

Bruxelles, 23.4.2018
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Attività illecite e casi di abuso del diritto possono verificarsi in qualunque organizzazione, pubblica o privata, grande o piccola. Possono assumere varie forme, ad esempio la corruzione o la frode, la pratica scorretta o la negligenza e, se non contrastati, possono a volte arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse. Chi lavora per un'organizzazione o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di questi casi e si trova quindi in una posizione privilegiata per poter informare coloro che sono in grado di risolvere il problema.

Gli informatori, vale a dire coloro che segnalano (all'interno dell'organizzazione interessata o a un'autorità esterna) o divulgano (al pubblico) informazioni concernenti atti illeciti ottenute in un contesto lavorativo, contribuiscono a prevenire danni e ad individuare minacce o pregiudizi al pubblico interesse che non verrebbero altrimenti alla luce. Tuttavia sono spesso poco inclini a segnalare nel timore di ritorsioni. Per tali ragioni l'importanza di garantire una protezione efficace agli informatori ai fini della salvaguardia del pubblico interesse è sempre più riconosciuta a livello sia europeo¹ che internazionale².

La mancanza di una protezione efficace degli informatori desta ulteriori preoccupazioni poiché in grado di ripercuotersi negativamente sulla libertà di espressione e sulla libertà dei mezzi di comunicazione, sancite dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (di seguito la "Carta"). Le discussioni avviate in occasione del secondo convegno annuale sui diritti fondamentali dal titolo "Pluralismo dei mezzi d'informazione e democrazia", organizzato dalla Commissione nel novembre 2016, hanno evidenziato quanto la protezione degli informatori come fonti di informazione per i giornalisti sia essenziale affinché il giornalismo d'inchiesta possa adempiere alla propria funzione di controllo.³

La mancanza di una protezione efficace degli informatori può incidere negativamente anche sull'applicazione del diritto dell'UE. Insieme ad altri strumenti utili per la raccolta di elementi di prova⁴, la segnalazione di eventuali irregolarità (*whistleblowing*) è un mezzo per fornire ai sistemi di contrasto nazionali e dell'Unione informazioni in grado di portare all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme dell'Unione.

Attualmente la protezione garantita agli informatori nell'Unione europea è frammentata⁵. L'assenza di tale protezione in un dato Stato membro può avere non solo un impatto negativo sul funzionamento delle politiche dell'UE al suo interno, ma anche effetti di ricaduta in altri Stati membri. A livello dell'UE la protezione degli informatori è prevista soltanto in settori

¹ Cfr.: raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2014)7, del 30 aprile 2014, sulla protezione degli informatori; risoluzione 2171(2017) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 giugno 2017.

² Le norme in materia di protezione degli informatori sono definite in strumenti e orientamenti internazionali quali la Convenzione delle Nazioni Unite del 2004 contro la corruzione, di cui tutti gli Stati membri e l'Unione europea sono parti contraenti, il piano d'azione del G20 sulla lotta alla corruzione e la relazione dell'OCSE del marzo 2016 *Committing to Effective Whistleblower Protection* ("Impegnarsi per un'efficace protezione degli informatori", pubblicazione disponibile solo in inglese).

³ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁴ Ad esempio, meccanismi di denuncia e revisioni legali dei conti.

⁵ Per maggiori informazioni si veda il punto "Sussidiarietà".

specifici e a livelli diversi⁶. In molti casi, a causa di tale frammentazione e di tali carenze, gli informatori non sono adeguatamente tutelati da rischi di ritorsione. Il fatto che un potenziale informatore non si senta sicuro nel segnalare le informazioni in suo possesso fa sì che vi siano meno segnalazioni e si perdano occasioni per prevenire e accertare violazioni del diritto dell'Unione che potrebbero arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse.

Da sondaggi quali l'indagine speciale Eurobarometro 2017 sulla corruzione⁷ è possibile desumere le dimensioni del fenomeno delle mancate segnalazioni: l'81% degli europei dichiara di non aver segnalato casi di corruzione di cui è stato vittima o testimone. Secondo l'85% delle risposte alla consultazione pubblica del 2017 condotta dalla Commissione, un lavoratore molto raramente o solo raramente segnala preoccupazioni circa una minaccia o un pregiudizio al pubblico interesse, nel timore di conseguenze giuridiche e finanziarie⁸. Uno studio del 2017 realizzato per conto della Commissione⁹ ha illustrato gli effetti negativi sul corretto funzionamento del mercato unico e ha stimato, solo per gli appalti pubblici, una perdita di potenziali benefici dovuta alla mancanza di protezione degli informatori compresa tra i 5,8 e i 9,6 miliardi di EUR all'anno per l'UE nel suo insieme.

Per ovviare all'eterogeneità delle norme riguardanti la protezione degli informatori negli Stati membri, le istituzioni dell'UE e molti portatori di interessi i chiedono da tempo un'azione a livello di Unione europea. Nella risoluzione del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico e in quella del 20 gennaio 2017 sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE¹⁰, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa orizzontale per garantire un livello di protezione elevato per gli informatori nell'UE, nel settore sia pubblico che privato, nonché presso le istituzioni europee e nazionali. Nelle conclusioni sulla trasparenza fiscale dell'11 ottobre 2016¹¹ il Consiglio ha incoraggiato la Commissione a esaminare la possibilità di futuri interventi a livello dell'UE. Le organizzazioni della società civile e i sindacati¹² hanno sollecitato costantemente una legislazione a livello dell'UE sulla protezione degli informatori che agiscono nel pubblico interesse.

Nella comunicazione del 2016 “Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione”¹³, la Commissione ha osservato come l'attuazione della legislazione dell'UE resti ancora una sfida e si è impegnata a prestare “*maggior attenzione all'attuazione per essere al servizio dell'interesse generale*”. In particolare ha sottolineato che “[s]pesso, i

⁶ Per maggiori informazioni si veda il punto “Coerenza con le disposizioni vigenti”.

⁷

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

⁸

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

⁹

Milieu (2017), *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* (“Stima dei vantaggi economici della protezione degli informatori negli appalti pubblici”, pubblicazione disponibile solo in inglese) <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1>

¹⁰

2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//IT> e (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//IT>

¹¹

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

¹²

Ad esempio, Transparency International, Eurocadres, Federazione sindacale europea dei servizi pubblici e Federazione europea dei giornalisti.

¹³

C(2016) 8600 final (GU C 18, pag. 10).

problemi che emergono — test sulle emissioni delle auto, inquinamento idrico, smaltimento abusivo di rifiuti, sicurezza dei trasporti — non sono causati dalla mancanza di una legislazione dell'UE, ma piuttosto dal fatto che le norme dell'UE non sono applicate in modo efficace [...]”.

In linea con questo impegno la presente proposta mira a sfruttare appieno le potenzialità della protezione degli informatori al fine di rafforzare l'applicazione della legge. Introduce un insieme equilibrato di norme minime comuni che forniscono una solida tutela da eventuali ritorsioni contro gli informatori che segnalano violazioni in settori specifici¹⁴ in cui:

- i) occorre rafforzare l'applicazione;
- ii) la carenza di segnalazioni da parte degli informatori è un fattore chiave che incide negativamente sull'applicazione; e
- iii) eventuali violazioni possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

In una serie di settori e strumenti strategici il legislatore dell'Unione europea ha già riconosciuto il valore della protezione degli informatori come strumento di applicazione della legge. In diversi strumenti riguardanti, ad esempio, i servizi finanziari, la sicurezza dei trasporti e la tutela dell'ambiente esistono disposizioni che prevedono - a vari livelli di dettaglio - appositi canali per la segnalazione di una violazione delle norme e la protezione di chi effettua tale segnalazione.

La proposta rafforza la protezione garantita da tutti questi strumenti, integrandoli con ulteriori disposizioni e salvaguardie, allineandoli a un elevato livello di tutela e preservando nel contempo le loro specificità.

Per garantire che l'ambito di applicazione della direttiva resti aggiornato, la Commissione presterà particolare attenzione all'eventuale necessità di includere disposizioni atte a modificare l'allegato in ogni futura normativa dell'Unione in cui la protezione degli informatori sia pertinente e possa contribuire a un'applicazione più efficace. Nel momento in cui la Commissione riferirà sull'attuazione della direttiva si prenderà in considerazione anche un eventuale ampliamento del suo ambito di applicazione ad altri settori o atti dell'Unione.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Garantire una solida protezione degli informatori come strumento per rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione nei settori che rientrano nell'ambito di applicazione della proposta contribuirà a realizzare le attuali priorità della Commissione, in particolare il funzionamento efficace del mercato unico, anche in termini di miglioramento del contesto imprenditoriale e dell'equità fiscale e di promozione dei diritti dei lavoratori.

L'introduzione di norme solide in materia di protezione degli informatori contribuirà a tutelare il bilancio dell'Unione e a garantire la parità di condizioni necessaria affinché il mercato unico funzioni correttamente e le imprese operino in un contesto di concorrenza leale. Contribuirà a prevenire e accertare i casi di corruzione che, creando incertezza per le imprese, rallentando le procedure e imponendo costi aggiuntivi, costituiscono un freno per la crescita economica. Rafforzerà la trasparenza delle imprese, contribuendo all'attuazione della strategia dell'UE in materia di finanza sostenibile¹⁵. Sosterrà inoltre le azioni della

¹⁴ I settori sono elencati nell'articolo 1 della proposta, mentre gli atti pertinenti figurano nell'allegato.

¹⁵ Come indicato nel piano d'azione per un'economia più verde e più pulita https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf

Commissione miranti a garantire una tassazione più equa, più trasparente e più efficace nell'UE, come indicato nella comunicazione pubblicata in risposta allo scandalo dei "*Panama Papers*"¹⁶. In particolare andrà ad integrare sia le recenti iniziative di protezione dei bilanci nazionali dalle pratiche fiscali dannose¹⁷, sia la proposta di rafforzare le norme in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo¹⁸.

Una miglior protezione degli informatori innalzerà il livello generale di tutela dei lavoratori, in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali¹⁹, in particolare i principi n. 5 (condizioni di lavoro eque) e n. 7b (protezione in caso di licenziamento). Garantendo un livello di protezione comune elevato a chi, venuto a conoscenza delle informazioni segnalate (indipendentemente dalla loro natura) nell'ambito di un'attività connessa alla propria professione, corre il rischio di ritorsioni sul lavoro, sarà possibile salvaguardare i diritti dei lavoratori nel senso più ampio del termine. Tale protezione sarà particolarmente importante per i lavoratori precari e transfrontalieri.

Le norme in materia di protezione degli informatori si applicheranno parallelamente alla protezione esistente in altri settori normativi dell'UE: i) la parità di trattamento (in cui è prevista una protezione contro la vittimizzazione a seguito di denuncia o azione volta a ottenere il rispetto di tale principio)²⁰ e ii) la protezione contro le molestie sul luogo di lavoro²¹.

La presente direttiva non pregiudica la tutela garantita ai lavoratori che segnalano violazioni della legislazione dell'Unione in materia di lavoro e previdenza sociale. La protezione degli informatori nel contesto lavorativo si applicherà parallelamente a quella di cui godono i lavoratori e i loro rappresentanti, ai sensi della legislazione UE vigente in materia di occupazione, nel sollevare questioni di conformità con i datori di lavoro. Per quanto riguarda le norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, la direttiva quadro 89/391/CEE prevede che i lavoratori o i loro rappresentanti non possano subire pregiudizio per il semplice fatto di consultare o sottoporre al datore di lavoro questioni relative a misure volte a ridurre

¹⁶ 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).

¹⁷ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale; 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; proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle 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)).

¹⁸ Proposta di direttiva 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)).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

²⁰ 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.

²¹ Direttiva 89/391/CEE 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.

rischi o a eliminare cause di pericolo. I lavoratori e i loro rappresentanti hanno il diritto di rivolgersi all'autorità nazionale competente qualora ritengano che le misure adottate e i mezzi impiegati dal datore di lavoro non siano idonei a garantire la sicurezza e la salute²². La Commissione promuove il miglioramento dell'applicazione e del rispetto del quadro normativo dell'UE in vigore in materia di salute e sicurezza sul lavoro²³.

Per quanto riguarda le istituzioni e gli organi dell'UE, il personale dell'UE si avvale della protezione degli informatori assicurata dallo statuto dei funzionari e dal regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea. Dal 2004 il regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio²⁴ ha modificato lo statuto dei funzionari per introdurre, tra l'altro, procedure per la segnalazione di eventuali frodi, atti di corruzione o gravi irregolarità e tutelare da possibili ripercussioni negative i membri del personale che segnalano violazioni.

Le parti sociali hanno un ruolo polivalente essenziale da svolgere nell'attuare le norme riguardanti la protezione degli informatori. I rappresentanti dei lavoratori autonomi saranno fondamentali nel promuovere la segnalazione di irregolarità come meccanismo di buona governance. Il dialogo sociale può garantire l'introduzione di disposizioni efficaci in materia di segnalazione e di protezione che tengano conto delle realtà di lavoro europee e delle esigenze dei lavoratori e delle imprese. I lavoratori e i loro sindacati dovrebbero essere pienamente consultati sulle procedure interne previste per facilitare la segnalazione di illeciti; tali procedure possono essere negoziate anche nel quadro degli accordi di contrattazione collettiva. I sindacati possono inoltre agire in qualità di destinatari delle segnalazioni o delle informazioni acquisite dagli informatori e svolgono un ruolo fondamentale offrendo consulenza e assistenza ai (potenziali) informatori.

Infine, la proposta contribuirà a rendere più efficace l'attuazione di una serie di politiche fondamentali dell'UE che hanno un impatto diretto sul completamento del mercato unico in materia di sicurezza dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente, sicurezza nucleare, sicurezza degli alimenti e dei mangimi, salute e benessere degli animali, salute pubblica, tutela dei consumatori, concorrenza, tutela della vita privata e dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La proposta si basa sugli articoli 16, 33, 43 e 50, sull'articolo 53, paragrafo 1, e sugli articoli 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 e 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché sull'articolo 31 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (trattato Euratom). Tali articoli costituiscono una base giuridica appropriata per migliorare l'applicazione del diritto dell'Unione in quanto:

- i) introducono nuove disposizioni in materia di protezione degli informatori al fine di rafforzare il buon funzionamento del mercato unico, la corretta attuazione delle

²² Cfr. articolo 11 della direttiva 89/391/CEE 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).

