



Bruxelles, 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea

1. Introduzione

I grandi scandali avvenuti negli anni e nei mesi recenti - dai LuxLeaks, ai Panama e Paradise Papers, al Dieselgate fino alle attuali rivelazioni di Cambridge Analytica - hanno evidenziato come le attività illecite all'interno di organizzazioni o imprese del settore sia pubblico che privato possano arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse. In molti casi, questi scandali e il danno arrecato all'ambiente, alla salute dei cittadini e alla sicurezza pubblica e alle finanze pubbliche nazionali o dell'UE sono venuti alla luce grazie a persone che, testimoni di un comportamento illecito nell'ambito del proprio lavoro, ne hanno parlato apertamente. Si tratta di informatori che mettono spesso a rischio la propria carriera e i propri mezzi di sostentamento, subendo in alcuni casi ripercussioni serie e durature a livello finanziario, di salute, d'immagine e personali. Assicurare un'adeguata protezione a chi effettua una segnalazione è un elemento fondamentale per prevenire gli illeciti e difendere l'interesse pubblico.

Gli informatori sono anche una fonte importantissima per il giornalismo d'inchiesta e, spesso, si rivolgono ai giornalisti quando le loro preoccupazioni riguardo a un comportamento illecito restano inascoltate e l'unica opzione a loro disposizione è rivolgersi all'opinione pubblica. Per salvaguardare il ruolo di controllo che il giornalismo d'inchiesta esercita in una società democratica occorre non solo proteggere la riservatezza delle sue fonti, ma anche tutelare gli informatori da possibili ritorsioni, qualora la loro identità divenga di dominio pubblico.

In tale contesto, la Commissione sta definendo un quadro strategico mirante a rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea e sta presentando una proposta di direttiva riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione¹. A tal fine, essa si richiama alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante il diritto alla libertà di espressione e alla raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2014 sulla protezione degli informatori² in cui sono definiti i principi che devono orientare gli Stati nell'introdurre o rivedere le norme relative agli informatori che segnalano o divulgano informazioni su minacce o pregiudizi all'interesse pubblico³. Tali principi includono elementi fondamentali che devono confluire in norme efficaci ed equilibrate miranti a tutelare gli informatori che agiscono in buona fede e ad offrire garanzie e mezzi di ricorso alle persone danneggiate da segnalazioni inesatte o effettuate in malafede⁴.

Negli ultimi anni, un certo numero di Stati membri dell'UE ha recepito parte di queste norme. Alcuni hanno posto in essere una legislazione completa in materia⁵; altri offrono unicamente

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Cfr. anche le risoluzioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) 2170 (2017) e 2060 (2015) riguardanti, rispettivamente, la promozione dell'etica professionale nella governance per contrastare la corruzione a livello politico (*Promoting integrity in governance to tackle political corruption*) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> e sul miglioramento della protezione degli informatori (*Improving the protection of whistle-blowers*) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

⁴ Norme relative alla protezione degli informatori sono inoltre previste da strumenti internazionali quali la Convenzione delle Nazioni Unite del 2004 contro la corruzione, di cui l'UE e tutti gli Stati membri sono parti contraenti, e le Convenzioni del Consiglio d'Europa del 1999 in materia civile e penale contro la corruzione.

⁵ Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Svezia, Slovacchia e Regno Unito.

una protezione settoriale, limitata alla lotta alla corruzione o al settore pubblico; altri ancora stanno valutando l'opportunità di adottare nuove norme che introducano o rafforzino la protezione degli informatori.

Alcuni elementi di protezione degli informatori sono già stati introdotti in specifici strumenti dell'UE in ambiti quali i servizi finanziari, la sicurezza dei trasporti e la tutela ambientale, nei quali vi era la necessità urgente di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea. La direttiva sulle informazioni commerciali riservate⁶ tutela gli informatori che divulgano un segreto commerciale per proteggere l'interesse pubblico, esonerandoli dalla responsabilità a loro carico connessa alla divulgazione stessa.

Nel complesso, la protezione di cui godono gli informatori nell'UE è attualmente frammentata tra i diversi Stati membri e disomogenea tra i vari settori strategici. I recenti scandali con effetti transfrontalieri portati alla luce dagli informatori mostrano come un livello di protezione insufficiente in un dato paese possa non solo ripercuotersi negativamente sul funzionamento delle politiche dell'UE in tale paese, ma avere anche effetti di ricaduta in altri paesi e nell'UE nel suo insieme.

Secondo l'indagine speciale Eurobarometro 2017 sulla corruzione⁷, circa un europeo su tre (29%) ritiene che la riluttanza dei cittadini nel riferire episodi di corruzione possa essere imputabile al fatto che non viene garantita alcuna protezione a chi li segnala. Nella consultazione pubblica condotta dalla Commissione nel 2017⁸, il timore di conseguenze legali e finanziarie è stata la ragione più frequentemente addotta per la mancata segnalazione di illeciti da parte dei lavoratori.

Il timore di atti di ritorsione è spesso ampiamente giustificato. Secondo l'indagine mondiale 2016 sull'etica nel mondo del lavoro (*Global Business Ethics Survey*)⁹, sugli oltre 10 000 lavoratori del settore privato, pubblico e senza fini di lucro, intervistati in 13 paesi, il 33% è stato testimone di una negligenza, il 59% l'ha segnalata e, di questi, il 36% ha subito ritorsioni.

