

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 4/2018

(presentato in virtù dell'articolo 325, paragrafo 4, del TFUE)

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

(2018/C 405/01)

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 325, paragrafo 4,

vista la 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*),

viste le richieste di un parere sulla proposta di cui sopra, presentate dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 29 maggio 2018,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

1. A seguito di una serie di casi di segnalazione di illeciti di alto profilo e di numerose iniziative a livello degli Stati membri dell'UE ⁽¹⁾ e internazionale ⁽²⁾, il 23 aprile 2018 la Commissione ha proposto una direttiva riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (in appresso: «la proposta»). Alla proposta di direttiva la Commissione ha affiancato una comunicazione sul rafforzamento della «protezione degli informatori a livello di Unione europea» ⁽³⁾.

2. La Corte osserva che attualmente, tra gli Stati membri dell'UE, vi è un'ampia gamma di approcci alla segnalazione di illeciti ⁽⁴⁾. Osserva inoltre che nell'acquis dell'UE vi è un approccio frammentario alla segnalazione delle «violazioni». Una direttiva esaustiva, ben concepita e di facile lettura potrebbe costituire uno strumento efficace per indurre le persone a non violare il diritto dell'Unione e a far sì che eventuali violazioni non restino impunte. Nella misura in cui le violazioni potrebbero ledere gli interessi finanziari dell'UE, la loro prevenzione tramite segnalazioni tempestive ed efficaci potrebbe contribuire alla tutela del bilancio dell'UE, alla sana gestione finanziaria e al rispetto dell'obbligo di rendiconto.

3. La Corte accoglie con favore la proposta della Commissione, in quanto ritiene che l'introduzione o l'ampliamento di sistemi di segnalazione di violazioni in tutti gli Stati membri dell'UE, come previsto dalla proposta, aiuterebbe a migliorare, dal basso verso l'alto, la gestione delle politiche dell'UE, tramite le azioni dei cittadini e dei dipendenti, in

⁽¹⁾ Cfr. analisi effettuata dalla Commissione sui quadri normativi degli Stati membri, disponibile al seguente indirizzo come «Allegato 6»: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Cfr. ad esempio: Consiglio d'Europa, Convenzione penale sulla corruzione, European Treaty series n. 173, Strasburgo, 27.1.1999; Consiglio d'Europa, «Protection of whistleblowers», Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum (2015); risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 58/04 del 31 ottobre 2013, United Nations Convention against Corruption (Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione); Piano anticorruzione del G-20 sulla protezione delle persone che segnalano illeciti, Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation, (Studio sui quadri di protezione delle persone che segnalano illeciti, compendio delle migliori pratiche e principi-guida per la normativa), 2011.

⁽³⁾ COM(2018) 214 *final*.

⁽⁴⁾ Cfr. analisi effettuata dalla Commissione sui quadri normativi degli Stati membri, disponibile al seguente indirizzo come «Allegato 6»: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

maniera complementare all'applicazione coattiva, dall'alto verso il basso, come nel caso delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione contro Stati membri ai sensi dell'articolo 258 del TFUE ⁽¹⁾. In tal senso, la direttiva proposta potrebbe accrescere la consapevolezza, da parte dei cittadini, dei loro diritti, nonché del fatto che essi possono svolgere un ruolo cruciale ai fini dell'applicazione del diritto dell'UE. Nel caso in cui una specifica violazione evidenzia un problema più sistemico, la sua segnalazione potrebbe aiutare la Commissione a mettere insieme gli elementi per procedere contro uno Stato membro.

4. Inoltre, nei casi in cui la violazione segnalata riguardi gli interessi finanziari dell'UE, la segnalazione potrebbe generare economie per il bilancio dell'UE tramite il recupero di somme indebitamente corrisposte. Nel più lungo periodo, qualora la segnalazione evidenzia scappatoie o lacune nella gestione finanziaria dei programmi dell'UE, consentirà al legislatore dell'Unione di attuare le necessarie modifiche alla normativa, previa proposta della Commissione.