²³ Comunicazione della Commissione "Lavoro più sicuro e più sano per tutti - Aggiornamento della normativa e delle politiche dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (COM(2017)12 final).

²⁴ 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). Cfr. articoli 22 *bis*, *ter* e *quater*.

politiche dell'Unione riguardanti la sicurezza dei prodotti, la sicurezza dei trasporti, la tutela dell'ambiente, la sicurezza nucleare, la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, la salute e il benessere degli animali, la salute pubblica, la tutela dei consumatori, la tutela della vita privata e dei dati personali e la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, la concorrenza e gli interessi finanziari dell'Unione;

- ii) mirano a garantire livelli elevati e coerenti in materia di protezione degli informatori all'interno di strumenti settoriali dell'Unione in cui esistono già norme pertinenti.

- **Sussidiarietà**

Agendo singolarmente o in modo non coordinato, gli Stati membri non sono in grado di conseguire adeguatamente l'obiettivo di rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione tramite la protezione degli informatori. La frammentazione riscontrabile in questo settore a livello nazionale è destinata a persistere, analogamente alle conseguenti ripercussioni negative sul funzionamento di diverse politiche dell'UE all'interno dei singoli Stati membri e agli effetti di ricaduta in altri Stati membri.

Le violazioni delle norme sugli appalti pubblici dell'UE o delle norme di concorrenza portano a distorsioni della concorrenza nel mercato unico e a un aumento dei costi operativi per le imprese e creano un contesto meno propizio agli investimenti. Sistemi di pianificazione fiscale aggressiva innescano una concorrenza fiscale sleale e determinano una perdita di gettito fiscale per gli Stati membri e per il bilancio dell'UE. Le violazioni riguardanti la sicurezza dei prodotti, la sicurezza dei trasporti, la tutela dell'ambiente, la sicurezza nucleare, la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, la salute e il benessere degli animali, la salute pubblica, la tutela dei consumatori, la tutela della vita privata e dei dati personali e la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi possono comportare gravi rischi che vanno oltre i confini nazionali. Quanto alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, l'articolo 310, paragrafo 6, e l'articolo 325, paragrafi 1 e 4, del TFUE, stabiliscono la necessità di un'azione legislativa dell'Unione che definisca misure equivalenti e dissuasive per proteggere tali interessi da attività illecite.

Risulta perciò evidente che solo un'azione legislativa a livello dell'Unione è in grado di migliorare l'applicazione del diritto dell'UE, garantendo livelli minimi di armonizzazione in materia di protezione degli informatori, e che solo un'azione a tale livello può garantire coerenza e allineare le attuali norme settoriali dell'Unione riguardanti la protezione degli informatori.

- **Proporzionalità**

La presente proposta è proporzionata all'obiettivo di rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione e si limita a quanto è necessario per conseguirlo.

In primo luogo, stabilisce livelli minimi comuni di protezione per chi segnala violazioni limitatamente ai settori in cui i) occorre rafforzare l'applicazione delle norme, ii) la carenza di segnalazioni da parte degli informatori è un fattore chiave che incide negativamente su tale applicazione e iii) le violazioni possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse.

La presente proposta si concentra quindi su settori di palese dimensione europea e in cui è maggiore l'impatto sull'applicazione delle norme.

In secondo luogo, fissa semplicemente livelli minimi di protezione, lasciando agli Stati membri la possibilità di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i diritti degli informatori.

In terzo luogo, i costi di attuazione per le imprese di medie dimensioni (in particolare quelli relativi alla creazione di canali di comunicazione interna) non sono rilevanti, mentre i

vantaggi in termini di maggiori risultati economici e di minori distorsioni della concorrenza sembrano non indifferenti. Salvo eccezioni specifiche nel settore dei servizi finanziari, le imprese di piccole dimensioni e le microimprese sono generalmente esentate dall'obbligo di predisporre procedure interne per effettuare una segnalazione e per darvi seguito. Secondo le valutazioni, i costi di attuazione sarebbero limitati anche per gli Stati membri, tenuto conto della possibilità di recepire il nuovo obbligo utilizzando le strutture preesistenti create nell'ambito del quadro normativo settoriale vigente.

- **Scelta dell'atto giuridico**

In linea con il principio di proporzionalità, una direttiva di armonizzazione minima risulta lo strumento adeguato per poter sfruttare le potenzialità della segnalazione di eventuali violazioni quale componente dell'applicazione del diritto dell'Unione.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST²⁵, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La proposta si basa sui risultati di un'ampia attività di consultazione svolta dalla Commissione, nel corso dell'intero 2017, sotto forma di una consultazione pubblica aperta di 12 settimane (già menzionata), di tre consultazioni online specificamente rivolte ai soggetti interessati, di due gruppi di lavoro con esperti degli Stati membri e di un gruppo di lavoro con esperti del mondo accademico e con rappresentanti di gruppi di pressione²⁶.

Nel quadro della consultazione pubblica la Commissione ha ricevuto 5 707 risposte. Di queste, il 97% (5 516) è stato trasmesso da soggetti intervenuti in veste di privati, mentre il restante 3% (191 risposte²⁷) ha riguardato soggetti intervenuti a nome di un'organizzazione. I paesi di provenienza delle risposte sono stati, per i due terzi di tutti i partecipanti (persone fisiche e organizzazioni), la Germania e la Francia (rispettivamente, il 43% e il 23%), per il 7% del totale la Spagna, per il 5% ciascuno l'Italia e il Belgio e per il 6% l'Austria. Le risposte rimanenti erano distribuite tra gli altri Stati membri.

Quasi tutti i partecipanti (il 99,4%) hanno convenuto sulla necessità di proteggere gli informatori e il 96% si è dichiarato nettamente favorevole all'introduzione nel diritto dell'Unione di norme minime giuridicamente vincolanti in materia di protezione degli informatori. Stando alle risposte pervenute, i quattro settori principali in cui era necessario proteggere gli informatori erano: i) la lotta alle frodi e alla corruzione (95% delle risposte), ii) la lotta all'evasione e all'elusione fiscali (93% delle risposte), iii) la tutela dell'ambiente (93% delle risposte) e iv) la protezione della salute e della sicurezza pubblica (92% delle risposte).

Nei gruppi di lavoro organizzati dalla Commissione e in risposta alla consultazione pubblica, alcuni Stati membri hanno fatto rilevare che un'iniziativa legislativa a livello dell'UE avrebbe dovuto rispettare il principio di sussidiarietà.

²⁵ Non pertinente.

²⁶ Per maggiori dettagli, cfr. allegato 2 della valutazione d'impatto.

²⁷ Delle 191 organizzazioni partecipanti, più di un quarto (il 26%) era rappresentato da ONG, il 22% da associazioni imprenditoriali, il 19% da sindacati, il 13% da imprese e il 7% da autorità pubbliche.

- **Assunzione e uso di perizie**

Per valutare l'impatto quantitativo e qualitativo e i vantaggi dell'introduzione della protezione degli informatori in diversi settori del diritto dell'Unione e nazionale è stato commissionato uno studio esterno²⁸. Lo studio ha analizzato e fornito elementi di prova che hanno contribuito alla definizione del problema e alla valutazione delle opzioni prese in esame dalla Commissione.

- **Valutazione d'impatto**

Sulla presente proposta è stata effettuata una valutazione d'impatto. Inizialmente, il 26 gennaio 2018, il comitato per il controllo normativo (di seguito il "comitato") ha emesso un parere negativo corredato di osservazioni dettagliate. Successivamente, il 5 marzo, ha invece emesso un parere positivo²⁹ corredato di alcune osservazioni sulla versione riveduta della valutazione d'impatto presentata il 15 febbraio, che sono state prese in considerazione nella relazione finale sulla valutazione d'impatto³⁰.

Sono state valutate quattro opzioni strategiche, oltre allo scenario di riferimento (vale a dire, il mantenimento dello status quo), mentre due sono state scartate.

Le due opzioni scartate riguardavano: i) un'iniziativa legislativa basata sull'articolo 50, paragrafo 2, lettera g), del TFUE, sul rafforzamento dell'integrità del settore privato mediante l'introduzione di norme minime concernenti la creazione di canali di comunicazione, e ii) un'iniziativa legislativa basata sull'articolo 153, paragrafo 1, lettere a) e b), del TFUE, sul miglioramento dell'ambiente di lavoro allo scopo di tutelare la sicurezza e salute dei lavoratori.

Nel primo caso, la base giuridica non avrebbe consentito di tener conto del settore pubblico, mentre la disponibilità e la progettazione dei canali di comunicazione esterna (e cioè alle autorità competenti) e la disponibilità e le forme di tutela degli informatori da eventuali ritorsioni sarebbero state lasciate alla discrezionalità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Nel secondo, l'ambito di applicazione personale della direttiva sarebbe stato limitato ai lavoratori dipendenti, lasciando senza protezione altri tipi di potenziali informatori (lavoratori autonomi, contraenti, ecc.) che, tuttavia, avrebbero avuto anch'essi bisogno di una tutela contro le ritorsioni poiché in grado, in base ai dati disponibili e alle norme internazionali, di svolgere un ruolo chiave nel segnalare minacce o pregiudizi al pubblico interesse. L'ambito di applicazione limitato avrebbe creato una vistosa lacuna nella protezione degli informatori a livello dell'UE, senza contare che un'iniziativa di questo tipo, escludendo dalla tutela categorie fondamentali di potenziali informatori, avrebbe avuto un'efficacia limitata anche in termini di miglioramento dell'applicazione del diritto dell'Unione. L'ambito di applicazione personale limitato non avrebbe trovato compensazione in una tutela più ampia, in quanto la base giuridica non avrebbe offerto alcuna protezione supplementare rispetto alle opzioni strategiche prescelte. Inoltre, estendere la protezione per tener conto anche di situazioni prive di dimensione transfrontaliera e senza altri effetti di ricaduta, ove non esistesse collegamento

²⁸ Per la relazione dello studio, cfr. allegato 13 della valutazione d'impatto. Nell'allegato 14 figurano i metodi, le ipotesi, le fonti e le categorie oggetto della valutazione d'impatto, oltre ai dati paese per paese, necessari per la valutazione delle opzioni.

²⁹ SEC(2018)198.

³⁰ SWD(2018)116.

con il diritto dell'Unione o con gli interessi finanziari dell'UE, avrebbe comportato un intervento normativo dell'UE di ampia portata e, di conseguenza, anche piuttosto costoso.

Le opzioni strategiche esaminate sono state: i) 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; ii) 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 volte a sostenere le autorità nazionali; iii) una direttiva che introduca la protezione degli informatori in settori specifici (inclusi gli interessi finanziari dell'Unione) nei quali è necessario far fronte al problema della carenza di segnalazioni per rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione, in quanto eventuali violazioni arrecherebbero grave pregiudizio al pubblico interesse; iv) una direttiva quale quella definita al punto iii), integrata da una comunicazione quale quella definita al punto ii).

Ai fini della presente proposta è stata scelta la quarta opzione. Un'iniziativa legislativa con un ambito di applicazione talmente ampio è particolarmente adatta a risolvere il problema dell'attuale frammentazione e ad aumentare la certezza del diritto, così da poter affrontare in modo efficace la questione della carenza di segnalazioni, rafforzando nel contempo l'applicazione del diritto dell'Unione in tutti i settori individuati, in cui le violazioni possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse. La comunicazione che la accompagna, che descrive le misure supplementari previste dalla Commissione e le buone prassi che possono essere adottate a livello degli Stati membri, contribuirà a garantire un'efficace protezione degli informatori.

L'opzione prescelta avrà vantaggi economici, sociali e ambientali. Darà supporto alle iniziative delle autorità nazionali volte ad individuare e scoraggiare le frodi e la corruzione a danno del bilancio dell'UE (il rischio di perdita di gettito è stimato attualmente tra i 179 miliardi e i 256 miliardi di EUR all'anno). In altri settori del mercato unico, ad esempio gli appalti pubblici, i vantaggi sono stimati nell'ordine di 5,8-9,6 miliardi di EUR all'anno per l'intera UE. L'opzione prescelta, inoltre, sosterrà efficacemente la lotta all'evasione fiscale che determina, per gli Stati membri e per l'UE, una perdita di gettito fiscale dovuta al trasferimento di utili pari a circa 50-70 miliardi di EUR all'anno. L'introduzione di una solida protezione degli informatori migliorerà le condizioni di lavoro del 40% dei lavoratori dell'UE attualmente privi di qualunque misura di tutela da eventuali ritorsioni e aumenterà il livello di protezione per quasi il 20% dei lavoratori dell'UE. Aumenterà l'integrità e la trasparenza del settore sia pubblico che privato e favorirà una concorrenza leale e condizioni di parità nel mercato unico.