La mancanza di fiducia nell'utilità delle segnalazioni emerge dai risultati dell'indagine speciale Eurobarometro 470, che evidenzia le due principali ragioni dell'omessa segnalazione di casi di corruzione: i) la difficoltà nel presentare elementi di prova (45%) e ii) il fatto che i responsabili non verrebbero puniti (32%), persino in presenza di elementi probatori.

Inoltre, gli informatori potenziali che sono testimoni di casi di attività illegali, pur sentendosi sicuri nel segnalarle, potrebbero decidere di non farlo semplicemente perché non sanno dove né come effettuare la segnalazione. Secondo l'indagine speciale Eurobarometro 2017 sulla corruzione, il 49% degli intervistati non saprebbe dove effettuare la segnalazione del caso di corruzione, qualora dovesse esserne vittima o testimone. Tra tutti coloro che hanno risposto

⁶ Direttiva (UE) 2016/943, 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).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/it/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254

⁹ ECI (2016), *Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity* ("Indagine sull'etica nel mondo del lavoro - Misurare i rischi e promuovere l'integrità nel contesto lavorativo") http://www.boeing-suppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. L'indagine è stata finanziata dal settore.

alla consultazione della Commissione, solo il 15% era a conoscenza delle norme in materia di protezione degli informatori esistenti nel proprio paese.

La carenza di segnalazioni è causata da fattori socioculturali, in particolare da percezioni sociali negative profondamente radicate sugli informatori¹⁰. Il timore di farsi una cattiva reputazione è stata la terza ragione in ordine di importanza indicata nella consultazione della Commissione per motivare l'omessa segnalazione di illeciti da parte dei lavoratori.

Le istituzioni dell'Unione europea e numerosi soggetti interessati chiedono da tempo un livello più elevato di protezione per gli informatori a livello dell'UE. Nei mesi di gennaio e ottobre 2017, il Parlamento europeo¹¹ ha invitato la Commissione a presentare, entro la fine del 2017, una proposta legislativa orizzontale che garantisca un livello più elevato di protezione per gli informatori nell'UE, nel settore sia pubblico che privato, nonché presso le istituzioni nazionali e dell'UE. Il Consiglio ha invitato la Commissione a esaminare la possibilità di futuri interventi a livello dell'UE nelle conclusioni sulla trasparenza fiscale dell'11 ottobre 2016¹². Le organizzazioni della società civile e i sindacati hanno chiesto costantemente una legislazione che, a livello dell'UE, proteggesse gli informatori che agiscono nel pubblico interesse¹³.

2. Valore aggiunto della protezione degli informatori a livello di Unione europea

In linea con l'impegno assunto dal presidente Juncker nella lettera di intenti con cui ha integrato il suo discorso sullo stato dell'Unione del 2016¹⁴, la Commissione ha verificato l'eventuale presenza di ulteriori margini d'azione per rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea.

Rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione europea e proteggere la libertà di espressione

Dalla valutazione della Commissione emerge che le lacune esistenti e la natura disomogenea della protezione offerta agli informatori pregiudicano l'applicazione delle norme dell'UE. Gli informatori possono svolgere un ruolo fondamentale in ambiti in cui le violazioni del diritto dell'Unione europea sono più difficili da smascherare. Garantire che un informatore si senta sicuro nel segnalare un illecito può portare a un'attività efficace di indagine, accertamento e perseguimento di violazioni del diritto dell'UE che, se non portate alla luce, potrebbero arrecare gravemente pregiudizio all'interesse pubblico.

¹⁰ Transparency International (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU* ("La segnalazione di illeciti in Europa: tutele giuridiche per gli informatori nell'UE").

¹¹ Cfr., rispettivamente, la risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici (2016/2224(INI)), e la risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2017 sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>

¹³ Ad esempio: Transparency International, Federazione sindacale europea dei servizi pubblici e Federazione europea dei giornalisti. Una petizione di Eurocadres ha raccolto oltre 81 000 firme e il sostegno di oltre 80 organizzazioni pertinenti <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_it. Tale impegno è stato ribadito nei programmi di lavoro della Commissione per il 2017 e il 2018 https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_it, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_it.pdf

Le norme dell'UE esistenti in materia di protezione degli informatori sono state elaborate in risposta agli scandali avvenuti e per far fronte alle carenze emergenti in settori specifici a livello di applicazione. L'UE, ad esempio, si è attivata per proteggere gli informatori nel settore dei servizi finanziari a seguito della crisi finanziaria, che ha messo in luce gravi carenze nell'applicazione delle norme dell'UE¹⁵. Secondo la valutazione della Commissione è ormai il momento di agire in modo proattivo, avvalendosi della protezione degli informatori come elemento sistemico dell'applicazione del diritto dell'UE non solo in ambiti in cui è già stato arrecato un grave pregiudizio all'interesse pubblico, ma anche in via preventiva.

Rafforzare la protezione degli informatori concretizza l'impegno della Commissione a concentrarsi maggiormente sull'applicazione del diritto dell'UE a servizio dell'interesse generale, come indicato nella comunicazione del 2016 "*Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*"¹⁶. Una miglior protezione degli informatori può giovare alla vita quotidiana e al benessere di tutti gli europei, contribuendo a prevenire gravi rischi all'interesse pubblico che possono propagarsi anche al di là dei confini nazionali. Dalla consultazione della Commissione è emerso anche un netto sostegno all'introduzione nel diritto dell'Unione di norme minime giuridicamente vincolanti in materia di protezione degli informatori, in particolare per quanto riguarda la lotta alle frodi, alla corruzione, all'evasione e all'elusione fiscali, nonché per la tutela ambientale e la salute e la sicurezza pubbliche.