5. In quanto auditor esterno dell'UE, la Corte non svolgerebbe un ruolo diretto nel sistema di segnalazione previsto dalla proposta della Commissione. Nell'espletare il proprio mandato, quale definito dall'articolo 287 del TFUE, la Corte non avvia in modo automatico audit o indagini sulla base di informazioni trasmesse da terzi. Tuttavia, nel pianificare il proprio lavoro di audit, essa tiene in seria considerazione qualunque pertinente informazione segnalata tramite canali esterni. Nel caso in cui un auditor della Corte riceva da qualcuno una segnalazione concernente una non-conformità, qualunque informazione non resa pubblica potrebbe contribuire al lavoro di audit ⁽²⁾. Quanto segnalato potrebbe inoltre essere utile ai fini delle future priorità di lavoro della Corte ⁽³⁾.

6. La Corte osserva che la proposta della Commissione non riguarda la segnalazione, da parte di personale dell'UE, di possibili illeciti o possibili gravi mancanze riguardanti le attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE, che attualmente viene disciplinata dallo Statuto del personale ⁽⁴⁾.

LAVORI PREPARATORI DELLA COMMISSIONE

7. La Corte osserva che la Commissione ha effettuato una notevole quantità di lavori preparatori nel corso del 2017. Ha organizzato una consultazione pubblica di 12 settimane, che ha ottenuto 5 707 risposte, nonché tre consultazioni online rivolte ai portatori d'interesse, due seminari con esperti nazionali e un seminario con esperti del mondo accademico e dei gruppi di pressione. Ha anche ordinato uno studio esterno ed ha effettuato una valutazione d'impatto ⁽⁵⁾: dopo un primo parere negativo, quest'ultima è stata approvata dal comitato per il controllo normativo ⁽⁶⁾.

8. Nella valutazione d'impatto, la Commissione stima che nell'UE l'attuale rischio dovuto a frode e corruzione sia compreso tra i 179 ed i 256 miliardi di euro l'anno ⁽⁷⁾. Calcola che la proposta riconoscerà al 40 % della forza-lavoro dell'UE il diritto alla protezione delle persone segnalanti e che migliorerà il livello di tale protezione per quasi il 20 % della forza-lavoro. Infine, stima che la proposta costerà al settore pubblico e a quello privato un totale di 747,8 milioni di euro di costi *una tantum* e di 1 336,6 milioni di euro di costi operativi annui.

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Questa sezione riguarda solo quegli articoli della proposta sui quali la Corte formula osservazioni specifiche.

Articolo 1 – «Ambito di applicazione materiale»

9. La proposta intende proteggere le persone che segnalano «le attività illecite o gli abusi del diritto» di quattro tipi principali:

— violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione in un numero limitato di settori ⁽⁸⁾. Gli atti in questione sono elencati in un allegato, la seconda parte del quale elenca atti che contengono già disposizioni specifiche sulla segnalazione delle violazioni. I considerando (19) e (82) dispongono che si dovrebbe valutare l'opportunità di modificare (ossia, ampliare) l'allegato della direttiva ogni volta che la protezione delle persone segnalanti sia pertinente per un *nuovo* atto dell'Unione;

⁽¹⁾ A tale riguardo, cfr. l'analisi panoramica pubblicata dalla Corte il 3 settembre 2018, intitolata: «Applicazione del diritto dell'UE: le responsabilità della Commissione europea in materia di vigilanza ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea».

⁽²⁾ Cfr. International Standard on Auditing (ISA) 250 (Revised), *Consideration of Laws and Regulations in an Audit of Financial Statements*, A17: «The auditor may become aware of information concerning an instance of non-compliance with laws and regulations other than as a result of performing the procedures in paragraphs 13-17 (e.g. when the auditor is alerted to non-compliance by a whistle blower).» («L'auditor potrebbe venire a conoscenza di informazioni riguardanti un caso di non-conformità non a seguito dell'esecuzione delle procedure di cui ai paragrafi 13-17 (ad esempio, quando qualcuno segnala all'auditor una non-conformità).») [traduzione della Corte].

⁽³⁾ Per l'anno in corso, cfr. il programma di lavoro per il 2018 della Corte.

⁽⁴⁾ Articolo 22 *quater* del regolamento n. 31 (CEE), 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica europea e della Comunità europea dell'Energia Atomica, come modificato da ultimo (GU 45 del 14.6.1962, pag. 1385); cfr. anche l'indagine del Mediatore europeo su tali norme, chiusa in data 27.2.2015 (caso OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ Documento SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ Documento SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ Cfr. SWD(2018) 116, pag. 46.