I costi di attuazione per il settore pubblico dovrebbero ammontare a 204,9 milioni di EUR come costi una tantum e a 319,9 milioni di EUR come costi operativi annuali. Per il settore privato (medie e grandi imprese) i costi totali previsti dovrebbero ammontare a 542,9 milioni di EUR come costi una tantum e a 1 016,6 milioni di EUR come costi operativi annuali. In totale, i costi per entrambi i settori sarebbero quindi di 747,8 milioni di EUR come costi una tantum e 1 336,6 milioni di EUR come costi operativi annuali.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Come principio generale, per tener conto delle dimensioni delle imprese private la proposta esenta le microimprese e le imprese di piccole dimensioni dall'obbligo di dotarsi di canali di comunicazione interna. In questo tipo di imprese un dipendente che intenda effettuare una segnalazione può rivolgersi direttamente all'autorità nazionale competente esterna. Questa

esenzione di carattere generale non si applica alle imprese di piccole dimensioni e alle microimprese operanti nel settore dei servizi finanziari. Per tutte le imprese di questo tipo resta l'obbligo di creare canali di comunicazione interna, in linea con gli attuali obblighi stabiliti dalla legislazione dell'Unione sui servizi finanziari. Per tali imprese i costi sono minimi (costi irrecuperabili), poiché esse sono già tenute a creare canali di comunicazione interna in base alle vigenti norme dell'Unione. Sulla base di un'adeguata valutazione del rischio gli Stati membri, se necessario, possono chiedere a piccole imprese in settori specifici di creare canali di comunicazione interna, in funzione delle loro analisi e delle esigenze nazionali. La valutazione del rischio tiene conto della natura specifica del settore ed esamina i rischi e la necessità di introdurre l'obbligo di creare canali interni. Per le imprese di medie dimensioni che hanno tale obbligo i costi non sono rilevanti. Secondo le stime, ogni anno per ciascuna impresa di questo tipo i costi medi di attuazione una tantum saranno pari a 1 374 EUR, mentre i costi operativi medi ammonteranno a 1 054,6 EUR. L'esenzione generale delle imprese di piccole dimensioni e delle microimprese non si applica alle imprese operanti nel settore dei servizi finanziari o esposte al rischio di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

- **Diritti fondamentali**

Aumentando l'attuale livello di protezione degli informatori, la proposta avrà un impatto positivo sui diritti fondamentali, in particolare:

- i) sulla libertà di espressione e d'informazione (articolo 11 della Carta): una tutela insufficiente degli informatori da eventuali ritorsioni incide negativamente sulla libertà di espressione delle persone, sul diritto del pubblico di accedere alle informazioni e sulla libertà dei mezzi di comunicazione. Rafforzando la protezione degli informatori e chiarendo le condizioni di tale protezione anche quando le informazioni vengono rivelate al pubblico, si incoraggerà e si permetterà la segnalazione di irregolarità anche ai mezzi di comunicazione;
- ii) sul diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (articoli 30 e 31 della Carta): creando appositi canali di comunicazione e migliorando la tutela da eventuali ritorsioni sul lavoro si garantirà un livello più elevato di protezione degli informatori;
- iii) sul rispetto della vita privata, sulla protezione dei dati personali, sulla protezione della salute, sulla tutela dell'ambiente, sulla protezione dei consumatori (rispettivamente, articoli 7, 8, 35, 37 e 38 della Carta) e sul principio generale di una buona amministrazione (articolo 41); tali diritti risentiranno anch'essi dell'impatto positivo della proposta grazie al miglioramento dell'accertamento e della prevenzione delle violazioni.

Più in generale la proposta aumenterà il numero delle segnalazioni e scoraggerà qualunque violazione dei diritti fondamentali nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione nei settori che rientrano nel suo ambito di applicazione.

La proposta persegue un approccio equilibrato nel garantire il pieno rispetto di altri eventuali diritti, ad esempio il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale (articoli 7 e 8 della Carta) non solo degli informatori, ma anche delle persone coinvolte, e la presunzione di innocenza e i diritti di difesa di queste ultime (articoli 47 e 48 della Carta). Nella stessa ottica, l'impatto sulla libertà d'impresa (articolo 16 della Carta) è in linea con l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione presenterà una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva proposta, rispettivamente due e sei anni dopo la scadenza del termine di recepimento. Sarà così garantito un periodo di tempo sufficiente per valutare il funzionamento della direttiva e per vagliare la necessità di ulteriori misure, compresa la possibile estensione della protezione degli informatori ad altri settori.

Sei anni dopo la scadenza del termine di recepimento, la Commissione presenterà inoltre una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio in cui valuterà l'impatto delle normative nazionali di recepimento. A tal fine, per tener conto dei progressi compiuti sia nel recepimento che nell'attuazione della futura direttiva (cfr. punto 8 della valutazione d'impatto) sono stati definiti alcuni parametri di riferimento. Per contribuire all'elaborazione della futura relazione riguardante l'attuazione e valutare i parametri di riferimento stabiliti, la proposta prevede l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere dati sul numero di segnalazioni ricevute, sul numero delle procedure attivate a seguito di tali segnalazioni, sui settori normativi interessati, sull'esito delle procedure e sul loro impatto economico in termini di recupero di fondi e sui casi di ritorsione segnalati. A sua volta questa serie di dati confluirà nelle attuali relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e potrebbe essere integrata dalle relazioni annuali della Procura europea (EPPO) e del Mediatore europeo.

I dati raccolti sopra descritti saranno quindi integrati da altre fonti di dati, ad esempio l'Eurobarometro della Commissione sulla corruzione e le relazioni riguardanti l'attuazione delle normative settoriali dell'UE già in vigore in cui è prevista la protezione degli informatori.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

La proposta si richiama alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante il diritto alla libertà di espressione sancito dall'articolo 10 della convenzione europea dei diritti dell'uomo e ai principi elaborati su tale base dal Consiglio d'Europa nella raccomandazione del 2014 sulla protezione degli informatori, alle norme e alle buone prassi internazionali sopra citate e ai diritti fondamentali e alle norme dell'UE.

Il **capo I (articoli 1, 2 e 3)** circonda l'ambito di applicazione della direttiva e illustra le definizioni.

L'articolo 1 elenca i settori in cui, secondo i dati disponibili, la protezione degli informatori è necessaria per rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione la cui violazione può arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse.

L'articolo 2 stabilisce l'ambito di applicazione personale della direttiva. Sulla base della raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori, tale ambito comprende il maggior numero possibile di categorie di persone che, nel quadro di un'attività connessa alla loro professione (indipendentemente dalla natura di tale attività e se si tratti o meno di lavoro retribuito), hanno un accesso privilegiato ad informazioni riguardanti violazioni in grado di arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse e che, in caso di segnalazione, potrebbero subire ritorsioni, nonché altre categorie di persone ad esse

equiparabili ai fini della direttiva, ad esempio azionisti, volontari, tirocinanti non retribuiti e aspiranti a un posto di lavoro.

Le definizioni di cui all'articolo 3 si basano sui principi della raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori. In particolare, le nozioni di persona segnalante e ritorsione sono definite nel modo più ampio possibile, al fine di garantire un'efficace protezione degli informatori quale mezzo per migliorare l'applicazione del diritto dell'Unione.

Il capo II (articoli 4 e 5) prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le persone giuridiche, nel settore sia privato che pubblico, creino appositi canali di comunicazione interna e stabiliscano procedure per ricevere e dar seguito alle segnalazioni. Tale obbligo mira a garantire che le informazioni riguardanti violazioni reali o potenziali del diritto dell'Unione raggiungano rapidamente coloro che, più vicini alla fonte del problema, sono maggiormente in grado di indagare e dispongono di poteri adeguati per porvi rimedio, laddove possibile.

L'articolo 4 traduce il principio secondo il quale l'obbligo di creare canali di comunicazione interna dovrebbe essere commisurato alle dimensioni dei soggetti e, nel caso di soggetti di diritto privato, dovrebbe tener conto del livello di rischio che le loro attività comportano per il pubblico interesse. Ad eccezione delle imprese operanti nel settore dei servizi finanziari conformemente alla legislazione dell'Unione, sono esentate dall'obbligo di creare canali interni le microimprese e le imprese di piccole dimensioni.

L'articolo 5 stabilisce le norme minime che i canali di comunicazione interna e le procedure previste per dar seguito alle segnalazioni dovrebbero soddisfare. In particolare, dispone che i canali di comunicazione garantiscano la riservatezza dell'identità della persona segnalante, criterio essenziale per la protezione degli informatori. Prevede inoltre che la persona o il servizio competente a ricevere la segnalazione vi dia diligentemente seguito e ne informi l'autore della segnalazione entro un lasso di tempo ragionevole. Inoltre, le entità che dispongono di procedure di segnalazione interna sono tenute a fornire informazioni facilmente comprensibili e ampiamente accessibili su tali procedure e sulle procedure di segnalazione esterna alle autorità competenti pertinenti.

Il capo III (articoli da 6 a 12) obbliga gli Stati membri a garantire che le autorità competenti dispongano di canali e procedure di comunicazione esterna per ricevere e dar seguito alle segnalazioni e stabilisce le norme minime applicabili a tali canali e procedure.

Ai sensi dell'articolo 6 le autorità competenti che gli Stati membri sono tenuti a designare dovrebbero creare, in particolare, canali di comunicazione esterna indipendenti e autonomi che garantiscano sia la sicurezza che la riservatezza, dar seguito alle segnalazioni e dare riscontro all'autore della segnalazione entro un lasso di tempo ragionevole. L'articolo 7 stabilisce i requisiti minimi per la progettazione dei canali di comunicazione esterna. L'articolo 8 impone alle autorità competenti di dotarsi di personale ad hoc specificamente formato a gestire le segnalazioni e illustra le funzioni che deve esercitare tale personale.

L'articolo 9 prevede i requisiti che devono soddisfare le procedure applicabili alle segnalazioni esterne, ad esempio per quanto riguarda le comunicazioni successive con l'autore della segnalazione, i tempi per dare riscontro all'autore della segnalazione e il regime di riservatezza applicabile. Tali procedure dovrebbero garantire, in particolare, la protezione dei dati personali sia dell'autore della segnalazione che delle persone coinvolte. L'articolo 10 stabilisce che le autorità competenti divulgino pubblicamente e rendano facilmente accessibili e fruibili le informazioni riguardanti i canali di comunicazione disponibili e le procedure previste per ricevere e dar seguito alle segnalazioni. L'articolo 11 prevede che tutte le segnalazioni siano adeguatamente conservate. L'articolo 12 dispone che le autorità

nazionali competenti rivedano periodicamente le procedure utilizzate per ricevere e dar seguito alle segnalazioni.

Il capo IV (articoli da 13 a 18) fissa norme minime in materia di protezione delle persone segnalanti e delle persone coinvolte nei fatti segnalati.

L'articolo 13 illustra le condizioni alle quali la persona segnalante può beneficiare di una protezione ai sensi della direttiva.

Più in particolare dispone che chi effettua una segnalazione debba avere fondati motivi per ritenere che le informazioni comunicate fossero veritiere al momento della segnalazione. Si tratta di una garanzia essenziale contro segnalazioni dolose o infondate, atta a garantire che coloro che segnalano intenzionalmente informazioni errate non godano di protezione e che, al tempo stesso, chi ha comunicato in buona fede informazioni imprecise non perda il diritto a tale protezione. Nella stessa ottica, l'autore di una segnalazione dovrebbe avere diritto alla protezione ai sensi della direttiva se, al momento della segnalazione, aveva fondati motivi per ritenere che le informazioni segnalate rientrassero nel suo ambito di applicazione.

La persona segnalante, inoltre, è tenuta di norma a utilizzare in primis i canali interni; se questi canali non funzionano o se si può ragionevolmente presumere che non funzionino, è possibile segnalare alle autorità competenti e, in ultima istanza, al pubblico o ai mezzi di comunicazione. Tale disposizione serve a far sì che l'informazione giunga a coloro che possono contribuire alla gestione tempestiva ed efficace dei rischi nel pubblico interesse e a prevenire ingiustificati danni d'immagine dovuti alla pubblica divulgazione. Al tempo stesso, disponendo eccezioni a questa regola nel caso in cui i canali interni e/o esterni non funzionino o si possa ragionevolmente presumere che non funzionino correttamente, l'articolo 13 offre alla persona segnalante la flessibilità necessaria per scegliere il canale più idoneo a seconda delle circostanze specifiche del caso. Prevede inoltre la protezione delle informazioni divulgate tenendo conto di principi democratici come la trasparenza e la responsabilità e di diritti fondamentali quali la libertà di espressione e la libertà dei mezzi di comunicazione.

L'articolo 14 contiene un elenco non esaustivo delle varie e molteplici forme di possibili ritorsioni.

L'articolo 15 stabilisce il divieto di ogni forma di ritorsione e definisce ulteriori misure che gli Stati membri dovrebbero adottare per garantire la protezione delle persone segnalanti, tra cui:

- rendere facilmente e gratuitamente accessibili al pubblico informazioni indipendenti e consulenze sulle procedure e sui mezzi di ricorso disponibili per tutelarsi dalle ritorsioni;
- esonerare le persone segnalanti da ogni responsabilità connessa alla violazione del divieto di divulgare informazioni imposto per contratto o ex lege;
- prevedere l'inversione dell'onere della prova nei procedimenti giudiziari in modo che, in caso di presunta ritorsione, spetti alla persona che avvia un'azione nei confronti di un informatore dimostrare che non si sta rivalendo contro il fatto che quest'ultimo abbia effettuato una segnalazione;
- mettere a disposizione della persona segnalante mezzi di ricorso adeguati contro le ritorsioni, tra cui provvedimenti provvisori in attesa della conclusione del procedimento giudiziario, conformemente alle norme nazionali;
- far sì che un informatore, nelle azioni giudiziarie intraprese contro di lui al di fuori del contesto lavorativo, quali i procedimenti per diffamazione, violazione del diritto

d'autore o violazione del segreto d'ufficio, possa difendersi adducendo che la segnalazione o la divulgazione è avvenuta conformemente alla direttiva.

L'articolo 16 chiarisce che le persone coinvolte nei fatti segnalati godono pienamente dei diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, tra cui la presunzione di innocenza, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i diritti della difesa.

L'articolo 17 prevede sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive necessarie:

- da un lato, a garantire l'efficacia delle norme punendo e scoraggiando in modo proattivo le azioni che ostacolano la segnalazione, gli atti di ritorsione e gli atti vessatori nei confronti delle persone segnalanti ed eventuali violazioni dell'obbligo di riservatezza riguardo alla loro identità e,
- dall'altro lato, a scoraggiare le segnalazioni dolose e infondate, che compromettono l'efficacia e la credibilità dell'intero sistema di protezione degli informatori, e ad impedire ingiustificati danni d'immagine per le persone coinvolte.

L'articolo 18 fa riferimento all'applicazione delle norme dell'UE riguardanti la protezione dei dati personali a qualsiasi trattamento di dati personali effettuato nel quadro della direttiva. A tale riguardo, le norme stabilite dal regolamento (UE) 2016/679, dalla direttiva (UE) 2016/680 e dal regolamento (CE) n. 45/2001 presiedono a qualsiasi trattamento di dati personali, compresi lo scambio o la trasmissione di tali dati.