Una solida protezione degli informatori a livello di Unione europea tutela inoltre la libertà di espressione e la libertà dei mezzi di comunicazione, sancite dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e dà attuazione agli impegni assunti dalla Commissione a seguito del secondo convegno annuale sui diritti fondamentali dal titolo "Pluralismo dei mezzi d'informazione e democrazia", organizzato nel novembre 2016¹⁷. Gli informatori saranno più disposti a parlare con i giornalisti d'inchiesta se protetti dalle ritorsioni e forti di quella certezza del diritto di cui necessitano per prendere decisioni consapevoli, pienamente coscienti dei loro diritti e delle loro responsabilità.

Miglior protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea

Garantire un livello elevato di protezione degli informatori che vada oltre quello già previsto per il personale dell'UE può rendere più semplice individuare, prevenire e scoraggiare le frodi, gli atti di corruzione, le pratiche scorrette e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE, rafforzando così il relativo sistema di applicazione. Tale sistema si basa attualmente sul lavoro delle autorità nazionali e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e in futuro, sarà potenziato grazie all'attività della Procura europea (EPPO), che sarà incaricata di indagare e perseguire i reati a danno del bilancio dell'UE.

Per quanto riguarda le istituzioni e gli organi dell'UE, il personale dell'UE si avvale della protezione degli informatori a norma dello statuto dei funzionari e del regime applicabile agli

¹⁵ Comunicazione dell'8 dicembre 2010, "Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari" (COM(2010) 716 definitivo).

¹⁶ 2017/C 18/02.

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

altri agenti dell'Unione europea. Dal 2004 il regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004¹⁸ del Consiglio ha modificato lo statuto dei funzionari per introdurvi, tra l'altro, procedure di segnalazione di eventuali frodi, atti di corruzione o gravi irregolarità e tutelare i membri del personale che segnalano violazioni da eventuali ripercussioni negative.

Contribuire all'equità e al corretto funzionamento del mercato unico

Una solida protezione degli informatori può contribuire al funzionamento del mercato unico in vari modi.

Gli informatori possono contribuire a risolvere i problemi relativi all'inadeguata applicazione delle norme riguardanti gli appalti pubblici da parte delle autorità nazionali e degli operatori di pubblica utilità¹⁹. A sua volta, ciò può accrescere l'integrità e la responsabilità in organizzazioni pubbliche e private e contribuire a prevenire e rilevare casi di corruzione e altre attività illecite. In particolare, l'omessa segnalazione di casi di corruzione impoverisce sia il gettito che i bilanci, portando ad un'offerta carente di servizi pubblici, falsa gli investimenti pubblici e frena la crescita economica, creando incertezza per le imprese, rallentando le procedure e imponendo costi aggiuntivi²⁰.

La protezione degli informatori contribuirà inoltre a garantire la parità di condizioni necessaria affinché il mercato unico funzioni correttamente e le imprese operino in un contesto di sana concorrenza. L'introduzione di norme solide in materia di protezione degli informatori può migliorare la capacità delle imprese di individuare e segnalare tempestivamente le pratiche scorrette, evitando in tal modo ulteriori danni economici e d'immagine.

Le informazioni privilegiate sono fondamentali per portare alla luce violazioni delle norme UE sulla concorrenza, comprese quelle sugli aiuti di Stato. Servono a proteggere il funzionamento efficace dei mercati nell'Unione, garantendo condizioni di parità alle imprese e apportando benefici ai consumatori. Per quanto riguarda le norme sulla concorrenza applicabili alle imprese, la protezione degli informatori contribuisce alla politica di trattamento favorevole dell'UE, che offre l'immunità totale dalle ammende, o la loro riduzione, alle imprese che fanno parte di un cartello e che si autodenunciano presentando anche elementi di prova. Tale politica è stata rafforzata nel 2017 attraverso i seguenti strumenti: i) una proposta di direttiva mirante a conferire alle autorità nazionali garanti della concorrenza poteri di applicazione più efficaci, in cui è prevista una certa forma di protezione per i dipendenti della prima società che collabora alle indagini²¹, e ii) uno strumento online

¹⁸ Cfr. articoli 22 *bis*, *ter* e *quater* del regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di dette Comunità (GU L 124 del 27.4.2004, pag. 1).

¹⁹ Uno studio del 2017 realizzato per conto della Commissione ha stimato una perdita di benefici potenziali dovuta alla mancanza di protezione degli informatori compresa tra i 5,8 e i 9,6 miliardi di EUR all'anno per l'Unione europea nel suo insieme (Milieu (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* ("Stima dei vantaggi economici della protezione degli informatori negli appalti pubblici")) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf

²¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 marzo 2017, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e assicura il corretto funzionamento del mercato interno (COM(2017) 142 final - 2017/0063 (COD)).

che può essere usato per segnalare alla Commissione in modo anonimo eventuali violazioni della normativa antitrust²². La segnalazione di violazioni concernenti le norme sugli aiuti di Stato riduce il rischio di sovvenzioni che provocano distorsioni della concorrenza nel mercato unico. In particolare, gli informatori possono svolgere un ruolo importante nel segnalare aiuti di Stato concessi illegittimamente e attuati in modo abusivo, a livello sia nazionale, che regionale e locale.

Promuovendo la trasparenza, la responsabilità sociale e la performance finanziaria e non finanziaria delle imprese, la protezione degli informatori può integrare le misure volte ad aumentare la trasparenza delle imprese su questioni sociali e ambientali²³ e contribuire al raggiungimento dell'obiettivo della Commissione di sviluppare una strategia globale e trasversale dell'UE sulla finanza sostenibile, come previsto dal suo piano d'azione per un'economia più verde e pulita²⁴.

