un sistema può contribuire all'accertamento dell'illecito e, nella stessa vicenda, non riuscire a proteggere tempestivamente la persona. I due esiti vanno seguiti e verificati separatamente.

Il whistleblowing è entrato nella cultura giuridica italiana quando, accanto all'appello al coraggio, ha preso forma una pretesa di riservatezza, di verifica imparziale e di protezione. La misura della sua maturazione nelle organizzazioni sarà la possibilità di esercitare quella pretesa senza dover accettare l'espulsione dal proprio ambiente professionale. È su questo risultato che occorre raccogliere evidenze: poter segnalare ragionevolmente un illecito e continuare a lavorare senza dover dimostrare di essere un eroe.

Note e riferimenti

Fonti normative, giurisprudenziali, istituzionali e dottrinali. I richiami nel testo rimandano ai numeri seguenti. Il quadro degli atti è riferito al 10 ottobre 2026.

1. Radio Radicale, presentazione del progetto, Statale di Milano, 14 settembre 1994; assemblea della Camera penale di Milano, 16 settembre 1994. Per la cronologia, anche Pittaro, citato alla nota successiva. · [Presentazione](#) · [Dibattito](#)
2. P. Pittaro, Legalità ed illegalità tra crimine e reazione, *Futuribili*, 3/1994, § 12, pp. 95–97; digitalizzazione del volume nel 2026. Per i partecipanti all'elaborazione e la cronologia, p. 95. [Testo](#)
3. R. Cantone, A. Milone, Prime riflessioni sulla nuova causa di non punibilità di cui all'art. 323-ter c.p., *Diritto penale contemporaneo*, 6/2019, pp. 5–7, nota 4: riproduzione dell'art. 10. Articolato originario: *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1025 ss. [Articolo](#)
4. F. Viganò, I delitti di corruzione nell'ordinamento italiano, *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 3–4/2014, pp. 4–24, spec. p. 22. [Testo](#)
5. F. Cingari, Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto integrato, *Giappichelli*, 2012, pp. 176–178. [Volume](#)
6. A. Alberico, Non punibilità per collaborazione processuale nei delitti di corruzione, *Archivio penale*, 1/2020, spec. pp. 31–33. [Testo](#)
7. L. Scollo, La polarizzazione del diritto penale anticorruzione, *La legislazione penale*, 6 maggio 2024, spec. pp. 56–60. [Testo](#)
8. Leggi 27 maggio 2015 n. 69, 9 gennaio 2019 n. 3 e 9 agosto 2024 n. 114. Artt. 323-bis e 323-ter c.p.; l. 114/2024, art. 1, comma 1, lett. d). [Testo e note di coordinamento](#)
9. G. De Nozza, La causa di non punibilità per la collaborazione processuale (art. 323-ter del c.p.), *Sistema penale*, 30 giugno 2022. [Testo](#)
10. L. 190/2012, art. 1, comma 51; d.l. 90/2014, art. 31; l. 179/2017; direttiva (UE) 2019/1937; d.lgs. 24/2023, artt. 24–25. · [Decreto 2023](#) · [Direttiva 2019](#)
11. D.lgs. 24/2023, art. 3, commi 3–5: categorie protette, fasi del rapporto e soggetti collegati. [Articolo 3](#)
12. D.lgs. 24/2023, art. 20, con particolare riguardo ai commi 3–4: acquisizione delle informazioni e condotte non strettamente necessarie. [Articolo 20](#)