Il capo V (articoli da 19 a 22) contiene le disposizioni finali.

L'articolo 19 precisa che gli Stati membri conservano la facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli alla persona segnalante, purché tali disposizioni non interferiscano con le misure di tutela delle persone coinvolte. L'articolo 20 riguarda il recepimento della direttiva.

L'articolo 21 dispone che gli Stati membri forniscano alla Commissione informazioni relative all'attuazione e all'applicazione della presente direttiva, in base alle quali la Commissione riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio entro due anni dal recepimento. Questa disposizione impone inoltre agli Stati membri di presentare annualmente alla Commissione, se disponibili a livello centrale nello Stato membro interessato, dati statistici riguardanti, tra l'altro, il numero delle segnalazioni ricevute dalle autorità competenti, il numero di procedimenti avviati sulla base delle segnalazioni e l'esito di tali procedimenti. L'articolo 21 stabilisce anche che, entro sei anni dal recepimento, la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione contenente una valutazione dell'impatto della legislazione nazionale di recepimento della presente direttiva e prenda in considerazione l'eventuale necessità di misure aggiuntive tra cui, se del caso, modifiche miranti ad estendere la protezione degli informatori ad altri settori o ad altri atti dell'Unione.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 16, 33, 43 e 50, l'articolo 53, paragrafo 1, gli articoli 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192 e 207 e l'articolo 325, paragrafo 4, e il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 31,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo³¹,

visto il parere del Comitato delle regioni³²,

visto il parere della Corte dei conti³³,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) Chi lavora per un'organizzazione o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di minacce o pregiudizi al pubblico interesse sorti in tale ambito. Nel "dare l'allerta", gli informatori svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione delle violazioni del diritto e nella salvaguardia del benessere della società. Tuttavia i potenziali informatori sono spesso poco inclini a segnalare nel timore di ritorsioni.
- (2) A livello di Unione le segnalazioni degli informatori costituiscono uno degli elementi a monte dell'applicazione del diritto dell'Unione, fornendo ai sistemi di contrasto nazionali e dell'Unione informazioni che portano all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme dell'Unione.
- (3) In determinati settori le violazioni del diritto dell'Unione possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse, creando rischi significativi per il benessere della società. Laddove siano state individuate carenze nell'applicazione del diritto in tali settori, e gli informatori si trovano in una posizione privilegiata per segnalare le violazioni, è necessario rafforzare l'applicazione del diritto garantendo una protezione efficace degli informatori dalle ritorsioni e predisponendo canali di segnalazione efficaci.
- (4) Attualmente la protezione garantita agli informatori nell'Unione europea non è uniforme tra gli Stati membri e non è armonizzata tra i vari settori. Le conseguenze

³¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

³² GU C [...] del [...], pag. [...].

³³ GU C [...] del [...], pag. [...].

delle violazioni del diritto dell'Unione aventi una dimensione transfrontaliera rivelate dagli informatori dimostrano come l'assenza di un livello di protezione sufficiente 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.

- (5) Di conseguenza dovrebbero applicarsi norme minime comuni atte a garantire una protezione efficace degli informatori negli atti e nei settori in cui i) occorre rafforzare l'applicazione delle norme; ii) l'insufficiente 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.
- (6) La protezione degli informatori è necessaria per rafforzare l'attuazione del diritto dell'Unione nel settore degli appalti pubblici. Oltre alla prevenzione e individuazione delle frodi e della corruzione nel quadro dell'esecuzione del bilancio dell'UE, compresi gli appalti, occorre affrontare il problema del rispetto inadeguato delle norme relative agli appalti pubblici da parte delle autorità pubbliche nazionali e di alcuni operatori di pubblica utilità all'acquisto di beni, opere e servizi. Le violazioni di tali norme hanno per effetto di creare distorsioni della concorrenza, aumentare i costi operativi per le imprese, ledere gli interessi degli investitori e degli azionisti e, in generale, diminuire l'attrattiva degli investimenti creando disparità di condizioni per le imprese in Europa e compromettendo così il buon funzionamento del mercato interno.
- (7) Nel settore dei servizi finanziari il legislatore dell'Unione ha già riconosciuto il valore aggiunto della protezione degli informatori. In seguito alla crisi finanziaria che ha messo in evidenza gravi carenze nell'attuazione delle norme pertinenti, sono state introdotte norme per la protezione degli informatori in un numero significativo di strumenti legislativi in questo settore³⁴. In particolare nel contesto del quadro prudenziale applicabile agli enti creditizi e alle imprese di investimento, la direttiva 2013/36/UE³⁵ prevede disposizioni per la protezione degli informatori, estensibili anche al regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento.
- (8) Per quanto concerne la sicurezza dei prodotti immessi nel mercato interno, le imprese che intervengono nella catena di produzione e di distribuzione sono la principale fonte di raccolta di prove e quindi sono particolarmente preziose le segnalazioni degli informatori che si trovano vicino alla fonte di eventuali pratiche illecite di fabbricazione, importazione o distribuzione di prodotti non sicuri. Si giustifica quindi l'introduzione di una protezione degli informatori in relazione alle prescrizioni di sicurezza applicabili sia ai "prodotti armonizzati"³⁶ che ai "prodotti non armonizzati"³⁷. La protezione degli informatori è inoltre fondamentale per evitare lo sviamento delle armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, e di prodotti

³⁴ Comunicazione dell'8 dicembre 2010 "Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari".

³⁵ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

³⁶ L'insieme della "normativa di armonizzazione dell'Unione" pertinente è inquadrata e citata nel regolamento [XXX] che stabilisce le norme e le procedure riguardanti il rispetto e l'applicazione della legislazione di armonizzazione dell'Unione (2017/0353 (COD)).

³⁷ Disciplinati dalla direttiva 2001/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4).

destinati alla difesa, in quanto incoraggia la segnalazione di violazioni quali le frodi documentali, la falsificazione delle etichette o la falsificazione delle dichiarazioni di importazione o di esportazione e l'acquisizione intracomunitaria fraudolenta di armi da fuoco, settori in cui le violazioni spesso comportano uno sviamento dal mercato legale a quello illegale. La protezione degli informatori contribuirà inoltre a prevenire la fabbricazione illecita di esplosivi artigianali, contribuendo alla corretta applicazione delle restrizioni e dei controlli sui precursori di esplosivi.

- (9) L'importanza della protezione degli informatori per la prevenzione e la dissuasione delle violazioni delle norme dell'Unione in materia di sicurezza dei trasporti che possono mettere in pericolo vite umane è stata già riconosciuta negli strumenti settoriali dell'Unione in materia di sicurezza aerea³⁸ e sicurezza dei trasporti marittimi³⁹, che prevedono misure specifiche di protezione degli informatori e appositi canali di segnalazione. Tali strumenti comprendono anche la protezione dalle ritorsioni dei lavoratori che segnalano propri errori commessi in buona fede (la cosiddetta "cultura dell'equità"). È necessario completare gli elementi già esistenti di protezione degli informatori in questi due ambiti e garantire tale protezione per rafforzare l'applicazione delle norme di sicurezza relativamente ad altri modi di trasporto, in particolare quello stradale e ferroviario.
- (10) La raccolta di prove, l'accertamento e il perseguimento dei reati ambientali e dei comportamenti illeciti contro la tutela dell'ambiente rimangono aspetti problematici e devono essere rafforzati, come riconosciuto nella comunicazione della Commissione "Azioni dell'UE volte a migliorare la conformità e la governance ambientali" del 18 gennaio 2018⁴⁰. Considerato che attualmente le norme di protezione degli informatori sono previste soltanto in uno strumento settoriale in materia di tutela dell'ambiente⁴¹, l'introduzione di una tale protezione risulta necessaria per garantire l'efficace attuazione dell'acquis ambientale dell'Unione, le cui violazioni possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse, con possibili effetti di ricaduta al di là delle frontiere nazionali. Lo stesso vale dei prodotti non sicuri che possono causare danni ambientali.
- (11) Analoghe considerazioni giustificano l'introduzione di una protezione degli informatori per rafforzare le disposizioni esistenti e prevenire le violazioni delle norme dell'UE nel settore della filiera alimentare, in particolare della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e della salute e del benessere degli animali. Le diverse norme dell'Unione in questi settori sono strettamente collegate tra loro. Il regolamento (CE) n. 178/2002⁴² stabilisce i principi e i requisiti generali che sono alla base di tutte le misure dell'Unione e nazionali relative ai prodotti alimentari e ai mangimi, con

³⁸ Regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile (GU L 122, pag. 18).

³⁹ Direttiva 2013/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativa a talune responsabilità dello Stato di bandiera ai fini della conformità alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e della sua applicazione (GU L 329, pag. 1), direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GU L 131 del 28.5.2009).

⁴⁰ COM(2018) 10 final.

⁴¹ Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi (GU L 178, pag. 66).

⁴² Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31, pag. 1).

particolare attenzione alla sicurezza alimentare, al fine di garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti e l'efficace funzionamento del mercato interno. Tale regolamento stabilisce tra l'altro che agli operatori del settore alimentare e dei mangimi è vietato scoraggiare i propri dipendenti dal cooperare con le autorità competenti ove ciò possa prevenire, ridurre o eliminare un rischio derivante da un alimento. Il legislatore dell'Unione ha adottato un approccio analogo per la "normativa in materia di sanità animale" nel regolamento (UE) 2016/429 che fissa norme per prevenire e controllare malattie animali trasmissibili agli animali o all'uomo⁴³.

- (12) Rafforzare la protezione degli informatori contribuirebbe inoltre a prevenire e scoraggiare le violazioni delle norme Euratom in materia di sicurezza nucleare, radioprotezione e gestione sicura e responsabile del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, e rafforzerebbe l'applicazione della direttiva riveduta sulla sicurezza nucleare in materia di cultura della sicurezza nucleare efficace⁴⁴, in particolare l'articolo 8 *ter*, paragrafo 2, lettera a), che richiede, tra l'altro, che l'autorità di regolamentazione competente istituisca sistemi di gestione che attribuiscono la dovuta priorità alla sicurezza nucleare e promuovano, a tutti i livelli del personale e dei dirigenti, le capacità di mettere in discussione l'efficace realizzazione dei principi e delle pratiche di sicurezza pertinenti e di segnalare prontamente problemi di sicurezza.
- (13) Nella stessa ottica le segnalazioni degli informatori possono essere decisive per individuare e prevenire, ridurre o eliminare i rischi per la salute pubblica e la tutela dei consumatori derivanti dalle violazioni delle norme dell'Unione che non verrebbero altrimenti alla luce. In particolare la tutela dei consumatori è anche strettamente collegata ai casi in cui prodotti non sicuri possono arrecare gravi danni ai consumatori. La protezione degli informatori dovrebbe pertanto essere introdotta in relazione alle pertinenti norme dell'Unione adottate a norma degli articoli 114, 168 e 169 del TFUE.
- (14) La protezione della vita privata e dei dati personali è un altro settore in cui gli informatori si trovano in una posizione privilegiata per segnalare le violazioni del diritto dell'Unione che possono ledere gravemente il pubblico interesse. Analoghe considerazioni valgono per le violazioni della direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi⁴⁵ che introduce la segnalazione degli incidenti (compresi quelli che non compromettono i dati personali) e i requisiti di sicurezza per gli operatori di servizi essenziali in numerosi settori (energia, sanità, trasporti, banche, ecc.) e i fornitori di servizi digitali essenziali (ad esempio i servizi di *cloud computing*). Le segnalazioni degli informatori in questo settore sono particolarmente utili per prevenire gli incidenti che potrebbero compromettere attività economiche e sociali fondamentali e servizi digitali di vasta utilizzazione. Le segnalazioni contribuiscono a garantire la continuità dei servizi essenziali per il funzionamento del mercato interno e il benessere della società.
- (15) Le segnalazioni degli informatori sono necessarie per rafforzare l'individuazione e la prevenzione delle violazioni del diritto della concorrenza dell'Unione, il che permette di tutelare il funzionamento efficace dei mercati nell'Unione, consentire parità di

⁴³ GU L 84, pag. 1.

⁴⁴ Direttiva 2014/87/Euratom del Consiglio, dell'8 luglio 2014, che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari (GU L 219 del 25.7.2014, pag. 42).

⁴⁵ Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione.

condizioni per le imprese e apportare benefici ai consumatori. La protezione degli informatori permetterebbe di rafforzare l'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione, anche per quanto riguarda gli aiuti di Stato. Per quanto riguarda le norme in materia di concorrenza applicabili alle imprese, l'importanza della comunicazione di informazioni dall'interno nell'individuare le violazioni del diritto della concorrenza è già stata riconosciuta nella politica di trattamento favorevole dell'UE e tramite il recente strumento di informazione anonima della Commissione europea⁴⁶. L'introduzione della protezione degli informatori a livello di Stati membri aumenterebbe la capacità della Commissione europea e delle autorità competenti degli Stati membri di individuare e porre fine alle infrazioni del diritto della concorrenza. Sul fronte degli aiuti di Stato gli informatori possono svolgere un ruolo significativo segnalando gli aiuti concessi illegalmente e i casi di utilizzazione impropria degli aiuti a livello nazionale, regionale e locale.