⁽⁸⁾ Appalti pubblici; servizi finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

- violazioni delle norme in materia di concorrenza;
- violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del TFUE (sulla lotta contro la frode), con particolare riferimento alla direttiva PIF ⁽¹⁾ e al regolamento OLAF ⁽²⁾;
- violazioni riguardanti il mercato interno, per quanto riguarda gli atti che violano le norme in materia di imposta sulle società e le costruzioni il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'obiettivo o la finalità della normativa in materia di imposta sulle società.

10. Dato che molti atti giuridici dell'UE contengono già elementi di procedure di segnalazione di violazioni, la proposta stabilisce che prevarranno le norme contenute in atti settoriali (ad esempio, quelle contenute nella direttiva abusi di mercato ⁽³⁾). Tuttavia, le norme della proposta direttiva si applicheranno a tutte le questioni non regolamentate da atti settoriali.

Analisi della Corte

11. La Corte giudica positivamente l'intenzione della Commissione di far sì che la direttiva copra molti settori dell'attività dell'UE. Ciò riflette la raccomandazione del Consiglio d'Europa di porre in essere un quadro normativo «completo e coerente» ⁽⁴⁾.

12. Tuttavia, pur riconoscendo pienamente la necessità di rispettare la divisione dei poteri tra l'UE e gli Stati membri di quest'ultima, e pur essendo consapevole dei limiti intrinseci della direttiva in quanto strumento giuridico, la Corte è preoccupata della complessità dell'ambito di applicazione materiale e delle implicazioni che potrebbe avere nella pratica per l'efficace protezione delle persone segnalanti. Nella comunicazione che affianca la proposta, la Commissione incoraggia specificamente gli Stati membri a considerare di ampliare l'ambito di applicazione della direttiva ad «altri settori» e di «garantire un quadro normativo completo e coerente a livello nazionale» ⁽⁵⁾. Nel caso in cui nel diritto nazionale non sia prevista tale estensione volontaria dell'ambito di applicazione, gli utenti finali potrebbero esser costretti ad effettuare complesse valutazioni che richiedono conoscenze esperte che non sempre potrebbero possedere. Un potenziale segnalante dovrebbe necessariamente capire se la violazione che intende segnalare riguarda un atto elencato nell'allegato (possibilmente modificato e consolidato, nel frattempo), in modo da poter beneficiare della protezione prevista dalla direttiva e dalla normativa nazionale di recepimento. Tale complessità potrebbe ridurre la certezza giuridica per potenziali segnalanti e scoraggiarli quindi dal segnalare violazioni del diritto dell'Unione.

13. A giudizio della Corte, la complessità dell'ambito di applicazione è parzialmente attenuata dalle varie disposizioni della proposta intese assistere i potenziali segnalanti con informazioni chiare e facilmente accessibili, consulenza e assistenza ⁽⁶⁾, nonché dal fatto che sarebbe sufficiente avere «fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate [...] rientrano nell'ambito di applicazione» della direttiva ⁽⁷⁾.

14. La Corte giudica lodevole l'intenzione della Commissione di coprire tutte le violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'UE di cui all'articolo 325 del TFUE; la tutela degli interessi finanziari dell'Unione viene considerata «un settore in cui l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere rafforzata» ⁽⁸⁾. In base alla direttiva PIF, per «interessi finanziari dell'Unione» si intendono «tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati» ⁽⁹⁾. Ciò includerebbe, ad esempio, tutti i fondi dell'UE, l'IVA e i dazi doganali, ma escluderebbe gli strumenti che non sono istituiti in base al diritto dell'Unione e che non comportano entrate o spese dell'UE, come ad esempio il meccanismo europeo di stabilità.

Articolo 2 – «Ambito di applicazione personale»

15. La proposta riguarda le persone segnalanti nei settori pubblico e privato che vengono a conoscenza di informazioni su violazioni in un contesto lavorativo, compresi i volontari, i tirocinanti non retribuiti e le persone non ancora assunte.

⁽¹⁾ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

⁽²⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

⁽³⁾ Direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 179).

⁽⁴⁾ Cfr. Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2014)7, paragrafo 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, pag. 12.

⁽⁶⁾ Cfr. articolo 5, paragrafo 1, lettera e), per i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico, articolo 10 per le autorità competenti e articolo 15, paragrafi 2 e 3, per gli Stati membri.

⁽⁷⁾ Articolo 13, paragrafo 1.

⁽⁸⁾ Cfr. considerando (16) della proposta.