Una protezione efficace degli informatori può sostenere il programma della Commissione mirante a garantire un'imposizione più equa nell'UE, come indicato nella comunicazione pubblicata in risposta allo scandalo dei Panama Papers²⁵. Gli informatori possono svolgere un ruolo fondamentale supportando le autorità pubbliche nell'individuazione di regimi fiscali di evasione o elusione che creano una concorrenza fiscale sleale e causano perdite di gettito fiscale per gli Stati membri e per il bilancio dell'UE nel suo complesso. Si tratta di un'iniziativa che integra quelle recentemente adottate dall'Unione europea per aumentare la trasparenza in vari ambiti strategici e per migliorare lo scambio di informazioni fiscali, ad esempio: i) le nuove regole per i *ruling* fiscali²⁶, ii) la proposta che impone agli intermediari fiscali, quali i consulenti fiscali, i contabili, le banche e gli avvocati, l'obbligo di comunicare alle amministrazioni fiscali i meccanismi di pianificazione fiscale previsti²⁷ e iii) le nuove regole che impongono alle grandi multinazionali l'obbligo di comunicare alle amministrazioni fiscali informazioni relative al luogo in cui realizzano gli utili e quello in cui versano le imposte²⁸. Essa, inoltre, integra: i) la proposta riguardante il potenziamento delle norme antiriciclaggio mirante a garantire che le autorità fiscali abbiano accesso a informazioni fondamentali che consentano loro di contrastare l'evasione e l'elusione fiscali praticate

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm

²³ Direttiva 2013/34/UE, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese (GU L 182 del 29.6.2013, pag. 19) e comunicazione relativa agli orientamenti sulla comunicazione di informazioni non finanziarie (2017/C 215/01).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Comunicazione del 5 luglio 2016 su ulteriori misure intese a rafforzare la trasparenza e la lotta contro l'evasione e l'elusione fiscali (COM(2016) 451 final).

²⁶ Direttiva (UE) 2015/2376 del Consiglio, dell'8 dicembre 2015, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (GU L 332 del 18.12.2015, pag. 1).

²⁷ Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale relativamente ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica (COM(2017) 335 final - 2017/0138 (CNS)), sulla quale è stato raggiunto un accordo politico il 13 marzo 2018.

²⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 aprile 2016, che modifica la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni sull'imposta sul reddito da parte di talune imprese e succursali (COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD)).

attraverso fondi offshore²⁹ e ii) le iniziative di più ampio respiro volte a creare un contesto di maggiore equità fiscale per le imprese all'interno dell'UE³⁰.

Una protezione forte degli informatori in settori quali la sicurezza dei prodotti, la salute pubblica e la protezione dei consumatori, la sicurezza dei trasporti, la tutela ambientale, la sicurezza nucleare, la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, la salute e il benessere degli animali, la tutela della vita privata, la protezione dei dati e la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi contribuirà all'applicazione efficace di una serie di altre politiche che hanno un impatto diretto sul completamento del mercato unico e influenzano direttamente la vita e il benessere quotidiani di tutti gli europei.

Un livello comune elevato di protezione per chi segnala violazioni delle norme dell'UE nell'ambito della propria attività professionale migliorerà la protezione dei lavoratori, incluse la salute e la sicurezza, in linea con gli obiettivi della Commissione, perseguiti in particolare attraverso il pilastro europeo dei diritti sociali³¹. La protezione sarà estesa a tutti coloro che, nell'effettuare segnalazioni, corrono il rischio di ritorsioni sul lavoro, compresi i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti, i contraenti e i fornitori, i volontari e i tirocinanti non retribuiti. La protezione sarà inoltre garantita agli informatori che, in situazioni transfrontaliere, rischiano di impigliarsi nelle maglie del sistema a causa dell'attuale diversità tra le normative nazionali e di subire ritorsioni proprio per aver tentato di proteggere l'interesse pubblico.

In generale, la cultura del lavoro dovrebbe trarre vantaggio dalla presenza di canali di comunicazione efficaci tramite i quali effettuare una segnalazione e dal fatto che i potenziali informatori vengano rassicurati sull'assenza di rischi e sulla legittimità di quanto intendono fare. Le norme in materia di protezione degli informatori si applicano parallelamente a quelle già esistenti nell'UE riguardanti: i) la parità di trattamento, in cui è prevista una protezione contro le ritorsioni attuate in reazione a una denuncia o a un'azione volta ad ottenere il rispetto di tale principio³², e ii) la protezione contro le molestie e la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro³³, in cui si prevede che i lavoratori possano sottoporre alle autorità nazionali

²⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica la direttiva 2009/101/CE (COM(2016) 450 final - 2016/0208 (COD)).

³⁰ Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (modificata); proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per le società (COM(2016) 683 final - 2016/0336 (CNS)); proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società (COM(2016) 685 final - 2016/0337 (CNS)).

³¹ In particolare, i principi n. 5 (condizioni di lavoro eque) e n. 7b (protezione in caso di licenziamento) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it.

³² Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione); direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura; direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

³³ Direttiva 89/391/CE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1); accordi quadro autonomi firmati dalle parti sociali europee il 26 aprile 2007 e l'8 ottobre 2004, rispettivamente, sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro e sullo stress da lavoro.

competenti questioni relative a misure che essi ritengono inadeguate a garantire la salute e la sicurezza, senza per questo subire alcun pregiudizio.

