



Bruxelles, 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme minime di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'UE in settori specifici

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

La mancanza di una valida protezione degli informatori nell'Unione incide negativamente sull'applicazione efficace del diritto dell'UE. Se da un lato i meccanismi di vigilanza e gli organi di contrasto vengono attualmente rafforzati sia a livello dell'Unione europea che nazionale attraverso azioni specifiche dell'UE (ad esempio, con la creazione di agenzie dell'UE, il sostegno ai sistemi giudiziari nazionali, ecc.), dall'altro l'individuazione, l'indagine e il perseguimento efficaci delle violazioni del diritto europeo rappresentano ancora una vera e propria sfida. In alcuni settori è difficile smascherare violazioni del diritto dell'Unione in grado di arrecare pregiudizio al pubblico interesse, poiché è difficile raccogliere elementi probatori. In questi casi, una segnalazione da parte di chi ha un accesso privilegiato a tali prove può rivelarsi fondamentale. Di conseguenza, garantendo che un informatore si senta sicuro nel segnalare eventuali violazioni è possibile contribuire all'azione di contrasto e rafforzarne l'efficacia. Negli ultimi anni, il legislatore dell'Unione ha riconosciuto la necessità di tutelare gli informatori quale parte dell'applicazione del diritto dell'UE e, in alcuni atti legislativi settoriali, ha introdotto alcuni elementi di protezione e appositi canali di comunicazione. La protezione degli informatori, tuttavia, è ancora molto limitata e settoriale e non copre tutti i settori chiave in cui un livello di tutela insufficiente può portare ad una scarsa segnalazione delle violazioni del diritto dell'UE e può quindi arrecare un grave danno al pubblico interesse. Analogamente, la maggior parte degli Stati membri offre protezione solo in modo frammentato e con un livello di tutela diverso da uno Stato all'altro. La mancanza di una protezione sufficiente e coerente a livello nazionale e dell'UE fa sì che gli informatori siano restii ad effettuare segnalazioni, il che, a sua volta, si traduce nella mancata opportunità di accertare e prevenire eventuali violazioni del diritto dell'Unione e indebolisce l'efficacia della sua applicazione.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

L'**obiettivo generale** è affrontare il fenomeno della scarsa segnalazione di violazioni del diritto dell'UE che possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse in settori in cui la protezione degli informatori può contribuire in modo significativo a denunciare, prevenire e scongiurare simili atti. Gli **obiettivi specifici** sono i seguenti: i) rafforzare la protezione degli informatori e impedire eventuali ritorsioni nei loro confronti, ii) fornire chiarezza e certezza del diritto e iii) sostenere interventi di sensibilizzazione e di lotta ai fattori socioculturali che portano alla carenza di segnalazioni.

Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE (sussidiarietà)?

Un'azione dell'UE che miri ad introdurre la protezione degli informatori è necessaria nei settori in cui i) occorre rafforzare l'applicazione delle norme, ii) la scarsa segnalazione da parte degli informatori è un fattore chiave che incide negativamente su tale applicazione e iii) le violazioni del diritto dell'Unione possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse. Sulla base di tali criteri, la protezione degli informatori è necessaria per rafforzare l'applicazione delle norme in materia di: i) appalti pubblici, ii) servizi finanziari, prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, iii) sicurezza dei prodotti, iv) sicurezza dei trasporti, v) protezione dell'ambiente, vi) sicurezza nucleare, vii) sicurezza degli alimenti e dei mangimi, salute e benessere degli animali, viii) salute pubblica, ix) protezione dei consumatori, x) tutela della vita privata e dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Essa si applica anche alle violazioni delle norme dell'Unione in materia di concorrenza, a quelle che danneggiano gli interessi finanziari dell'UE, in considerazione del loro impatto negativo sul corretto funzionamento del mercato interno, e all'evasione dell'imposta sulle società. L'assenza di un livello di protezione sufficiente per gli informatori in un dato Stato membro può avere non solo conseguenze negative sul funzionamento delle politiche dell'UE al suo interno, ma anche effetti di ricaduta in altri Stati membri e nell'UE nel suo insieme. Le disparità nella protezione degli informatori tra uno Stato membro e l'altro pregiudicano la parità di condizioni necessaria affinché il mercato unico funzioni correttamente e le imprese operino in un contesto di sana concorrenza. In particolare, se i casi di corruzione e di frode negli appalti pubblici non vengono portati pubblicamente alla luce i costi operativi per le imprese aumentano, la concorrenza è falsata e il contesto diventa meno propizio agli investimenti. Il fatto che sistemi di pianificazione fiscale aggressiva messi in atto da alcune imprese per evitare il pagamento della loro giusta quota di tasse non vengano allo scoperto falsano le condizioni di parità tra le imprese e determina una perdita di gettito fiscale per i singoli Stati membri e per l'Unione europea nel suo insieme (basti pensare al caso "Luxleaks"). Altri effetti di ricaduta comprendono in particolare: rischi transfrontalieri derivanti da atti che falsano la concorrenza, l'immissione nel mercato unico di prodotti, alimenti e mangimi non sicuri, l'inquinamento dell'ambiente o rischi per la sicurezza nucleare, per la salute pubblica, per la salute e il benessere degli animali, per la protezione dei consumatori, per la tutela della vita privata e dei dati personali, per la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi e per la sicurezza dei trasporti in uno Stato membro che si ripercuotono su altri Stati membri e, infine, lacune nella protezione degli informatori che, in situazioni transfrontaliere, rischiano di incappare nelle maglie del sistema. Solo un'azione dell'UE può risolvere il problema dello squilibrio nei livelli di protezione e garantire, mediante norme minime di armonizzazione, uno standard elevato e coerente di tutela in tutti gli Stati membri. Solo un'azione a livello dell'UE è inoltre in grado di allineare le norme esistenti in materia di protezione degli informatori mediante atti settoriali dell'Unione.