⁽⁹⁾ Articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva UE 2017/1371.

Analisi della Corte

16. La Corte giudica positivamente l'ampiezza di questa disposizione, in particolare il fatto che si tenga conto di violazioni lesive degli interessi finanziari dell'UE in progetti complessi che coinvolgono una molteplicità di attori (appaltatori, subappaltatori, consulenti, volontari ecc...), tutti potenziali persone segnalanti.

Articolo 4 – «Obbligo di istituire canali e procedure interne per le segnalazioni e relativo seguito»

17. La proposta obbligherebbe gli Stati membri ad assicurare che i soggetti giuridici del settore privato e pubblico istituiscano canali e procedure di segnalazione interna. L'uso di tali canali interni deve essere permesso ai dipendenti e potrebbe essere permesso anche ad altre categorie, quali portatori d'interessi, appaltatori o tirocinanti.

18. I soggetti giuridici del settore privato con meno di 50 dipendenti o con un fatturato o un bilancio totale annui inferiore a 10 milioni di euro resterebbero esclusi, con l'eccezione dei soggetti operanti in determinati settori sensibili.

19. I soggetti giuridici del settore pubblico sono definiti come: le amministrazioni dello Stato e regionali; i comuni di più di 10 000 abitanti; altri soggetti di diritto pubblico.

Analisi della Corte

20. La Corte comprende il desiderio della Commissione di esentare alcuni soggetti pubblici e privati dall'obbligo di istituire canali interni per la segnalazione, obbligo che, come affermato dalla Commissione nella valutazione d'impatto, comporta un costo finanziario ed amministrativo. È chiaro inoltre che questa esenzione non impedirebbe alle persone segnalanti di far uso di canali esterni.

21. Tuttavia, la Corte ritiene che l'esenzione di alcuni comuni dall'obbligo di istituire canali interni di segnalazione potrebbe ridurre significativamente la protezione concessa alle persone segnalanti, dato che la dimensione media dei comuni nell'UE è di 5 887 abitanti, con ampie variazioni tra uno Stato membro e l'altro ⁽¹⁾. La Corte comprende che la soglia proposta viene già usata in una serie di Stati membri (Belgio, Francia, Spagna) per definire i comuni più piccoli. Ciononostante, la Corte ritiene che la Commissione dovrebbe fornire al Parlamento europeo ed al Consiglio le proprie motivazioni per questa soglia, spiegando fino a che punto essa rifletta i limiti in termini di dipendenti e di fatturato che servirebbero ad esentare soggetti del settore privato.

Articolo 5 – «Procedure per la segnalazione interna e relativo seguito»

22. La proposta specifica nel dettaglio le procedure per la segnalazione interna, in particolare l'istituzione di canali tali da garantire la riservatezza e la designazione di una persona o di un servizio competente per dar «seguito diligente» alle segnalazioni. Viene fissato un termine ragionevole – non superiore a tre mesi – per dare un riscontro alla persona segnalante.

Analisi della Corte

23. Fra gli obblighi, specificati in modo dettagliato, concernenti la segnalazione interna figura la fornitura di «informazioni chiare e facilmente accessibili» sulle procedure e sulla segnalazione, il che viene giudicato positivo dalla Corte. Tuttavia, secondo la Corte, tali obblighi non riguardano in modo sufficiente le attività di sensibilizzazione o la formazione del personale. La Corte insisterebbe sull'importanza, sia nel settore pubblico che nel settore privato, di promuovere un ambiente positivo e di fiducia nel quale la segnalazione delle violazioni sia parte indiscussa della cultura dell'ente/dell'impresa ⁽²⁾.

Articolo 13 – «Condizioni per la protezione delle persone segnalanti»

24. Questo articolo elenca le condizioni che devono essere rispettate affinché le persone segnalanti possano beneficiare della protezione prevista dalla direttiva. Qualunque canale sia stato utilizzato (interno, esterno o pubblico), dette persone devono avere fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che queste informazioni rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva.

⁽¹⁾ OCSE, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data, 2018 edition*, Parigi, pagg. 5-6.

⁽²⁾ Cfr. National Audit Office del Regno Unito, *Making a whistleblowing policy work*, Relazione del controllore e revisore generale, HC 1152, Sessione 2013-14, 18 marzo 2014; Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing*, gennaio 2014.