3. Un quadro per una protezione efficace degli informatori all'interno dell'Unione europea

La proposta di direttiva della Commissione prevede norme minime per la protezione degli informatori in settori di palese dimensione europea e in cui è maggiore l'impatto sull'applicazione delle norme. Una protezione efficace degli informatori è necessaria per migliorare l'applicazione del diritto dell'Unione in settori in cui:

- le violazioni del diritto dell'UE possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse;
- è stata individuata la necessità di rafforzare l'applicazione; e
- gli informatori si trovano in una posizione privilegiata per segnalare eventuali violazioni.

La proposta, pertanto, riguarda essenzialmente gli informatori che segnalano attività illecite o violazioni del diritto dell'UE in materia di: i) appalti pubblici, ii) servizi finanziari, prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento al terrorismo, iii) sicurezza dei prodotti, iv) sicurezza dei trasporti, v) tutela ambientale, vi) sicurezza nucleare, vii) sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali, viii) salute pubblica, ix) protezione dei consumatori e x) tutela della vita privata, protezione dei dati e sicurezza delle reti e dei sistemi. Si applica anche alle violazioni delle norme UE sulla concorrenza, alle violazioni che danneggiano gli interessi finanziari dell'UE e, in considerazione del loro impatto negativo sul corretto funzionamento del mercato interno, alle violazioni concernenti le norme in materia di imposta sulle società o ai meccanismi finalizzati al conseguimento di un vantaggio fiscale in contrasto con l'oggetto o la finalità del diritto applicabile in materia di imposta sul reddito delle società.

Per garantire che l'ambito di applicazione della direttiva resti aggiornato, la Commissione presterà particolare attenzione all'eventuale necessità di estenderlo ad altri settori o atti legislativi dell'Unione in ogni futura normativa in cui la protezione degli informatori sia pertinente e possa contribuire a un'applicazione più efficace delle norme. Di tale aspetto si terrà conto anche quando la Commissione riferirà in merito all'attuazione della direttiva.

Le norme minime previste dalla proposta di direttiva si prefiggono di conseguire un livello elevato e coerente di protezione degli informatori in tutti gli Stati membri. Tali norme mirano a garantire che:

- i potenziali informatori dispongano di canali di comunicazione chiari per segnalazioni interne (all'interno di un'organizzazione) ed esterne (a un'autorità esterna);
- i potenziali informatori possano divulgare pubblicamente le informazioni in loro possesso nel caso in cui tali canali non siano disponibili o si possa ragionevolmente presumere che non funzionino;
- le autorità competenti abbiano l'obbligo di dare diligentemente seguito alle segnalazioni ricevute e di fornire un riscontro agli informatori;
- qualunque forma di ritorsione sia vietata e sanzionata;
- in caso di ritorsioni, l'informatore abbia facilmente accesso a una consulenza gratuita e a mezzi di ricorso adeguati - ad esempio, misure provvisorie volte a far cessare le ritorsioni, quali eventuali molestie sul posto di lavoro perpetrate nei suoi confronti, o ad impedirne il licenziamento in attesa della conclusione di un procedimento

giudiziario dai tempi potenzialmente lunghi; sia prevista, in tal caso, l'inversione dell'onere della prova in modo che spetti alla persona che avvia un'azione nei confronti dell'informatore dimostrare che non si sta rivalendo contro il fatto che quest'ultimo abbia effettuato la segnalazione.

Tali norme minime forniscono inoltre garanzie volte a:

- tutelare chiunque effettui responsabilmente una segnalazione nel sincero intento di salvaguardare il pubblico interesse;
- scoraggiare in modo proattivo le segnalazioni scorrette o effettuate in malafede e prevenire danni d'immagine ingiustificati;
- rispettare pienamente i diritti alla difesa di coloro che sono oggetto delle segnalazioni.

Nello specifico:

- gli informatori hanno diritto alla protezione se, al momento della segnalazione, avevano fondati motivi per ritenere che le informazioni comunicate fossero veritiere;
- gli informatori sono generalmente tenuti ad utilizzare, in primo luogo, i canali di comunicazione interna; nel caso in cui questi non funzionino o si possa ragionevolmente presumere che non funzionino (ad esempio, se il loro utilizzo può compromettere l'efficacia dell'azione investigativa da parte delle autorità competenti), gli informatori possono effettuare la segnalazione alle autorità competenti e, successivamente, possono divulgare l'informazione al pubblico/ai mezzi di comunicazione, in particolare nel caso in cui dopo la segnalazione non si intervenga in maniera adeguata o in circostanze particolari (ad esempio in caso di pericolo imminente o palese per il pubblico interesse);
- gli Stati membri devono prevedere sanzioni proporzionate volte a scoraggiare la divulgazione o la segnalazione di informazioni scorrette o le segnalazioni effettuate in malafede;
- i soggetti coinvolti nei fatti segnalati godono pienamente del diritto alla presunzione di innocenza, a un ricorso effettivo, a un giudice imparziale e alla difesa.

Sostegno e altre misure a livello di Unione europea

Oltre alle norme minime previste dalla proposta di direttiva, la Commissione promuove una protezione efficace per gli informatori attraverso altre misure.