B. Soluzioni

Quali opzioni, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

- **Opzione 1:** mantenimento dello status quo.
- **Opzione 2:** una raccomandazione della Commissione contenente orientamenti per gli Stati membri su elementi chiave della protezione degli informatori, integrata da misure di accompagnamento volte a sostenere le autorità nazionali.
- **Opzione 3:** una direttiva che introduca la protezione degli informatori nel settore degli interessi finanziari dell'Unione, integrata da una comunicazione che definisca un quadro strategico a livello dell'UE, incluse misure di accompagnamento volte a sostenere le autorità nazionali.
- **Opzione 4:** una direttiva che introduca la protezione degli informatori in determinati settori del diritto dell'UE.
- **Opzione 4, sotto-opzione 1:** una direttiva quale quella suggerita dall'opzione 4, integrata da una comunicazione che definisca un quadro strategico a livello dell'UE, incluse misure di accompagnamento volte a sostenere le autorità nazionali. **L'opzione prescelta è quest'ultima.**

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Solo alcuni dei soggetti interessati consultati (autorità nazionali) ritengono che un'opzione non normativa affronterebbe pienamente il problema e le cause che lo determinano. Tra le associazioni di categoria, la metà di quelle che hanno risposto alla consultazione pubblica della Commissione è favorevole all'introduzione, nell'UE, di norme minime vincolanti, mentre le altre si accontenterebbero di norme nazionali o di una situazione di status quo. Per la stragrande maggioranza dei partecipanti, oltre alla società civile, ai sindacati e al Parlamento europeo (risoluzione dell'ottobre 2017), un quadro normativo generale dell'UE in materia di protezione degli informatori dovrebbe essere l'opzione da scegliere.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?

L'opzione prescelta avrà vantaggi economici, sociali e ambientali. Contribuirà a smascherare e scoraggiare le frodi e la corruzione a danno del bilancio dell'UE (l'attuale rischio di perdita di gettito è stimato tra i 179 miliardi e i 256 miliardi di EUR). Nel settore degli appalti pubblici, i vantaggi di un'efficace protezione degli informatori nell'UE sono stimati nell'ordine di 5,8-9,6 miliardi di EUR all'anno. L'opzione prescelta contribuirà anche alla lotta contro l'evasione fiscale. Secondo le stime, il trasferimento degli utili porta a una perdita di gettito fiscale per gli Stati membri e per l'UE pari a circa 50-70 miliardi di EUR.

Le ampie ricadute sociali previste dovrebbero inoltre incidere positivamente sui cittadini e sulle imprese. L'introduzione di una solida protezione degli informatori migliorerà le condizioni di lavoro del 40% dei lavoratori dell'UE, che altrimenti non godrebbero di alcuna protezione (circa 60 milioni di lavoratori). Aumenterà l'integrità e la trasparenza del settore sia pubblico che privato e favorirà una concorrenza leale nel mercato unico. Sebbene i vantaggi non siano quantificabili, i fatti dimostrano che gli informatori, con le loro segnalazioni, contribuirebbero ad impedire negligenze e irregolarità, con le relative gravi ripercussioni, ad esempio, sulla protezione dell'ambiente, sulla sicurezza dei prodotti, degli alimenti e dei trasporti, sulla protezione dei consumatori e sulla salute pubblica.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?

In sintesi, i costi di attuazione (in particolare, il rispetto dell'obbligo di creare canali di comunicazione interna e i relativi costi) sono i seguenti:

- per il settore pubblico, i costi totali ammontano a 204,9 milioni di EUR come costi una tantum e a 319,9 milioni di EUR come costi annuali;
- per il settore privato (medie e grandi imprese) i costi totali previsti ammontano 542,9 milioni di EUR come costi una tantum e 1 016,7 milioni di EUR come costi annuali;
- i costi complessivi per il settore sia pubblico che privato sono pari a 1 312,4 milioni di EUR.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

L'opzione prescelta riguarderà unicamente le medie e le grandi imprese e non avrà costi elevati – secondo le stime, i costi di attuazione una tantum sarebbero approssimativamente di 1 374 EUR, mentre i costi operativi medi annui si aggirerebbero sui 1 054,6 EUR (compresi i costi annuali per la formazione dei lavoratori dipendenti, che potrebbe risultare non necessaria). L'opzione prescelta consentirà di esentare le piccole imprese e le microimprese dall'obbligo di creare canali di comunicazione interna (ad eccezione di quelle operanti nel settore dei servizi finanziari o esposte al pericolo di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo e nel caso in cui gli Stati membri lo richiedano espressamente, previa valutazione del rischio basata sulla natura delle

attività di tali entità e del conseguente livello di rischio).

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?

Secondo le previsioni, l'aumento dei costi relativi alle spese necessarie per conformarsi alle prescrizioni normative imposte dall'opzione prescelta dovrebbe essere pari a 34 milioni di EUR (circa 15 milioni di EUR in più rispetto allo scenario di riferimento).

Sono previsti altri effetti significativi?

L'opzione prescelta promuoverà i diritti fondamentali, in particolare la libertà di espressione e il diritto a condizioni di lavoro eque, aumenterà gli obblighi di segnalazione e scoraggerà eventuali violazioni dei diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'Unione.

D. Tappe successive**Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

La Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di attuazione e una relazione di valutazione, rispettivamente, entro due e sei anni dopo la scadenza del termine di recepimento.