25. Nel caso in cui una persona effettui una segnalazione *esterna* (ossia, al di fuori della propria impresa/del proprio ente ad un'autorità nazionale competente), può beneficiare della protezione a patto che sia soddisfatta una delle seguenti condizioni:

- la persona in questione ha dapprima segnalato la violazione internamente ed è trascorso un «termine ragionevole» (non superiore a tre mesi) senza che vi sia stato dato alcun seguito adeguato; oppure
- la persona in questione non aveva accesso ai canali di segnalazione interna o non era ragionevolmente presumibile che fosse a conoscenza della loro disponibilità; oppure
- la persona in questione rientra in una categoria di soggetti per i quali la segnalazione interna non era obbligatoria (ad esempio, appaltatori, tirocinanti non retribuiti); oppure
- non era ragionevolmente presumibile che la persona segnalante utilizzasse i canali di segnalazione interna, tenuto conto dell'oggetto della segnalazione; oppure
- la persona segnalante aveva motivi validi di ritenere che l'uso dei canali di segnalazione interna avrebbe potuto compromettere l'efficacia degli accertamenti svolti dalle autorità competenti; oppure
- la persona in questione aveva il diritto di effettuare la segnalazione mediante i canali di segnalazione esterna in virtù del diritto dell'Unione.

26. Nel caso in cui una persona renda *di pubblico dominio* informazioni sulle violazioni, può beneficiare della protezione accordata alle persone segnalanti a patto che sia soddisfatta una delle due seguenti condizioni:

- la persona in questione ha effettuato una prima segnalazione interna e/o esterna conformemente alla direttiva; oppure
- non poteva ragionevolmente presumersi che la persona segnalante utilizzasse i canali di segnalazione interna e/o esterna a causa di un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse o delle particolari circostanze del caso, o di rischio di danni irreversibili.

Analisi della Corte

27. La Corte ritiene che il fattore discriminante debba essere l'interesse pubblico delle informazioni rivelate tramite la segnalazione. Bisognerebbe quindi far sì che gli Stati membri non pongano in atto forme di esclusione dalla protezione sulla base delle intenzioni soggettive o delle motivazioni specifiche della persona segnalante.

28. La Corte ritiene che la regola generale che richiede un previo utilizzo dei canali interni sia valida in termini di principio e che faciliti una cultura di accettazione delle segnalazioni. Tuttavia, desidera osservare che eccezioni così ampie a questa regola come quelle contenute nella proposta richiederebbero ulteriore interpretazione (amministrativa e giudiziaria) per non creare incertezza tra i potenziali segnalanti. Per di più, bisogna fare attenzione a che il proposto sistema a cascata, non crei ostacoli, a causa dell'accumulo dei termini ultimi, alla prevenzione di una violazione, il che vanificherebbe la finalità della direttiva.

29. Infine, sebbene le due situazioni non siano direttamente comparabili, data la specificità dell'architettura istituzionale dell'UE, la Corte osserva che l'attuale approccio seguito nello Statuto alle segnalazioni effettuate da parte del personale dell'UE è diverso dalle norme proposte nella fattispecie dalla Commissione. In base allo Statuto, il personale dell'UE può, senza eccezioni, beneficiare della protezione prevista per le persone segnalanti rivolgendosi *direttamente* all'OLAF senza aver previamente utilizzato tutti i canali interni ⁽¹⁾.

30. Riguardo alle eccezioni che consentono di saltare i canali interni di segnalazione, la Corte si sarebbe aspettata di vedere riconosciuta (nell'articolo 13, paragrafo 2) tale possibilità per le persone segnalanti che hanno fondati motivi per credere che la segnalazione interna metta a repentaglio la propria sicurezza personale o i propri interessi legittimi.

31. La Corte dei conti europea riceve periodicamente da terzi una serie di denunce spontanee di presunti casi di frode (ne ha ricevuto 29 nel 2017), tra cui casi che potrebbero rientrare nell'ambito personale e materiale di applicazione della direttiva proposta. Dopo averli esaminati, la Corte trasmette tutti i casi pertinenti all'OLAF ⁽²⁾. La Corte accoglie con favore il fatto che la proposta ⁽³⁾ garantisca a queste persone segnalanti la stessa protezione prevista per coloro che effettuano una segnalazione alle autorità competenti del proprio Stato membro.