Nell'ambito delle azioni intraprese in difesa della libertà dei giornalisti e dei mezzi di comunicazione e su iniziativa del Parlamento europeo, la Commissione cofinanzia attualmente progetti gestiti dal Centro europeo per la libertà di stampa e dei media. Si tratta di progetti che offrono assistenza pratica e legale ai giornalisti vittime di minacce e propongono ai professionisti del settore una formazione all'autodifesa digitale. Dal febbraio 2018 prevedono anche un programma di finanziamento rivolto ai giornalisti d'inchiesta che operano in contesti transfrontalieri³⁴. La Commissione finanzia inoltre il progetto di Osservatorio del pluralismo dei media, che valuta i rischi per il pluralismo dei mezzi di

³⁴ Nell'ambito di un'azione preparatoria del Parlamento europeo sul giornalismo d'inchiesta, il Centro europeo per la libertà di stampa e dei media ha stanziato 1 milione di EUR per tali attività. Il progetto è stato avviato il 1° febbraio 2018.

comunicazione nell'UE tramite l'uso di indicatori quali la tutela della libertà di espressione, l'introduzione di standard professionali e la protezione dei giornalisti³⁵.

Attualmente, attraverso il programma di scambio di esperienze in materia di lotta alla corruzione³⁶, la Commissione facilita inoltre lo scambio di buone pratiche tra tutti gli Stati membri e finanzia progetti che consentono agli informatori di avvalersi di migliori informazioni sui loro diritti e obblighi di legge, di avere accesso a canali sicuri e affidabili per la segnalazione di attività illecite e di ricevere un adeguato supporto organizzativo. Una delle priorità dell'attuale invito a presentare proposte nel quadro del "Fondo Sicurezza interna - Polizia" per la prevenzione della corruzione consiste, ad esempio, nel promuovere meccanismi di sorveglianza civile nonché il giornalismo d'inchiesta e nel fornire agli informatori strumenti di assistenza tecnica e legale³⁷. Nel quadro del semestre europeo, inoltre, la Commissione continuerà a monitorare le iniziative degli Stati membri nella lotta alla corruzione, incluse le misure di protezione degli informatori.

Nell'ambito della sua strategia mirante ad un'applicazione efficace delle norme dell'UE³⁸, la Commissione ritiene che un ruolo primario sia svolto dalla rete europea dei difensori civici. La rete è coordinata dal Mediatore europeo e riunisce i difensori civici nazionali e regionali al fine di promuovere la buona amministrazione nell'applicazione del diritto dell'UE a livello nazionale. In funzione delle loro competenze, i membri della rete potrebbero gestire reclami per casi di inerzia amministrativa a fronte di segnalazioni da parte di informatori, in particolare in casi in cui le segnalazioni non abbiano dato luogo a un'indagine adeguata e non sia stato dato loro alcun seguito a livello nazionale. Il Mediatore europeo potrebbe redigere una relazione sulle informazioni inoltrate dai membri della rete riguardanti le attività e le inchieste relative alla protezione degli informatori e trasmettere tale relazione alla Commissione e al Parlamento.

La Commissione sosterrà inoltre gli Stati membri nel recepire la direttiva, al fine di garantire la massima coerenza possibile. Organizzerà incontri bilaterali con le autorità degli Stati membri per discutere questioni che emergeranno a livello nazionale e creerà una piattaforma in cui tali autorità potranno scambiarsi informazioni relative al recepimento della direttiva e condividere esperienze e competenze.

4. Misure adottate dagli Stati membri

Verso una protezione completa degli informatori negli Stati membri

La protezione degli informatori porta valore aggiunto in quanto contribuisce a una migliore applicazione delle norme dell'UE in taluni settori, ma i suoi benefici in termini di protezione dell'interesse pubblico sono più ampi e vanno oltre l'ambito del diritto dell'UE. Per questo motivo, numerosi Stati membri hanno introdotto quadri normativi per la protezione degli

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Cfr. "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione" (comunicazione già citata).

informatori a livello nazionale. Affinché tale protezione sia completa ed efficace, occorre garantire la certezza del diritto e affrontare in modo coerente, ad esempio, la lotta alle frodi, alla corruzione e ad altre attività illegali che incidono negativamente sui bilanci pubblici, comprese le finanze nazionali. In vista dell'adozione della proposta di direttiva, la Commissione incoraggia gli Stati membri ad applicare i principi enunciati dal Consiglio d'Europa nella raccomandazione sopra menzionata, nonché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al diritto alla libertà di espressione. Tali principi, accanto a quelli delineati dalla proposta di direttiva, possono fungere da quadro comune di riferimento per gli Stati membri che intendono garantire, in modo ampiamente coerente, una protezione efficace agli informatori anche in settori diversi da quelli contemplati dalla proposta.

Norme nazionali complete e coerenti in materia di protezione degli informatori offrono una serie di vantaggi:

- aumentano la responsabilità, la trasparenza e la buona governance e contribuiscono alla lotta contro la corruzione;
- creano un contesto propizio agli investimenti e aumentano la fiducia nelle istituzioni pubbliche;
- offrono ai cittadini la chiarezza e la certezza del diritto necessarie riguardo al livello di protezione di cui dispongono, assicurando gli informatori potenziali e incoraggiandoli a farsi avanti.

Attività di sensibilizzazione

L'esperienza maturata a livello nazionale e i dati disponibili mostrano che le norme in materia di protezione degli informatori devono mirare anche a un'efficace attività di sensibilizzazione. La Commissione incoraggia gli Stati membri a considerare l'opportunità di adottare, oltre alla proposta di direttiva, anche altre misure, eventualmente di ordine pratico, riguardanti ad esempio la sensibilizzazione e l'informazione dei cittadini. Tali misure dovrebbero mirare a:

- promuovere una percezione positiva degli informatori in quanto persone che agiscono nell'interesse pubblico e per lealtà verso la propria organizzazione e la società in genere; e
- fornire informazioni generali sui canali di comunicazione e sulla protezione di cui ci si può avvalere³⁹.