- (16) La tutela degli interessi finanziari dell'Unione, che interessa la lotta contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale connessa all'utilizzo delle spese dell'Unione, la raccolta delle entrate e i fondi o gli attivi dell'Unione, è un settore in cui l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere rafforzata. Il rafforzamento della protezione degli interessi finanziari dell'Unione abbraccia anche l'esecuzione del bilancio dell'Unione in relazione alle spese effettuate sulla base del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica. La mancanza di un'applicazione efficace delle norme riguardanti gli interessi finanziari dell'Unione, anche in materia di frode e corruzione a livello nazionale, determina una perdita di entrate per l'Unione e un uso improprio dei fondi dell'UE che possono falsare gli investimenti pubblici e la crescita e minare la fiducia dei cittadini nell'azione dell'UE. La protezione degli informatori è indispensabile per favorire l'individuazione, la prevenzione e la dissuasione delle frodi e delle attività illecite.
- (17) Gli atti che violano le norme in materia di imposta sulle società e le costruzioni il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale ed eludere gli obblighi giuridici, vanificando l'obiettivo o la finalità della normativa in materia di imposta sulle società vigente, compromettono il buon funzionamento del mercato interno. Possono dare luogo a una concorrenza fiscale sleale e a un'evasione fiscale di vasta portata, falsando le condizioni di equità per le imprese e riducendo le entrate fiscali per gli Stati membri e per il bilancio dell'Unione nel suo insieme. La protezione degli informatori si aggiunge alle recenti iniziative della Commissione volte a migliorare la trasparenza e lo scambio di informazioni nel settore della fiscalità⁴⁷ e a creare un ambiente più equo per l'imposta sulle società all'interno dell'Unione⁴⁸, onde aumentare l'efficacia degli Stati membri nell'individuare i tentativi di evasione e/o le costruzioni abusive, che altrimenti potrebbero passare inosservati, e contribuire a dissuadere tali costruzioni.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende o alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese (GU C 298 dell'8.12.2006, pag. 17); http://europa.eu/rapid/press-release-IP-17-591_en.htm

⁴⁷ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (modificata).

⁴⁸ 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 l'imposta sulle 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)).

- (18) Taluni atti dell'Unione, in particolare nel settore dei servizi finanziari, come il regolamento (UE) n. 596/2014 relativo agli abusi di mercato⁴⁹ e la direttiva di esecuzione 2015/2392 della Commissione adottata sulla base del suddetto regolamento⁵⁰, contengono già disposizioni dettagliate sulla protezione degli informatori. Alla legislazione vigente dell'Unione, compreso l'elenco che figura nella parte II dell'allegato, dovrebbe integrarsi la presente direttiva affinché questi strumenti siano pienamente allineati alle sue norme minime, mantenendo nel contempo le loro specificità in funzione dei settori interessati. Si tratta di un aspetto particolarmente importante per stabilire quali soggetti giuridici del settore dei servizi finanziari, della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo siano attualmente tenuti a stabilire canali di segnalazione interna.
- (19) Ogni volta che viene adottato un nuovo atto dell'Unione in cui la protezione degli informatori è pertinente e può contribuire a un'attuazione più efficace della legge, si dovrebbe valutare l'opportunità di modificare l'allegato della presente direttiva per includerlo nel suo ambito di applicazione.
- (20) La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la protezione garantita ai lavoratori dipendenti che segnalano violazioni del diritto del lavoro dell'Unione. In particolare nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro, l'articolo 11 della direttiva quadro 89/391/CEE impone già agli Stati membri di garantire che i lavoratori o i loro rappresentanti non siano penalizzati a causa delle loro richieste al datore di lavoro di prendere misure adeguate per ridurre qualsiasi rischio per i lavoratori e/o eliminare le cause di pericolo. I lavoratori e i loro rappresentanti hanno il diritto di rivolgersi alle autorità nazionali competenti se ritengono che le misure adottate e i mezzi impiegati dal datore di lavoro non siano sufficienti per garantire la sicurezza e la salute.
- (21) La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la protezione della sicurezza nazionale e delle altre informazioni classificate che, in virtù del diritto dell'Unione o delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in vigore nello Stato membro interessato, devono essere protette per motivi di sicurezza dall'accesso non autorizzato. Inoltre le disposizioni della presente direttiva non dovrebbero pregiudicare gli obblighi derivanti dalla decisione (UE, Euratom) 2015/444 della Commissione, del 13 marzo 2015, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE o dalla decisione del Consiglio, del 23 settembre 2013, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE.
- (22) Coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione. Il diritto alla libertà di espressione, sancito dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo la "Carta") e dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), comprende la libertà e il pluralismo dei media.
- (23) Di conseguenza la presente direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al diritto alla libertà di espressione e ai principi elaborati

⁴⁹ GU L 173, pag. 1.

⁵⁰ Direttiva di esecuzione (UE) 2015/2392 della Commissione, del 17 dicembre 2015, relativa al regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e concernente la segnalazione alle autorità competenti di violazioni effettive o potenziali del suddetto regolamento (GU L 332, pag. 126).

su tale base dal Consiglio d'Europa nella raccomandazione del 2014 sulla protezione degli informatori⁵¹.

- (24) È necessario assicurare una protezione giuridica specifica alle persone quando acquisiscono le informazioni che segnalano nel quadro delle loro attività professionali e sono quindi esposte al rischio di ritorsioni legate al lavoro (ad esempio in caso di violazione dell'obbligo di lealtà e riservatezza). Il motivo principale di tale protezione è la loro posizione di vulnerabilità economica nei confronti della persona da cui dipendono, di fatto, per il lavoro. Laddove non vi sia un siffatto squilibrio di potere legato al lavoro (come nel caso di una normale denuncia o di ordinari cittadini) non è necessaria una protezione contro le ritorsioni.
- (25) Ai fini dell'applicazione efficace del diritto dell'Unione la protezione deve essere concessa al maggior numero possibile di categorie di persone che, cittadini dell'UE o di paesi terzi, per le loro attività professionali (indipendentemente dal tipo e se si tratti di attività remunerate o no), hanno un accesso privilegiato a informazioni sulle violazioni che è nell'interesse del pubblico segnalare e che sono a rischio di ritorsioni in caso di segnalazione. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi affinché la necessità della protezione sia stabilita tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti e non solo della natura della relazione, così da coprire l'insieme delle persone collegate in senso ampio all'organizzazione in cui si è verificata la violazione.
- (26) La protezione dovrebbe applicarsi, in primo luogo, alle persone aventi la qualifica di "lavoratore" ai sensi dell'articolo 45 del TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁵², vale a dire la persona che fornisce, per un certo periodo di tempo, a favore di terzi e sotto la direzione di questi, determinate prestazioni in contropartita delle quali ricevono una retribuzione. La protezione dovrebbe quindi essere concessa anche ai lavoratori con contratti atipici, compresi i lavoratori a tempo parziale e i lavoratori con contratti a tempo determinato, nonché alle persone che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro con un'agenzia interinale, che sono tipi di rapporti di lavoro cui è spesso difficile applicare le norme di base contro il trattamento iniquo.
- (27) La protezione dovrebbe essere estesa anche ad altre categorie di persone fisiche e giuridiche che, pur non essendo "lavoratori" ai sensi dell'articolo 45 del TFUE, possono svolgere un ruolo chiave nel rivelare violazioni del diritto e che possono trovarsi in una situazione di vulnerabilità economica nell'ambito delle loro attività professionali. Ad esempio in settori come la sicurezza dei prodotti i fornitori sono molto più vicini alla fonte delle possibili pratiche illecite di fabbricazione, importazione o distribuzione di prodotti non sicuri; nell'esecuzione dei fondi dell'Unione i consulenti che prestano i loro servizi sono in una posizione privilegiata per richiamare l'attenzione sulle violazioni di cui sono testimoni. Tali categorie di persone, compresi i lavoratori autonomi che prestano servizi, i lavoratori indipendenti, i contraenti, i subappaltatori e i fornitori, sono generalmente esposte a ritorsioni sotto forma di risoluzione o annullamento del contratto di servizi, della licenza o del permesso, perdita di opportunità commerciali, perdita di reddito, coercizione, intimidazioni o vessazioni, inserimento nelle liste nere/boicottaggio o danni alla

⁵¹ CM/Rec(2014)7.

⁵² Sentenze del 3 luglio 1986, Lawrie-Blum, causa C-66/85; del 14 ottobre 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, causa C-428/09; del 9 luglio 2015, Balkaya, causa C-229/14; del 4 dicembre 2014, FNV Kunsten, causa C-413/13 e del 17 novembre 2016, Ruhrlandklinik, causa C-216/15.

reputazione. Anche gli azionisti e le persone negli organi direttivi possono subire ritorsioni, ad esempio in termini finanziari o sotto forma di intimidazioni o vessazioni, inserimento nelle liste nere o danni alla reputazione. La protezione dovrebbe inoltre essere concessa ai candidati in vista di un'assunzione o della prestazione di servizi a un'organizzazione, che abbiano acquisito le informazioni sulle violazioni del diritto durante il processo di selezione o in altre fasi della trattativa precontrattuale e che possono subire ritorsioni, ad esempio sotto forma di inserimento nelle liste nere/boicottaggio.

- (28) Proteggere efficacemente gli informatori significa estendere la protezione anche ad altre categorie di persone che, pur non dipendendo dalle loro attività lavorative dal punto di vista economico, rischiano comunque di subire ritorsioni per aver denunciato violazioni. Tra le forme di ritorsione contro i volontari e i tirocinanti non retribuiti: non avvalersi più dei loro servizi, dare referenze negative per futuri posti di lavoro, danneggiarne la reputazione in altro modo.
- (29) Ai fini dell'individuazione e prevenzione efficaci di un grave pregiudizio al pubblico interesse, le informazioni segnalate che soddisfano i criteri di ammissibilità alla protezione devono riguardare non soltanto le attività illecite, ma anche gli abusi del diritto, ovvero gli atti o le omissioni che pur non risultando irregolari dal punto di vista formale vanificano l'oggetto o la finalità del diritto.
- (30) Per prevenire efficacemente le violazioni del diritto dell'Unione la protezione deve essere concessa anche alle persone che forniscono informazioni su potenziali violazioni che non sono state ancora commesse ma che verosimilmente potrebbero. Per gli stessi motivi la protezione è giustificata anche per le persone che non forniscono prove certe, ma espongono ragionevoli preoccupazioni o sospetti. Allo stesso tempo la protezione non dovrebbe applicarsi alla segnalazione di informazioni che sono già di dominio pubblico, di notizie prive di fondamento e di voci di corridoio.
- (31) La ritorsione è l'espressione dello stretto nesso (causa-effetto) che deve sussistere tra la segnalazione e il maltrattamento subito, direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante affinché possa beneficiare di protezione giuridica. Una protezione efficace delle persone segnalanti quale mezzo per migliorare l'applicazione del diritto dell'Unione presuppone una definizione ampia del concetto di ritorsione, in cui rientri qualsiasi azione o omissione che si verifica nel contesto lavorativo che arreca pregiudizio agli informatori.
- (32) La protezione dalle ritorsioni quale mezzo per salvaguardare la libertà di espressione e la libertà dei mezzi di informazione dovrebbe essere assicurata sia alle persone che segnalano informazioni riguardanti atti od omissioni all'interno di un'organizzazione (segnalazione interna) o a un'autorità esterna (segnalazione esterna) che alle persone che rendono tali informazioni di pubblico dominio (ad esempio direttamente al pubblico o tramite piattaforme web e social media, ai mezzi di informazione, ai rappresentanti eletti, alle organizzazioni della società civile, ai sindacati o alle organizzazioni imprenditoriali/professionali).
- (33) Gli informatori costituiscono in particolare un'importante fonte per i giornalisti d'inchiesta. Il fatto di garantire una protezione efficace degli informatori dalle ritorsioni accresce la sicurezza giuridica dei (potenziali) informatori e di conseguenza incoraggia e facilita anche le segnalazioni ai mezzi di informazione. A tale riguardo la protezione degli informatori quali fonte giornalistica è fondamentale per salvaguardare la funzione di vigilanza del giornalismo d'inchiesta nelle società democratiche.

- (34) Spetta agli Stati membri individuare le autorità competenti a ricevere e dare un seguito adeguato alle segnalazioni sulle violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Può trattarsi degli organismi di regolamentazione o di vigilanza nei settori interessati, dei servizi di contrasto, degli organismi anticorruzione e dei mediatori. Le autorità designate come competenti devono disporre delle necessarie capacità e competenze per valutare la sussistenza dei fatti segnalati e porre rimedio alle pretese violazioni, anche tramite accertamenti, l'azione penale o un'azione mirata al recupero dei fondi o altri mezzi di ricorso adeguati, conformemente al loro mandato.
- (35) Il diritto dell'Unione in settori specifici come gli abusi di mercato⁵³, l'aviazione civile⁵⁴ o la sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi⁵⁵, prevede già l'istituzione di canali di segnalazione interna ed esterna. Gli obblighi relativi all'istituzione di tali canali stabiliti dalla presente direttiva dovrebbero basarsi, per quanto possibile, sui canali esistenti previsti da specifici atti dell'Unione.
- (36) Determinati organi e organismi dell'Unione, quali l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) e l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), dispongono di canali e procedure esterne per il ricevimento delle segnalazioni di violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, che assicurano la riservatezza dell'identità della persona segnalante. La presente direttiva non pregiudica le procedure e i canali di segnalazione esterna, ove esistano, ma garantirà che le persone che effettuano segnalazioni a tali organi e organismi dell'Unione beneficino di norme minime comuni in materia di protezione in tutta l'Unione.
- (37) Per individuare e prevenire efficacemente le violazioni del diritto dell'Unione è essenziale che le informazioni pertinenti giungano rapidamente ai soggetti più vicini all'origine del problema, che sono i più atti a indagare e hanno i mezzi per porvi eventualmente rimedio. A tale fine i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico devono stabilire procedure interne appropriate per il ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito.
- (38) Per i soggetti giuridici del settore privato, l'obbligo di istituire canali interni è commisurato alle dimensioni e al livello di rischio che le loro attività comportano per il pubblico interesse. Questo obbligo dovrebbe applicarsi a tutte i soggetti di medie e grandi dimensioni, a prescindere dalla natura delle loro attività, in funzione del loro obbligo di riscuotere l'IVA. Di norma dovrebbero essere esentate dall'obbligo di istituire canali interni le piccole e le microimprese ai sensi dell'articolo 2 dell'allegato della raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, modificata⁵⁶. Tuttavia, a seguito di un'opportuna valutazione del rischio, gli Stati membri possono esigere che le piccole imprese istituiscano canali di segnalazione interna in casi specifici (ad esempio a causa dei notevoli rischi che possono derivare dalla loro attività).

⁵³ Citato in precedenza.