32. Infine, la Corte ritiene che alle persone che hanno effettuato una segnalazione in modo anonimo non dovrebbe essere negata protezione se la loro identità viene successivamente svelata. Ciò sarebbe coerente con il fatto che l'UE

⁽¹⁾ Cfr. articolo 22 bis, paragrafo 1, dello Statuto, come modificato da ultimo.

⁽²⁾ *Decision 43-2017 of the European Court of Auditors on cooperation between the European Court of Auditors (ECA) and the European Anti-fraud Office (OLAF) concerning cases of suspected fraud identified by the ECA during its audit work or provided to it as unsolicited denunciations from third parties* (Decisione n. 43-2017 della Corte sulla cooperazione tra la Corte dei conti europea e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) riguardo casi di presunta frode rilevati dalla Corte nel corso delle sue attività di audit o portate alla conoscenza della Corte da denunce spontanee presentate da terzi).

⁽³⁾ Articolo 13, paragrafo 3.

incoraggia le segnalazioni anonime all'OLAF, comprese quelle provenienti dall'interno di uno Stato membro ⁽¹⁾, nonché con la politica della Commissione nel campo del diritto della concorrenza ⁽²⁾. Nel contesto del lavoro svolto dalla Corte ai fini del presente parere, la Commissione ha confermato alla Corte che la protezione verrebbe in effetti estesa a coloro che effettuano segnalazioni anonime e la cui identità viene in seguito svelata.

Articolo 15 – «Misure di protezione dalle ritorsioni»

33. La proposta obbliga gli Stati membri a prendere le misure necessarie contro le ritorsioni. Fornisce un elenco non esaustivo di sette misure:

- obblighi in materia di informazioni accessibili al pubblico;
- assistenza da parte delle autorità competenti;
- non applicabilità, nei confronti della persona segnalante, di restrizioni alla divulgazione delle informazioni imposte per contratto o in altro modo (ad esempio, una clausola di non divulgazione/di riservatezza contenuta in un contratto);
- inversione dell'onere della prova nei procedimenti giudiziari inerenti un pregiudizio sofferto dalla persona segnalante (ad esempio, è il *datore di lavoro* che deve provare che il licenziamento non è stato una conseguenza della segnalazione o divulgazione, ma che era esclusivamente dovuto ad altri motivi debitamente giustificati);
- accesso a mezzi di ricorso, compresi provvedimenti provvisori;
- esenzione dalle misure, dalle procedure e dai mezzi di ricorso previsti dalla direttiva sui segreti commerciali ⁽³⁾, e diritto di basarsi sul fatto di avere effettuato una segnalazione o divulgazione per chiedere il non luogo a procedere;
- patrocinio e «assistenza e sostegno giuridico e finanziario».

Analisi della Corte

34. Nel complesso, la Corte concorda con la Commissione e accoglie con favore la proposta di direttiva. Nello specifico, ritiene positivo l'elenco esteso di esempi di misure contro le ritorsioni, che però non impedisce ai datori di lavoro di prendere decisioni di natura lavorativa debitamente giustificate, anche contro le persone che segnalano violazioni. La Corte insisterebbe in particolare sull'importanza, sia nel settore pubblico che nel settore privato, di promuovere un ambiente positivo nel quale la segnalazione delle violazioni sia parte indiscussa della cultura dell'ente/dell'impresa. La Corte osserva inoltre che la direttiva non fa menzione della questione dei limiti temporali, il che vuol dire che gli Stati membri non possono introdurre o mantenere detti limiti alla protezione delle persone che segnalano violazioni.

Articolo 21 – «Relazioni, valutazione e revisione»

35. Gli Stati membri sarebbero tenuti a comunicare alla Commissione tutte le informazioni pertinenti relative all'attuazione e all'applicazione della direttiva. La proposta poi dispone un approccio a due fasi. Entro il 15 maggio 2023, ossia due anni dopo il termine ultimo per il recepimento (15 maggio 2021), la Commissione dovrebbe presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione e l'applicazione della direttiva.

36. Gli Stati membri sarebbero inoltre tenuti a trasmettere su base annuale alla Commissione determinate statistiche, «se disponibili a livello centrale nello Stato membro interessato». Le statistiche in questione riguardano il numero di segnalazioni ricevute dalle autorità competenti; il numero e l'esito finale di accertamenti e procedimenti avviati a seguito di tali segnalazioni, i danni finanziari stimati e gli importi recuperati. Nella relazione, la Commissione afferma che a loro volta questi dati confluiranno nelle attuali relazioni dell'OLAF e potrebbero essere integrati dalle relazioni annuali della Procura europea e del Mediatore europeo.