13. D.lgs. 24/2023, art. 2, comma 1, lett. a) e q), e art. 3, commi 1–2. Per l'estensione del 2026, si veda la sezione sulle riforme. · [Articolo 2](#) · [Articolo 3](#)
14. D.lgs. 24/2023, artt. 4, 6 e 15: canale interno, condizioni di accesso al canale esterno e divulgazioni pubbliche. [Testo normativo](#)
15. D.lgs. 24/2023, artt. 5, 12–14 e 16, comma 4: termini, riservatezza, dati personali, conservazione e identificazione successiva del segnalante anonimo. [Testo normativo](#)
16. D.lgs. 24/2023, art. 1, comma 2, lett. a), e art. 16; direttiva 2019/1937, considerando 32. Distinzione fra oggetto esclusivamente personale e motivi individuali. [Articolo 16](#)
17. D.lgs. 24/2023, artt. 17–19 e 21: divieto, riparto probatorio, sostegno, rimedi e sanzioni amministrative. · [Articolo 17](#) · [Articolo 19](#) · [Articolo 21](#)
18. ANAC, delibera 478 del 26 novembre 2025, Linee guida n. 1/2025 sui canali interni, pp. 10–17 e 40–44; delibera 479/2025, aggiornamento delle linee guida esterne. [Linee guida interne](#)
19. M. Scoletta, Il fischietto silente. Ineffettività del whistleblowing e responsabilità da reato della corporation, in A. Della Bella, S. Zorzetto (a cura di), Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità, Giuffrè, 2020, pp. 239–264; online, Sistema penale, 1 febbraio 2021. [Testo](#)
20. Eni, Gestione delle segnalazioni, dati 2025. Nuovi fascicoli e chiusure appartengono a insiemi non coincidenti. Il gruppo residuale comprende esiti diversi e, fra i casi non applicabili, fatti oggetto di contenzioso o indagini di autorità pubbliche. [Dati e metodologia](#)
21. Leonardo, Bilancio integrato 2025, sezione Gestione delle segnalazioni, pp. 155–156. Perimetro del gruppo in Italia e all'estero; 109 segnalazioni, delle quali 41 qualificate. La qualificazione non equivale all'accertamento della violazione. [Bilancio](#)
22. Enel, Integrated Annual Report 2025, sezione G1 – Business conduct, p. 383. Delle 264 segnalazioni ricevute nel 2025, 153 riguardano pratiche lavorative; 50 risultano ancora in esame alla data del rendiconto. [Relazione](#)
23. ANAC, Monitoraggio sulle criticità nell'applicazione della disciplina whistleblowing, 18 marzo 2024. Questionario volontario del 4–22 dicembre 2023: 213 rispondenti privati. [Rapporto](#)
24. ANAC, Relazione annuale 2026 sull'attività del 2025, presentata il 21 aprile 2026, § 6.7, pp. 135–141, in particolare pp. 137–140. I fascicoli comprendono segnalazioni e comunicazioni di ritorsione. Le categorie di inammissibilità hanno ragioni differenti. [Relazione](#)
25. Transparency International Italia, Report whistleblowing 2025, presentazione giugno 2026. Le richieste ALAC e gli aderenti WhistleblowingIT riguardano servizi distinti. [Rapporto e presentazione](#)
26. Cass. civ., sez. lavoro, 27 gennaio 2025, n. 1880, pp. 2–4 e 6–12. Accoglimento del primo motivo sui presupposti della sospensione cautelare; inammissibilità del secondo sull'art. 54-bis nel testo anteriore alla l. 179/2017; cassazione con rinvio. Denunce del 2014–2015 e provvedimenti del 2016. [Sentenza](#)
27. Cass. civ., sez. lavoro, 24 aprile 2025, n. 10864, motivazione e dispositivo; testo nell'archivio universitario Olympus. Diritto di critica, cassazione con rinvio e indicazione del regime reintegratorio e risarcitorio applicabile. [Sentenza](#)
28. ANAC, delibera 344 del 9 settembre 2026, pubblicata il 6 ottobre, pp. 12–14, 24 e 29: tre sanzioni personali per riservatezza; distinta archiviazione dell'omessa verifica. [Provvedimento integrale](#)
29. V. M. Donini (a cura di), Whistleblowing e cultura dell'integrità. Riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione, Scuola nazionale dell'amministrazione, 2023. [Volume](#)
30. 31 U.S.C. § 3730, in particolare lett. d) e h): azioni qui tam, quote del recuperato, esclusioni e rimedi antiritorsivi. [Codice federale](#)
31. U.S. Department of Justice, False Claims Act Settlements and Judgments Exceed \$6.8B in Fiscal Year 2025, 16 gennaio 2026. [Dati ufficiali](#)
32. SEC, Annual Report to Congress – Whistleblower Program, Fiscal Year 2025, pp. 1 e 4: premi e composizione delle segnalazioni. [Rapporto](#)
33. SEC, Rules 21F-8(c)(3), 21F-15 e 21F-16: esclusioni, assenza di amnistia e partecipazione all'illecito. [Regole](#)
34. Supreme Court, Digital Realty Trust, Inc. v. Somers, 583 U.S. 149 (2018); ricostruzione ufficiale SEC delle tutele dopo la sentenza. [SEC](#)
35. Supreme Court, Murray v. UBS Securities, LLC, n. 22-660, 8 febbraio 2024: contributing factor e onere probatorio nel Sarbanes-Oxley Act. [Decisione](#)
36. SEC, In the Matter of Foot Locker, Inc., File 3-22643, 22 maggio 2026. Ordine concordato senza ammissione o negazione degli accertamenti. [Procedimento](#)
37. U.S. Department of Justice, Criminal Division, Pilot Program on Voluntary Self-Disclosures for Individuals, 15 aprile 2024. Il riferimento riguarda la versione originaria del programma, comprese le condizioni e la nota 1 sul valore della policy. [Programma](#)