⁵⁴ Regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile, GU L del 122, pag. 18.

⁵⁵ Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE.

⁵⁶ Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

- (39) L'esenzione delle piccole e micro imprese dall'obbligo di istituire canali di segnalazione interna non dovrebbe applicarsi alle imprese private attive nel settore dei servizi finanziari. Per queste dovrebbe valere ancora l'obbligo di istituire canali di segnalazione interna, in linea con le prescrizioni vigenti dell'acquis dell'Unione in materia di servizi finanziari.
- (40) Deve essere chiaro che nel caso di soggetti giuridici di diritto privato che non istituiscono canali di segnalazione interna le persone segnalanti dovrebbero poter effettuare la segnalazione direttamente all'esterno alle autorità competenti e che tali persone dovrebbero beneficiare della protezione contro le ritorsioni prevista dalla presente direttiva.
- (41) Per garantire in particolare il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici nel settore pubblico, l'obbligo di istituire canali di segnalazione interna dovrebbe applicarsi a tutti i soggetti giuridici pubblici a livello locale, regionale e nazionale in funzione delle loro dimensioni. Laddove soggetti pubblici di piccole dimensioni non istituiscano canali interni, gli Stati membri possono prevedere che la segnalazione interna avvenga a un livello superiore dell'amministrazione (a livello regionale o centrale).
- (42) A condizione che sia garantita la riservatezza dell'identità della persona segnalante, spetta a ciascun soggetto di diritto pubblico e privato definire il tipo di canali di segnalazione da istituire: segnalazione di persona, per posta, mediante cassetta per i reclami, linea telefonica gratuita o piattaforma online (intranet o internet). Tuttavia i canali di segnalazione non dovrebbero limitarsi a strumenti come la segnalazione di persona e le cassette per i reclami, che non garantiscono la riservatezza dell'identità della persona segnalante.
- (43) Anche terzi possono essere autorizzati a ricevere le segnalazioni per conto di soggetti pubblici e privati, purché offrano adeguate garanzie di rispetto dell'indipendenza, riservatezza, protezione dei dati e segretezza. Per terzi si intendono fornitori di piattaforme per la comunicazione esterna, consulenti o revisori esterni o rappresentanti sindacali.
- (44) Le procedure di segnalazione interna dovrebbero consentire ai soggetti giuridici privati di ricevere ed esaminare nella massima riservatezza le segnalazioni dei loro dipendenti e di quelli delle consociate o affiliate (il gruppo), ma anche, nella misura del possibile, degli agenti e dei fornitori del gruppo e di chiunque ottenga informazioni attraverso le sue attività professionali presso il soggetto e il gruppo.
- (45) Quali siano le persone o i servizi più competenti all'interno di un soggetto giuridico di diritto privato a ricevere e a dare seguito alle segnalazioni dipende dalla struttura del soggetto stesso, di fatto però la loro funzione dovrebbe assicurare sempre l'assenza di conflitto di interesse e l'indipendenza. Nei soggetti più piccoli tale funzione potrebbe essere duplice e affidata a un funzionario che faccia capo direttamente al direttore organizzativo, come un responsabile della conformità o delle risorse umane, un responsabile delle questioni giuridiche o della privacy, un direttore finanziario, un revisore contabile capo o un membro del consiglio di amministrazione.
- (46) Nel quadro della segnalazione interna la qualità e la trasparenza delle informazioni fornite sulla procedura di seguito della segnalazione sono fondamentali per aumentare la fiducia nell'efficacia di tutto il sistema di protezione degli informatori e ridurre il rischio di segnalazioni o divulgazioni inutili. La persona segnalante dovrebbe essere informata entro un termine ragionevole delle misure previste o adottate in seguito alla

segnalazione (ad esempio l'archiviazione per mancanza di prove sufficienti o altri motivi, l'avvio di un'indagine interna e eventualmente le sue conclusioni, e/o i provvedimenti correttivi adottati, il rinvio a un'autorità competente per ulteriori accertamenti), nella misura in cui tali informazioni non pregiudichino l'indagine o gli accertamenti né ledano i diritti della persona coinvolta. Tale termine ragionevole non dovrebbe superare tre mesi in totale. Se non è ancora stato deciso un seguito adeguato, la persona segnalante deve esserne informata, come anche degli eventuali ulteriori riscontri cui potrebbe attendersi.

- (47) Le persone che intendano segnalare violazioni del diritto dell'Unione dovrebbero poter prendere una decisione informata sull'opportunità di presentare una segnalazione e sulle modalità e i tempi della presentazione. Per questo è opportuno che i soggetti pubblici e privati che hanno predisposto procedure di segnalazione interna forniscano informazioni su tali procedure e sulle procedure per la segnalazione esterna alle autorità competenti interessate. Tali informazioni dovrebbero essere facilmente comprensibili e accessibili, anche, per quanto possibile, ad altre persone oltre ai lavoratori dipendenti che sono in contatto con il soggetto nell'ambito delle loro attività professionali, quali prestatori di servizi, distributori, fornitori e partner commerciali. Tali informazioni potrebbero ad esempio essere esposte in un luogo visibile, accessibile a tutte queste persone e sulla rete web del soggetto in questione ed essere incluse nei corsi e nelle formazioni di etica e integrità.
- (48) Per l'individuazione e la prevenzione efficace delle violazioni del diritto dell'Unione i potenziali informatori devono potere facilmente e in piena riservatezza portare le informazioni di cui dispongono all'attenzione delle autorità competenti preposte a indagare e a risolvere il problema, ove possibile.
- (49) La scarsa fiducia nell'utilità della segnalazione è uno dei principali elementi che scoraggiano i potenziali informatori. Ciò giustifica l'imposizione di un chiaro obbligo, per le autorità competenti, di garantire un adeguato seguito alle segnalazioni ricevute e di dare un riscontro, entro un termine ragionevole, alle persone segnalanti sulle misure previste o adottate (ad esempio l'archiviazione per mancanza di prove sufficienti o altri motivi, l'avvio di un'indagine e eventualmente le sue conclusioni, e/o i provvedimenti correttivi adottati; il rinvio a un'altra autorità competente a dare un seguito), nella misura in cui tali informazioni non pregiudichino gli accertamenti o i diritti delle persone coinvolte.
- (50) Il seguito e il riscontro dovrebbero avvenire entro un termine ragionevole, data la necessità di affrontare rapidamente il problema che potrebbe costituire l'oggetto della segnalazione, e per evitare divulgazioni inutili. Tale termine non dovrebbe superare i tre mesi ma potrebbe essere esteso a sei mesi, se giustificato dalle circostanze specifiche del caso e in particolare dalla natura e complessità dell'oggetto della segnalazione, che potrebbe richiedere lunghi accertamenti.
- (51) Ove previsto dal diritto nazionale o dal diritto dell'Unione, le autorità competenti dovrebbero inoltrare i casi o le informazioni pertinenti agli organi e organismi dell'Unione competenti tra cui, ai fini della presente direttiva, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e l'Ufficio del Pubblico Ministero europeo (EPPO), ferma restando la possibilità per la persona segnalante di riferire direttamente a tali organi e organismi dell'Unione.
- (52) Per consentire un'efficace comunicazione con il personale addetto, è necessario che le autorità competenti abbiano a disposizione e sfruttino canali specifici, distinti dai loro

sistemi ordinari per le denunce pubbliche, che dovrebbero essere di facile utilizzo e permettere segnalazioni in forma scritta e orale, elettronica e cartacea.

- (53) È auspicabile che le autorità competenti dispongano di personale addetto, con un'adeguata formazione professionale anche sulle norme applicabili in materia di protezione dei dati, al fine di gestire le segnalazioni e assicurare la comunicazione con la persona segnalante e che sia dato adeguato seguito alla segnalazione.
- (54) Le persone che desiderano fare una segnalazione dovrebbero essere in grado di prendere una decisione informata sull'opportunità, sulle modalità e sui tempi della presentazione. Le autorità competenti dovrebbero pertanto comunicare pubblicamente e rendere facilmente accessibili le informazioni circa la disponibilità di canali di segnalazione, le procedure applicabili e il personale addetto al loro interno. Tutte le informazioni relative alle segnalazioni dovrebbero essere trasparenti, facilmente comprensibili e affidabili, al fine di promuovere e non scoraggiare la segnalazione.
- (55) Gli Stati membri dovrebbero garantire che le autorità competenti dispongano di adeguate procedure di tutela per il trattamento delle segnalazioni di violazioni e per la protezione dei dati personali delle persone menzionate nella segnalazione. Tali procedure dovrebbero garantire che l'identità di ogni persona segnalante, di ogni persona coinvolta e dei terzi menzionati nella segnalazione (ad esempio testimoni o colleghi) sia protetta in tutte le fasi della procedura. Questo obbligo non dovrebbe pregiudicare la necessità e la proporzionalità dell'obbligo di divulgare informazioni alle condizioni prescritte dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale e dovrebbe essere soggetto alle garanzie adeguate ivi previste, anche nel contesto di accertamenti o procedimenti giudiziari o per tutelare le libertà di altri soggetti, compresi i diritti di difesa della persona coinvolta.
- (56) È necessario che sia il personale addetto sia il resto del personale dell'autorità competente che ha accesso alle informazioni fornite dalla persona segnalante all'autorità competente rispetti l'obbligo del segreto professionale e della riservatezza nel trasmettere i dati all'interno dell'autorità competente e a terzi, anche qualora un'autorità competente apra un'inchiesta o avvii accertamenti o faccia successivamente applicare la legge in relazione alle segnalazioni di violazioni.
- (57) Gli Stati membri dovrebbero assicurare che la documentazione relativa a tutte le segnalazioni di violazioni sia adeguatamente conservata, che ogni segnalazione sia consultabile presso l'autorità competente e che le informazioni ricevute attraverso le segnalazioni possano, se del caso, essere utilizzate come elementi di prova ai fini dell'applicazione della legge.
- (58) La protezione dei dati personali della persona segnalante e della persona coinvolta è fondamentale al fine di evitare trattamenti iniqui o danni alla reputazione dovuti alla divulgazione di dati personali, in particolare dati che rivelino l'identità di una persona coinvolta. Pertanto, conformemente alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati), le autorità competenti dovrebbero stabilire specifiche procedure di protezione dei dati volte alla tutela della persona segnalante, della persona coinvolta e di qualsiasi terza persona menzionata nella segnalazione, e includere un sistema sicuro presso l'autorità competente con diritti di accesso limitati al solo personale autorizzato.

- (59) Il riesame periodico delle procedure delle autorità competenti e lo scambio di buone prassi tra di esse dovrebbe garantire che tali procedure siano adeguate e quindi atte allo scopo.
- (60) Per beneficiare della protezione le persone segnalanti dovrebbero ritenere ragionevolmente, alla luce delle circostanze e delle informazioni di cui dispongono al momento della segnalazione, che i fatti che segnalano sono veri. Questa ragionevole certezza dovrebbe presumersi salvo e fino a prova contraria. Si tratta di una garanzia essenziale contro le segnalazioni dolose e futili o infondate, affinché le persone che segnalano deliberatamente e scientemente informazioni errate o fuorvianti siano escluse dalla protezione. Al tempo stesso assicura che la persona segnalante continui a beneficiare della protezione laddove abbia effettuato una segnalazione imprecisa in buona fede. Nella stessa ottica le persone segnalanti dovrebbero beneficiare della protezione prevista dalla presente direttiva se hanno ragionevoli motivi di ritenere che le informazioni segnalate rientrino nel suo ambito di applicazione.
- (61) Di norma il requisito di esaurire i successivi canali di segnalazione è necessario per garantire che le informazioni pervengano alle persone che possono contribuire alla risoluzione tempestiva ed efficace dei rischi per il pubblico interesse, e per prevenire danni ingiustificati alla reputazione a seguito di divulgazione. Al tempo stesso occorre prevedere alcune eccezioni alla sua applicazione per consentire alla persona segnalante di scegliere il canale più idoneo a seconda delle circostanze specifiche del caso. Inoltre è necessario proteggere la divulgazione tenendo conto di principi democratici come la trasparenza e la responsabilità e di diritti fondamentali come la libertà di espressione e la libertà dei mezzi di informazione e bilanciando l'interesse dei datori di lavoro a gestire le loro organizzazioni e tutelare i loro interessi con la tutela del pubblico interesse, conformemente ai criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁷.
- (62) Di norma le persone segnalanti dovrebbero in primo luogo utilizzare i canali di segnalazione interna di cui dispongono e rivolgersi al loro datore di lavoro. Tuttavia è possibile che non esistano canali interni (nel caso di soggetti che non sono tenuti a istituirli ai sensi della presente direttiva o del diritto nazionale) o che il loro uso non sia obbligatorio (ad esempio nel caso delle persone che non hanno un vincolo di lavoro), oppure che siano stati utilizzati ma non abbiano funzionato correttamente (ad esempio la segnalazione non è stata trattata con diligenza o entro un termine ragionevole, oppure non è stata intrapresa alcuna azione per affrontare la violazione del diritto, nonostante i risultati positivi delle indagini).
- (63) In altri casi i canali interni potrebbero non essere attivati perché presumibilmente non funzionerebbero correttamente, ad esempio laddove le persone segnalanti abbiano validi motivi di ritenere che subirebbero ritorsioni a seguito della segnalazione; che la loro riservatezza non sia tutelata; che il responsabile ultimo nel contesto lavorativo sia coinvolto nella violazione; che la violazione possa essere occultata; che le prove possano essere nascoste o distrutte; che possa essere compromessa l'efficacia degli accertamenti svolti dalle autorità competenti o che sia necessario un intervento urgente (ad esempio per il rischio imminente di un pericolo rilevante e specifico per la vita, la

⁵⁷

Uno dei criteri per determinare se la ritorsione contro gli informatori che divulgano informazioni interferisca con la libertà di espressione in un modo che non è necessario in una società democratica, è stabilire se le persone che hanno effettuato la segnalazione avessero a disposizione canali alternativi per effettuarla; si veda, ad esempio *Guja v. Moldova* [GC], n. 14277/04, ECHR 2008.

salute e la sicurezza delle persone o per l'ambiente). In tutti questi casi dovrebbe essere garantita la protezione delle persone che fanno una segnalazione esterna alle autorità competenti e, se del caso, agli organi e organismi dell'Unione. Inoltre la protezione dovrebbe essere concessa anche nei casi in cui la legislazione dell'Unione consente alla persona segnalante di rivolgersi direttamente alle autorità nazionali competenti o agli organi e organismi dell'Unione, ad esempio nei casi di frode ai danni del bilancio dell'Unione, nella prevenzione e nell'accertamento del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo o nel settore dei servizi finanziari.