37. Entro il 15 maggio 2027, e tenendo conto di dette statistiche, la Commissione dovrebbe presentare al Parlamento europeo e al Consiglio un'ulteriore relazione che valuti l'impatto della normativa nazionale di recepimento della direttiva. Tra l'altro, in questa relazione la Commissione valuterebbe l'eventuale necessità di modifiche al fine di estendere l'ambito di applicazione materiale della direttiva.

⁽¹⁾ Cfr. regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, articolo 5 («Avvio delle indagini»), paragrafo 1: «Il direttore generale può avviare un'indagine in presenza di un sufficiente sospetto, che può anche basarsi su informazioni fornite da terzi o su informazioni *anonime*, che induca a supporre l'esistenza di frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione» [corsivo aggiunto dalla Corte].

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione dell'importo delle ammende nei casi di cartelli tra imprese (GU C 298 dell'8.12.2006, pag. 17).

⁽³⁾ Direttiva (UE) 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, sulla protezione del know-how riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti (GU L 157 del 15.6.2016, pag. 1).

Analisi della Corte

38. La Corte ritiene che vi siano margini di miglioramento della trasparenza e dell'entità dei proposti obblighi di rendicontazione. A giudizio della Corte, il fatto che l'invio di statistiche sarebbe facoltativo per alcuni Stati membri (quelli senza statistiche già disponibili a livello centrale), unito al fatto che le statistiche non verrebbero presentate per settore d'intervento, ridurrebbe l'efficacia di questa disposizione. Per di più, sarebbe necessario aspettare sei anni (dopo il termine ultimo di recepimento) e otto anni (dopo l'entrata in vigore della direttiva) per beneficiare pubblicamente di qualunque informazione contenuta nelle statistiche. Questo periodo sembra sproporzionatamente lungo, nonché in contraddizione con l'obbligo per gli Stati membri (articolo 21, paragrafo 2) di fornire alla Commissione «tutte le informazioni pertinenti» relative all'attuazione e all'applicazione della direttiva.

39. La Corte osserva che la natura facoltativa della rendicontazione da parte degli Stati membri ha un precedente nella direttiva PIF ⁽¹⁾. Tuttavia, non ritiene che questa coerenza, di per sé e in sé, giustifichi il perpetuare tali deboli disposizioni sulla rendicontazione. Pur riconoscendo le implicazioni in termini di costi di un obbligo più esteso, la Corte desidererebbe attirare l'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio sul fatto che la disponibilità di queste statistiche potrebbe essere cruciale, in una fase successiva, per la misurazione della performance di investimenti finanziari e amministrativi molto più ingenti che gli Stati membri ed i soggetti pubblici e privati dovranno fare nell'attuare la direttiva. Nei propri lavori preparatori, la Commissione è riuscita a tener conto degli insegnamenti tratti in diverse giurisdizioni del mondo; ciò è stato in parte dovuto alla disponibilità di dati, provenienti da queste giurisdizioni, sull'attuazione dei rispettivi meccanismi di segnalazione delle violazioni. Se necessario, la Commissione potrebbe esaminare le varie possibilità di erogazione di fondi UE per assistere gli Stati membri nella raccolta dei dati.

40. La Corte ritiene che le informazioni statistiche sulle segnalazioni negli Stati membri devono essere della migliore qualità possibile, e che in particolare dovrebbero essere disponibili per paese, per atto giuridico e per oggetto, includendo l'esito definitivo dei procedimenti civili e penali. La Corte condivide l'opinione del National Audit Office del Regno Unito che pubblicare statistiche complete sulle indagini scaturite da segnalazioni, compreso il rispettivo esito, è un mezzo per accrescere la fiducia dei dipendenti nei meccanismi di segnalazione, in quanto consente loro di constatare che le segnalazioni vengono prese sul serio ⁽²⁾.

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione V, presieduta da Lazaros S. LAZAROU, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 26 settembre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

⁽¹⁾ Articolo 18, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2017/1371.

⁽²⁾ Cfr. National Audit Office del Regno Unito, *Making a whistleblowing policy work*, Relazione del controllore e revisore generale, HC 1152, Sessione 2013-14, 18 marzo 2014, punto 4.18.