Una protezione efficace degli informatori sul campo può inoltre trarre vantaggio da misure ad hoc più mirate. Ci si può ispirare in tal caso alle norme internazionali e alle raccomandazioni esistenti⁴⁰, nonché a misure adottate in contesti nazionali diversi.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, oltre alla raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori, il rapporto dell'OCSE del 2016 a favore di una protezione efficace degli informatori (*Report Committing to Effective Whistleblowers Protection*) <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, la guida delle Nazioni Unite sulle buone pratiche nella protezione degli informatori (*UN Resource guide on good practices in the protection of reporting persons*) https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf, il compendio del G20 riguardante le migliori pratiche e i principi guida per la legislazione sulla protezione degli informatori (*G20 Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers*) <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>, i principi internazionali per la legislazione in materia di protezione degli informatori di Transparency International (2013) (*International Principles for Whistleblower Legislation*), la raccomandazione dell'OCSE del 2003 sugli

Orientamenti per il mondo del lavoro

I dipendenti di organizzazioni pubbliche e private e tutte le altre categorie di persone che entrano in contatto con esse nello svolgimento della propria attività professionale necessitano di informazioni facilmente fruibili sulle norme a disposizione, così da comprenderne il significato e le implicazioni pratiche⁴¹. Un elenco pubblico e facilmente accessibile che riporti l'indicazione di quale sia l'autorità più adatta a gestire una questione specifica in considerazione del suo ruolo e mandato può inoltre accrescere la certezza giuridica dei potenziali informatori⁴².

La presenza di orientamenti per i datori di lavoro in organizzazioni pubbliche e private può aiutarli a comprendere i loro diritti e le loro responsabilità nel predisporre e attuare le procedure di segnalazione, nel gestire e analizzare le segnalazioni e nel prevenire e contrastare eventuali ritorsioni⁴³.

Anche quando sono disponibili leggi, politiche e linee guida, gli informatori potenziali potrebbero avere domande su come applicarle al loro caso specifico. Le autorità pubbliche indipendenti⁴⁴ o la società civile⁴⁵ e i sindacati possono fornire servizi di consulenza e di supporto, anche gratuitamente e con un sostegno pubblico.

Sostegno alle imprese, in particolare alle piccole e medie imprese

Gli orientamenti riguardanti le imprese e il mondo industriale sono in grado di fornire solide argomentazioni, anche economiche, a sostegno della segnalazione di illeciti, utile per prevenire e gestire eventuali danni d'immagine e ripercussioni a livello di risultati economici. I codici di buone pratiche possono contribuire a introdurre un livello coerente di buone pratiche in tutte le organizzazioni e ad aiutare le imprese a sviluppare strategie di segnalazione adattate alle loro dimensioni⁴⁶. Si tratta di codici elaborati in contesti internazionali⁴⁷ e nazionali, da attori privati⁴⁸ e pubblici⁴⁹.

orientamenti per la gestione del conflitto di interessi nella pubblica amministrazione (*Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*) <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> e la guida alle migliori pratiche in materia di legislazione sulla protezione degli informatori del 2018 (*Best practice guide for whistleblowing legislation*) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁴¹ Si pensi alla *Guidance for employees* del governo del Regno Unito contenente orientamenti ai dipendenti sull'attività degli informatori <https://www.gov.uk/whistleblowing> e alla legge irlandese del 1990 sulle relazioni industriali, contenente un codice di prassi sulle segnalazioni protette (*Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014*) ad uso dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei loro rappresentanti <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Si pensi, ad esempio, all'elenco delle persone e degli enti a cui rivolgersi predisposto dal governo del Regno Unito (*Whistleblowing: list of prescribed people and bodies*) <https://www.gov.uk/whistleblowing>

⁴³ Si pensi, per l'Irlanda, al *Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014* sopra citato e al documento del governo del Regno Unito *Guidance and code of practice for employers*, contenente orientamenti e un codice di prassi per i datori di lavoro sull'attività degli informatori <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Ad esempio, il *Défenseur des Droits* (difensore civico) in Francia o la *Whistleblowers Authority* (autorità competente per le segnalazioni di illeciti) nei Paesi Bassi.

⁴⁵ Fra gli esempi figurano l'ente di volontariato *Public Concern at Work* nel Regno Unito e "Transparency International", che gestisce centri di tutela e di consulenza giuridica in tutto il mondo.

⁴⁶ Cfr., ad esempio, la guida pratica per le PMI dell'organizzazione di imprenditori francese MEDEF (*Mouvement des entreprises de France*) su come adempiere agli obblighi previsti dalla legge francese in materia

Le PMI che predispongono e/o gestiscono canali di comunicazione possono aver bisogno di un sostegno finanziario o tecnico, o di altre forme di assistenza pratica. Gli Stati membri, ad esempio, potrebbero incaricare un dato ente della realizzazione dei canali di comunicazione per tali imprese⁵⁰. Le PMI possono inoltre essere incoraggiate a mettere in comune le proprie risorse per condividere consulenti di fiducia (esterni) e capacità investigativa. Le stesse organizzazioni dei datori di lavoro e sindacali, le associazioni settoriali, le organizzazioni ombrello e di categoria possono essere invitate a fornire un loro supporto, assumendosi l'incarico di mettere a disposizione un nucleo centralizzato di esperti di fiducia/legali che si occupino di fornire consulenza, ricevere le segnalazioni e persino svolgere indagini.