- (64) Dovrebbero ugualmente beneficiare di protezione le persone che procedono direttamente alla divulgazione quando la violazione non è ancora stata risolta (ad esempio non è stata adeguatamente valutata o esaminata o non è stato preso alcun provvedimento al riguardo) ma è stata segnalata internamente e/o esternamente esaurendo i successivi canali disponibili; o nei casi in cui le persone segnalanti abbiano validi motivi di ritenere che vi sia collusione con l'autore della violazione e l'autorità competente sia ragionevolmente sospettata, che le prove possano essere nascoste o distrutte o che possa essere compromessa l'efficacia degli accertamenti svolti dalle autorità competenti; in caso di imminente e palese pericolo per il pubblico interesse, o laddove vi sia il rischio di danni irreversibili, tra cui all'integrità fisica.
- (65) Le persone segnalanti dovrebbero essere protette da qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, da parte del loro datore di lavoro o cliente/destinatario di servizi e delle persone che lavorano per l'organizzazione o per conto di quest'ultima, compresi i colleghi di lavoro e i dirigenti della stessa organizzazione o di altre organizzazioni con le quali la persona segnalante sia in contatto nell'ambito della sua attività professionale, nei casi in cui la ritorsione è raccomandata o tollerata dalla persona coinvolta. Dovrebbe essere concessa una protezione dalle misure di ritorsione contro la persona segnalante stessa, ma anche dalle misure che possono essere intraprese contro il soggetto giuridico che rappresenta, come l'annullamento della fornitura di servizi, l'inserimento in una lista nera o il boicottaggio. La ritorsione indiretta comprende anche le azioni intraprese nei confronti dei parenti della persona segnalante che sono in una relazione di lavoro con il suo datore di lavoro o il suo cliente/destinatario dei servizi, e dei rappresentanti dei lavoratori che hanno espresso sostegno all'autore della segnalazione.
- (66) Se non prevenuta e impunita, la ritorsione ha un effetto dissuasivo sui potenziali informatori. Un chiaro divieto di ritorsione inserito nel diritto ha un effetto dissuasivo importante, ulteriormente rafforzato da disposizioni sulla responsabilità personale e da sanzioni per gli autori delle ritorsioni.
- (67) I potenziali informatori che sono incerti sulle modalità della segnalazione o sulla loro protezione possono, in definitiva, essere scoraggiati dal segnalare. Gli Stati membri dovrebbero garantire che siano fornite informazioni pertinenti in modo semplice e facilmente accessibile al pubblico. Dovrebbe essere disponibile una consulenza individuale, imparziale e riservata a titolo gratuito, per stabilire ad esempio se le informazioni in questione siano coperte dalle norme applicabili sulla protezione degli informatori, quale canale di segnalazione sia il più idoneo e se esistano procedure alternative nel caso in cui le informazioni non siano coperte dalle norme applicabili. L'accesso a questo tipo di consulenza può contribuire a far sì che le segnalazioni avvengano attraverso i canali appropriati, in modo responsabile, e che le violazioni e le irregolarità siano individuate tempestivamente o persino impediti.

- (68) Nell'ambito di alcuni quadri nazionali e in determinati casi le persone vittime di ritorsioni possono ottenere una certificazione del fatto che soddisfano le condizioni delle norme vigenti. A prescindere da tali possibilità, dovrebbero avere un accesso effettivo al sindacato giurisdizionale per cui spetta al giudice decidere, sulla base di tutte le circostanze del caso, se ricorrono le condizioni della normativa vigente.
- (69) Non dovrebbe essere possibile rinunciare ai diritti e agli obblighi stabiliti dalla presente direttiva per via contrattuale. Parimenti non dovrebbe essere possibile far valere obblighi giuridici o contrattuali degli individui come le clausole di lealtà dei contratti o gli accordi o contratti di non divulgazione per impedire ai lavoratori di effettuare una segnalazione, negare la protezione o penalizzarli per avere segnalato. Allo stesso tempo la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la protezione del segreto professionale e di altri privilegi professionali previsti dal diritto nazionale.
- (70) È possibile che per giustificare le misure di ritorsione siano addotti motivi diversi dalla segnalazione, nel qual caso può essere molto difficile per le persone segnalanti dimostrare il nesso tra le due cose, mentre gli autori delle ritorsioni possono disporre di maggiori poteri e risorse per documentare le loro azioni e le loro ragioni. Pertanto, una volta che la persona segnalante abbia dimostrato, prima facie, di avere subito un danno a seguito di una segnalazione o divulgazione effettuata a norma della presente direttiva, l'onere della prova dovrebbe spostarsi sulla persona che ha compiuto l'azione pregiudizievole, che dovrebbe quindi dimostrare che l'azione intrapresa non era in alcun modo connessa alla segnalazione o alla divulgazione.
- (71) Al di là di un divieto esplicito di ritorsione previsto dal diritto, è fondamentale che le vittime di ritorsioni possano accedere a mezzi di ricorso. Per ciascun caso il ricorso appropriato sarà determinato dal tipo di ritorsione subita: potrebbe trattarsi di azioni per la reintegrazione (ad esempio in caso di licenziamento, trasferimento o retrocessione di grado, sospensione di formazione o rifiuto di promozione) o per il ripristino di un permesso, di una licenza o di un contratto annullati; del risarcimento di perdite finanziarie attuali e future (perdita di retribuzioni passate ma anche di reddito futuro, costi connessi a un cambiamento di lavoro); del risarcimento per altri danni economici come le spese legali e le spese mediche, e del danno morale (dolore e sofferenza).
- (72) I tipi di azione legale possono variare da un sistema giuridico all'altro, ma dovrebbero garantire un ricorso quanto più completo ed efficace possibile. I mezzi di ricorso non dovrebbe scoraggiare i potenziali informatori. Ad esempio autorizzare un risarcimento come alternativa alla reintegrazione in caso di licenziamento potrebbe dar luogo a una pratica sistematica, in particolare da parte delle organizzazioni di grandi dimensioni, con un effetto dissuasivo sui futuri informatori.
- (73) Le misure provvisorie sono particolarmente importanti per le persone segnalanti, in attesa di un giudizio che può richiedere molto tempo. Le misure provvisorie possono essere necessarie in particolare per porre fine a minacce, tentativi di ritorsione o ritorsioni in atto, come le molestie sul luogo di lavoro, o per impedire forme di ritorsione quali il licenziamento, che potrebbero essere difficili da revocare una volta trascorsi lunghi periodi e che possono causare la rovina finanziaria della persona segnalante. È questa una prospettiva che può seriamente scoraggiare i potenziali informatori.
- (74) Le azioni intraprese contro le persone segnalanti al di fuori del contesto lavorativo, attraverso procedimenti per diffamazione, violazione del diritto d'autore, dei segreti commerciali, della riservatezza e della protezione dei dati personali, possono

fortemente scoraggiare la segnalazione. La direttiva (UE) 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵⁸ esonera le persone segnalanti dalle misure, dalle procedure e dagli strumenti di tutela di azione civile previsti qualora la presunta acquisizione, il presunto utilizzo o la presunta divulgazione del segreto commerciale siano avvenuti per rivelare una condotta scorretta, un'irregolarità o un'attività illecita, a condizione che il convenuto abbia agito per proteggere l'interesse pubblico generale. Anche in altri procedimenti le persone segnalanti devono potersi avvalere del fatto di avere effettuato una segnalazione o una divulgazione a norma della presente direttiva per difendersi. In questi casi dovrebbe spettare alla persona che ha avviato il procedimento dimostrare che era intenzione della persona segnalante violare la legge.

- (75) Le spese legali possono rappresentare un onere considerevole per le persone segnalanti che contestano le misure di ritorsione adottate nei loro confronti nell'ambito di un procedimento giudiziario. Sebbene possano recuperare tali spese alla fine del procedimento, potrebbero non essere in grado di farvi fronte in anticipo, in particolare se sono disoccupati e inseriti nelle liste nere. L'assistenza nei procedimenti giudiziari penali, in particolare a norma della direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵⁹ e più in generale il sostegno a chi si trova in gravi difficoltà finanziarie potrebbero essere determinanti, in alcuni casi, per l'attuazione efficace dei loro diritti alla protezione.
- (76) I diritti della persona coinvolta dovrebbero essere tutelati in modo da evitare danni alla sua reputazione o altre conseguenze negative. Inoltre i diritti della difesa e l'accesso ai mezzi di ricorso della persona coinvolta dovrebbero essere pienamente rispettati in ogni fase del procedimento che segue la segnalazione, conformemente agli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Gli Stati membri dovrebbero assicurare il diritto alla difesa della persona coinvolta, compreso il diritto di accedere al fascicolo, il diritto di essere sentita e il diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione che la riguarda, ai sensi delle vigenti procedure previste dalla legislazione nazionale nel quadro di accertamenti o successivi procedimenti giudiziari.
- (77) La persona che subisce un pregiudizio, direttamente o indirettamente, a seguito della segnalazione o della divulgazione di informazioni imprecise o fuorvianti dovrebbe conservare la protezione e i mezzi di ricorso di cui dispone in base alle norme del diritto ordinario. Nel caso in cui la segnalazione o divulgazione di informazioni imprecise o fuorvianti sia stata fatta volontariamente e scientemente, le persone coinvolte dovrebbero avere diritto a un risarcimento conformemente al diritto nazionale.
- (78) Le sanzioni sono necessarie per assicurare l'efficacia delle norme sulla protezione degli informatori. Le sanzioni nei confronti di quanti intraprendono misure di ritorsione o altre azioni avverse contro gli informatori possono scoraggiare ulteriori azioni di questo tipo. Le sanzioni contro le persone che effettuano una segnalazione o una divulgazione che risultano scientemente false sono necessarie per prevenire ulteriori segnalazioni dolose e preservare la credibilità del sistema. La proporzionalità

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (GU L 297 del 4.11.2016, pag. 1).

di tali sanzioni dovrebbe garantire che non abbiano un effetto dissuasivo sui potenziali informatori.

- (79) Al trattamento dei dati personali effettuato ai sensi della presente direttiva, incluso lo scambio o la trasmissione di dati personali da parte delle autorità competenti, dovrebbero applicarsi il regolamento (UE) 2016/679 e la direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, e qualsiasi scambio o trasmissione di informazioni da parte delle autorità competenti a livello di Unione dovrebbe avvenire conformemente al regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio⁶⁰. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata ai principi relativi al trattamento dei dati personali definiti all'articolo 5 del regolamento generale sulla protezione dei dati, all'articolo 4 della direttiva (UE) 2016/680 e all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 45/2001, e al principio della protezione dei dati fin dalla fase di concezione e d'ufficio stabilito all'articolo 25 del regolamento generale sulla protezione dei dati, all'articolo 20 della direttiva (UE) 2016/680 e all'articolo XX del regolamento (UE) n. 2018/XX che abroga il regolamento n. 45/2001 e alla decisione n. 1247/2002/CE.
- (80) La presente direttiva introduce norme minime e gli Stati membri dovrebbero avere la facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per la persona segnalante, purché non interferiscano con le misure per la protezione delle persone coinvolte.
- (81) Conformemente all'articolo 26, paragrafo 2, del TFUE, il mercato interno deve comportare uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la circolazione libera e sicura delle merci e dei servizi. Il mercato interno dovrebbe fornire ai cittadini dell'Unione un valore aggiunto migliorando la qualità e la sicurezza di beni e servizi, garantendo un elevato livello di salute pubblica e di protezione dell'ambiente, nonché la libera circolazione dei dati personali. Pertanto l'articolo 114 del TFUE è la base giuridica adeguata per adottare le misure necessarie per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. In aggiunta all'articolo 114 del TFUE, la presente direttiva dovrebbe avere ulteriori basi giuridiche specifiche per coprire i settori che si basano sugli articoli 16, 33, 43 e 50, sull'articolo 53, paragrafo 1, sugli articoli 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 e 207 del TFUE e sull'articolo 31 del trattato Euratom per l'adozione di misure dell'Unione. Poiché la presente direttiva mira anche a proteggere meglio gli interessi finanziari dell'Unione, l'articolo 324, paragrafo 4, del TFUE dovrebbe essere incluso come base giuridica.
- (82) L'ambito di applicazione materiale della presente direttiva si basa sull'identificazione di settori in cui l'introduzione della protezione degli informatori risulta giustificata e necessaria visti i dati attualmente disponibili. Tale ambito di applicazione materiale può essere esteso ad altri settori o atti dell'Unione, se necessario per rafforzarne l'applicazione alla luce di prove che potrebbero emergere in futuro o sulla base della valutazione del funzionamento della presente direttiva.
- (83) Ogni qual volta vengano adottati nuovi atti legislativi pertinenti alla presente direttiva, essi dovrebbero specificare, ove opportuno, che la presente direttiva è di applicazione. Ove necessario l'articolo 1 e l'allegato dovrebbero essere modificati.

⁶⁰

Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1).