38. Commissione europea, COM(2024)269 final, 3 luglio 2024, valutazione del recepimento della direttiva 2019/1937, distinta dalla valutazione dell'effettiva applicazione. [Relazione](#)
39. Francia, loi n° 2022-401 du 21 mars 2022, in particolare artt. 1-3 e 6: riforma della disciplina Sapin II. [Legge](#)
40. Défenseur des droits, La protection des lanceurs d'alerte en 2024-2025, presentazione del rapporto, 28 maggio 2026. [Rapporto e sintesi istituzionale](#)
41. Germania, Hinweisgeberschutzgesetz, 31 maggio 2023, §§ 2, 7, 12 e 36, testo vigente consultato il 10 ottobre 2026. [Legge](#)
42. House of Commons Library, Protections for whistleblowing and non-disclosure agreements, 20 luglio 2026; PIDA 1998 ed Employment Rights Act 2025, sezione 23, efficace dal 7 aprile 2026. [Dossier parlamentare](#)
43. UK Parliament, Office of the Whistleblower Bill, sessione 2024-2026, scheda dell'iter. La proposta non è divenuta legge. [Iter](#)
44. Corte EDU, Whistleblowers and freedom to impart and to receive information, scheda tematica: Guja c. Moldova, 2008; Gawlik c. Liechtenstein, 2021. [Scheda e precedenti](#)
45. Corte EDU, Grande Camera, Halet c. Lussemburgo, 14 febbraio 2023, ricorso n. 21884/18, e comunicato della cancelleria. [Sentenza](#)
46. D.lgs. 30 dicembre 2025, n. 211, art. 7, GU 9 gennaio 2026: estensione della protezione alle violazioni delle misure restrittive UE ivi indicate. [Articolo 7](#)
47. Direttiva (UE) 2026/1021 del 29 aprile 2026 sulla lotta alla corruzione, GUUE 11 maggio 2026, artt. 16, 25 e 37. Termine generale di recepimento 1° giugno 2028; per gli obblighi dell'art. 20, par. 5, e dell'art. 21, 1° giugno 2029. [Direttiva](#)
48. Camera, XIX legislatura, A.C. 2952, Morrone e altri, presentata il 5 giugno 2026 e assegnata il 14 luglio; testo, nuovo art. 7, pp. 14-15, e nuovo art. 17-bis, pp. 25-26. [Iter](#) · [Testo](#)
49. Camera, XIX legislatura, A.C. 3127, iniziativa governativa, presentata il 2 ottobre 2026; scheda al 10 ottobre: da assegnare. [Iter](#)
50. Camera, XIX legislatura, A.C. 2631, Zinzi e altri, presentata il 29 settembre 2025, assegnata il 17 dicembre 2025; modelli 231 e contratti pubblici. [Iter](#)
51. Presidenza della Repubblica, decreto legislativo 8 ottobre 2026 di attuazione della direttiva (UE) 2024/1069. La scheda richiamata per il quadro al 10 ottobre reca l'indicazione «In attesa di pubblicazione»; essa va distinta dalla pubblicazione e dalla verifica dell'entrata in vigore in Gazzetta Ufficiale. Schema A.G. 424. [Atto emanato](#) · [Dibattito parlamentare](#)

Luca Santa Maria

whitecollarcrimes · 22 ottobre 2026