Orientamenti per il personale delle autorità nazionali

Può essere utile fornire orientamenti anche al personale delle autorità nazionali incaricato di ricevere e gestire le segnalazioni degli informatori. Può trattarsi di autorità fiscali o di agenzie di regolamentazione in settori quali la tutela ambientale o la sicurezza alimentare. Eventuali orientamenti permetterebbero al personale preposto di comprendere meglio il proprio ruolo e le proprie responsabilità nei settori specifici di propria competenza e di disporre di buone pratiche che vadano al di là delle semplici norme⁵¹.

Formazione

È ovviamente necessario predisporre una formazione adeguata per il personale delle autorità competenti appositamente incaricato di ricevere e gestire le segnalazioni⁵². Anche i funzionari pubblici possono, più in generale, trarre vantaggio da tale formazione al momento

di protezione degli informatori, compresa la creazione di canali di comunicazione interna <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Cfr., ad esempio, il manuale sull'etica e la conformità alle norme in materia di lotta alla corruzione destinato alle imprese, pubblicato da OCSE, UNODC e Banca mondiale nel 2013 (*Anti-corruption ethics and compliance handbook for business*) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>, gli orientamenti della Camera di commercio internazionale sulla protezione degli informatori (2008) (*ICC Guidelines on Whistleblowing*) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> e gli orientamenti OCSE per le società multinazionali (2011) (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ Cfr., ad esempio, il codice di buone pratiche contenente disposizioni in materia di segnalazioni di illeciti (*Whistleblowing arrangements Code of practice*) elaborato da Public Concern at Work in collaborazione con l'Istituto britannico per la normalizzazione (British Standards Institution) (2008) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

⁴⁹ Cfr., ad esempio, le guide pratiche riguardanti l'integrità nella pratica (*Integrity in Practice*) dell'autorità olandese responsabile delle segnalazioni di illeciti (Dutch Whistleblowers Authority), nello specifico le parti riguardanti la procedura di comunicazione (*The reporting procedure*) e la cultura etica (*Towards an ethical culture*) <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/> e gli orientamenti e il codice di prassi per i datori di lavoro sull'attività degli informatori, sopra citati, redatti dal governo del Regno Unito (*Guidance and code of practice for employers*).

⁵⁰ Cfr. punto 62 della raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2014 sulla protezione degli informatori, sopra citata.

⁵¹ Si pensi, ad esempio, agli orientamenti del Regno Unito per il personale preposto a tale compito (*Prescribed Persons guidance*) e agli orientamenti irlandesi di supporto agli enti pubblici nello svolgimento delle loro funzioni (*Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions*).

⁵² L'Irlanda ha già previsto la possibilità che gli enti pubblici ricevano una formazione sulle modalità di gestione delle informazioni protette <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

dell'inserimento professionale e in occasione di corsi sulle norme etiche organizzati successivamente, in itinere⁵³. Nel settore privato gli orientamenti potrebbero anche stabilire un livello minimo di formazione per le organizzazioni e incaricare i datori di lavoro di promuovere adeguatamente tale politica tra i dipendenti⁵⁴. Per i giudici e per gli avvocati la formazione può essere particolarmente importante per garantire un'applicazione efficace delle norme.

5. Conclusioni

Una solida protezione degli informatori arricchirebbe l'ampio ventaglio di strumenti di cui l'Unione europea dispone per potenziare la corretta applicazione del diritto dell'UE e il rispetto della trasparenza, la buona governance, l'assunzione di responsabilità e la libertà di espressione, che costituiscono i valori e i diritti su cui essa si fonda.

La Commissione propone una **serie equilibrata di misure a livello dell'UE** in settori specifici di palese dimensione europea in cui è maggiore l'impatto in termini di applicazione delle norme, le segnalazioni da parte degli informatori non sono frequenti e le violazioni del diritto dell'UE non rilevate possono arrecare grave pregiudizio all'interesse pubblico. L'approccio equilibrato è garantito anche al fine di limitare gli oneri a carico delle autorità nazionali e delle imprese, in particolare quelle di piccole dimensioni e le microimprese. La proposta di direttiva, infine, pone nel giusto equilibrio la necessità di proteggere sia gli informatori che le persone oggetto della segnalazione, al fine di evitare abusi.

L'introduzione di norme sulla protezione degli informatori a livello dell'UE contribuirebbe a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e a garantire la parità di condizioni necessaria affinché il mercato unico funzioni correttamente e le imprese operino in un contesto di leale concorrenza.

Se da un lato, in linea con il principio di sussidiarietà, la proposta di direttiva introduce, a livello dell'UE, misure di protezione degli informatori volte all'applicazione del diritto dell'Unione in settori specifici, dall'altro la Commissione incoraggia gli Stati membri a considerare, all'atto del recepimento della direttiva, l'opportunità di ampliarne l'ambito di applicazione ad altri settori e, più in generale, di garantire un quadro normativo completo e coerente a livello nazionale.

Affrontare il problema in modo globale è indispensabile per riconoscere l'importante contributo degli informatori alla prevenzione e alla gestione di comportamenti illeciti che arrecano pregiudizio all'interesse pubblico e per garantire loro un'adeguata protezione in tutti gli Stati membri. La protezione degli informatori merita un impegno incondizionato e uno sforzo congiunto da parte di tutte le istituzioni dell'UE, di tutti gli Stati membri e di tutti i soggetti interessati.

⁵³ Cfr. raccomandazione OCSE in materia di etica pubblica (*Public Integrity*) (2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ Cfr. raccomandazione di Transparency International contenuta nella guida alle migliori pratiche in materia di legislazione sulla protezione degli informatori del 2018 (*Best practice guide for whistleblowing legislation*), sopra citata.