- (84) L'obiettivo della presente direttiva, vale a dire il rafforzamento, mediante una protezione efficace degli informatori, dell'applicazione della legge in determinati settori e atti in cui le violazioni del diritto dell'Unione possano arrecare un grave pregiudizio al pubblico interesse, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri che agiscono da soli o senza coordinamento, ma può essere conseguito meglio attraverso un intervento dell'Unione che stabilisce norme minime di armonizzazione in materia di protezione degli informatori. Inoltre solo un'azione dell'Unione può garantire la coerenza e armonizzare le norme attuali dell'Unione sulla protezione degli informatori. L'Unione può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (85) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, segnatamente, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Di conseguenza la presente direttiva deve essere applicata conformemente a tali diritti e principi. In particolare la presente direttiva mira a garantire il pieno rispetto della libertà di espressione e d'informazione, il diritto alla protezione dei dati personali, la libertà d'impresa, il diritto a un livello elevato di protezione dei consumatori, il diritto a un ricorso effettivo e i diritti della difesa.
- (86) Conformemente all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 45/2001, il garante europeo della protezione dei dati è stato consultato e ha espresso un parere il [...]⁶¹,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

AMBITO DI APPLICAZIONE E DEFINIZIONI

Articolo 1

Ambito di applicazione materiale

1. Per rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori, la presente direttiva stabilisce norme minime comuni di protezione delle persone che segnalano le attività illecite o gli abusi del diritto seguenti:
 - a) violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui all'allegato (parte I e parte II) relativamente ai seguenti settori:
 - i) appalti pubblici;
 - ii) servizi finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
 - iii) sicurezza dei prodotti;
 - iv) sicurezza dei trasporti;

⁶¹ GU C [...] del [...], pag.

- v) tutela dell'ambiente;
 - vi) sicurezza nucleare;
 - vii) sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali;
 - viii) salute pubblica;
 - ix) protezione dei consumatori;
 - x) tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.
- b) violazioni e degli articoli 101, 102, 106, 107 e 108 del TFUE e violazioni che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio e del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio;
 - c) violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ai sensi dell'articolo 325 del TFUE e ulteriormente specificati, in particolare con direttiva (UE) 2017/1371 e regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013;
 - d) violazioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del TFUE, 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.
2. Laddove siano previste norme specifiche sulla segnalazione delle violazioni negli atti settoriali dell'Unione elencati nella parte 2 dell'allegato, si applicano tali norme. Le disposizioni della presente direttiva si applicano a tutte le questioni relative alla protezione degli informatori che non sono regolamentate da tali atti settoriali dell'Unione.

Articolo 2

Ambito di applicazione personale

- 1. La presente direttiva si applica alle persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico che hanno acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo, compresi almeno:
 - a) le persone aventi la qualità di lavoratore ai sensi dell'articolo 45 del TFUE;
 - b) le persone aventi la qualità di lavoratore autonomo ai sensi dell'articolo 49 del TFUE;
 - c) gli azionisti e i membri dell'organo direttivo di un'impresa, compresi i membri senza incarichi esecutivi, i volontari e i tirocinanti non retribuiti;
 - d) qualsiasi persona che lavora sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori.
- 2. La presente direttiva si applica inoltre alle persone segnalanti il cui rapporto di lavoro non è ancora iniziato nei casi in cui le informazioni riguardanti una violazione sono state acquisite durante il processo di selezione o altre fasi della trattativa precontrattuale.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

- (1) “violazioni”: attività illecite effettive o potenziali o abusi del diritto in relazione agli atti dell’Unione e ai settori che rientrano nell’ambito di applicazione di cui all’articolo 1 e all’allegato;
- (2) “attività illecite”: atti od omissioni contrari al diritto dell’Unione;
- (3) “abuso del diritto”: atti od omissioni che rientrano nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione, che pur non risultando irregolari dal punto di vista formale vanificano l’oggetto o la finalità della norme applicabili;
- (4) “informazioni sulle violazioni”: gli elementi di prova riguardanti le violazioni effettive, ma anche i ragionevoli sospetti riguardanti potenziali violazioni che non sono state ancora commesse;
- (5) “segnalazione”: la comunicazione di informazioni relative a una violazione che si è verificata o che potrebbe verificarsi nell’organizzazione presso cui la persona segnalante lavora o ha lavorato, o in altra organizzazione con la quale è o è stata in contatto nell’ambito della sua attività professionale;
- (6) “segnalazione interna”: la comunicazione di informazioni sulle violazioni all’interno di un soggetto giuridico pubblico o privato;
- (7) “segnalazione esterna”: la comunicazione di informazioni sulle violazioni alle autorità competenti;
- (8) “divulgazione”: il fatto di rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni acquisite in un contesto lavorativo;
- (9) “persona segnalante”: la persona fisica o giuridica che segnala o divulga informazioni sulle violazioni acquisite nell’ambito delle sue attività professionali;
- (10) “contesto lavorativo”: le attività lavorative presenti o passate svolte nel settore pubblico o privato attraverso le quali, indipendentemente dalla loro natura, un soggetto può acquisire informazioni sulle violazioni e nel cui ambito rischia di subire ritorsioni in caso di segnalazione;
- (11) “persona coinvolta”: la persona fisica o giuridica menzionata nella segnalazione o divulgazione come persona alla quale la violazione è attribuita o con la quale è associata;
- (12) “ritorsione”: qualsiasi atto o omissione, effettivo o potenziale scaturito dalla segnalazione interna o esterna che si verifica in un contesto lavorativo e che provochi o possa provocare danni ingiustificati alla persona segnalante;
- (13) “seguito”: l’azione intrapresa dal destinatario della segnalazione, interna o esterna, allo scopo di valutare la sussistenza dei fatti segnalati e, se del caso, porre rimedio alla pretesa violazione, comprese azioni come l’indagine interna, gli accertamenti, l’azione penale, l’azione per il recupero dei fondi e l’archiviazione;
- (14) “autorità competente”: l’autorità nazionale autorizzata a ricevere le segnalazioni conformemente al capo III e designata a svolgere le funzioni previste dalla presente direttiva, in particolare per quanto riguarda il seguito dato alle segnalazioni.

CAPO II

COMUNICAZIONE INTERNA E SEGUITO DATO ALLE SEGNALAZIONI

Articolo 4

Obbligo di istituire canali e procedure interne per le segnalazioni e relativo seguito

1. Gli Stati membri assicurano che i soggetti giuridici del settore privato e pubblico istituiscano canali e procedure di segnalazione interna e per il seguito delle segnalazioni, previa consultazione delle parti sociali se del caso.
2. Tali canali e procedure devono permettere ai dipendenti del soggetto di effettuare le segnalazioni. Essi possono permettere anche ad altre persone in contatto con l'entità nell'ambito della loro attività professionale, di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), c) e d), di effettuare una segnalazione, ma l'uso dei canali di segnalazione interna non è obbligatorio per tali categorie di persone.
3. I soggetti giuridici del settore privato di cui al paragrafo 1 sono i seguenti:
 - a) soggetti giuridici privati con 50 o più dipendenti;
 - b) soggetti giuridici privati il cui fatturato annuo o il cui bilancio annuo totale è pari o superiore a 10 milioni di EUR;
 - c) soggetti giuridici privati di qualsiasi dimensione che operano nel settore dei servizi finanziari o che sono vulnerabili al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo, conformemente agli atti dell'Unione elencati nell'allegato.
4. In seguito a un'adeguata valutazione dei rischi e tenuto conto della natura delle attività dei soggetti e del conseguente livello di rischio, gli Stati membri possono chiedere ai soggetti giuridici privati di piccole dimensioni, quali definiti nella raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003⁶², diversi da quelli di cui al paragrafo 3, lettera c), di stabilire canali e procedure di segnalazione interna.
5. La decisione adottata da uno Stato membro a norma del paragrafo 4 è notificata alla Commissione, insieme ad una motivazione e ai criteri utilizzati nella valutazione del rischio. La Commissione comunica detta decisione agli altri Stati membri.
6. I soggetti giuridici del settore pubblico di cui al paragrafo 1 sono le seguenti:
 - a) l'amministrazione dello Stato;
 - b) l'amministrazione e i servizi regionali;
 - c) i comuni di più di 10 000 abitanti;
 - d) altri soggetti di diritto pubblico.

⁶²

Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36.

Articolo 5

Procedure per la segnalazione interna e relativo seguito

1. Le procedure per le segnalazioni e relativo seguito di cui all'articolo 4 comprendono i seguenti elementi:
 - a) canali per ricevere le segnalazioni che siano progettati, realizzati e gestiti in modo da garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante e da impedire l'accesso al personale non autorizzato;
 - b) la designazione di una persona o di un servizio competente per dare seguito alle segnalazioni;
 - c) un seguito diligente della segnalazione da parte di detta persona o servizio;
 - d) un termine ragionevole, non superiore a tre mesi dopo la segnalazione, per dare un riscontro alla persona segnalante sul seguito dato alla segnalazione;
 - e) informazioni chiare e facilmente accessibili sulle procedure e sulle modalità e condizioni in base alle quali possono essere effettuate segnalazioni esterne alle autorità competenti a norma dell'articolo 13, paragrafo 2, e, se del caso, ad organi e organismi dell'Unione.
2. I canali di cui al paragrafo 1, lettera a), consentono di effettuare le segnalazioni in tutte le seguenti modalità:
 - a) per iscritto su supporto elettronico o in formato cartaceo e/o oralmente mediante linee telefoniche registrate o non registrate;
 - b) incontro diretto con la persona o il servizio incaricati di ricevere le segnalazioni.I canali di segnalazione possono essere gestiti internamente da una persona o da un servizio designato a tale scopo o essere messi a disposizione esternamente da terzi, a condizione che siano rispettate le garanzie e i requisiti di cui al paragrafo 1, lettera a).
3. La persona o il servizio competente di cui al paragrafo 1, lettera b), può essere la stessa persona o lo stesso servizio abilitato a ricevere le segnalazioni. Possono essere designate come "persone di fiducia" altre persone cui le persone segnalanti e quelle che intendano segnalare possono chiedere una consulenza riservata.

CAPO III

SEGNALAZIONE ESTERNA E RELATIVO SEGUITO

Articolo 6

Obbligo di istituire canali di segnalazione esterna e di dare seguito alle segnalazioni

1. Gli Stati membri designano le autorità competenti a ricevere e gestire le segnalazioni.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti:

- a) stabiliscano canali di segnalazione esterna indipendenti, autonomi, sicuri e riservati per il ricevimento e il trattamento delle informazioni fornite dalla persona segnalante;
 - b) diano un riscontro alla persona segnalante sul seguito dato alla segnalazione entro un termine ragionevole non superiore a tre mesi o sei mesi in casi debitamente giustificati;
 - c) trasmettano le informazioni contenute nella segnalazione agli organi e organismi competenti dell'Unione, se del caso, per ulteriori indagini ove previsto dal diritto nazionale o dell'Unione.
- 3. Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti diano seguito alle segnalazioni prendendo le misure necessarie e svolgano gli opportuni accertamenti sull'oggetto delle segnalazioni. Le autorità competenti comunicano alla persona segnalante l'esito finale degli accertamenti.
 - 4. Gli Stati membri assicurano che l'autorità che ha ricevuto una segnalazione, ma non è competente per trattare la violazione segnalata, la trasmetta all'autorità competente e che la persona segnalante ne sia informata.

Articolo 7

Progettazione dei canali di segnalazione esterna

- 1. I canali di segnalazione esterna dedicati sono considerati indipendenti e autonomi a condizione che siano soddisfatti tutti i seguenti criteri:
 - a) siano separati dai canali di comunicazione generali dell'autorità competente, compresi quelli con cui l'autorità competente comunica internamente e con terzi nel corso del normale svolgimento delle proprie attività;
 - b) siano progettati, realizzati e gestiti in modo da garantire la completezza, l'integrità e la riservatezza delle informazioni e impediscano l'accesso del personale non autorizzato dell'autorità competente;
 - c) permettano la memorizzazione di informazioni su supporti durevoli, conformemente all'articolo 11, per consentire ulteriori accertamenti.
- 2. I canali di segnalazione dedicati consentono la segnalazione almeno in tutte le seguenti modalità:
 - a) segnalazione scritta in formato elettronico o cartaceo;
 - b) segnalazione orale mediante linee telefoniche registrate o non registrate;
 - c) incontro diretto con il personale addetto dell'autorità competente.
- 3. Le autorità competenti assicurano che le segnalazioni ricevute con mezzi diversi dai canali di segnalazione dedicati di cui ai paragrafi 1 e 2 siano trasmesse senza indugio e senza modifiche al personale addetto dell'autorità competente utilizzando i canali di comunicazione dedicati.
- 4. Gli Stati membri predispongono procedure atte a garantire che, ove una segnalazione sia inizialmente indirizzata a una persona che non è designata come addetta al trattamento delle segnalazioni, questa si astenga dal divulgare qualsiasi informazione che possa identificare la segnalazione o la persona coinvolta.

Articolo 8

Personale addetto

1. Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti dispongano di personale addetto al trattamento delle segnalazioni. Il personale addetto riceve una formazione specifica su come trattare le segnalazioni.
2. Il personale addetto esercita le seguenti funzioni:
 - a) fornisce a qualsiasi persona coinvolta informazioni sulle procedure per la segnalazione;
 - b) riceve le segnalazioni e dà loro seguito;
 - c) mantiene i contatti con la persona segnalante per tenerla al corrente degli sviluppi e dell'esito degli accertamenti.

Articolo 9

Procedure applicabili alla segnalazione esterna

1. Le procedure applicabili alla segnalazione esterna prevedono quanto segue:
 - a) le modalità con cui l'autorità competente può richiedere alla persona segnalante di chiarire le informazioni fornite o di dare ulteriori informazioni di cui sia a conoscenza;
 - b) un termine ragionevole, non superiore a tre mesi o sei mesi in casi debitamente giustificati, per dare un riscontro alla persona segnalante sul seguito accordato alla segnalazione e sul tipo e contenuto di tale riscontro;
 - c) il regime di riservatezza applicabile alle segnalazioni, compresa una descrizione dettagliata delle circostanze in cui possono essere comunicati i dati riservati della persona segnalante.
2. La descrizione dettagliata di cui al paragrafo 1, lettera c), comprende i casi eccezionali in cui può non essere garantita la riservatezza dei dati personali, compreso il caso in cui la divulgazione di dati personali costituisca un obbligo proporzionato e necessario prescritto dal diritto dell'Unione o da quello nazionale nell'ambito di accertamenti o successivi procedimenti giudiziari, oppure al fine di tutelare le libertà altrui, quali il diritto alla difesa della persona coinvolta, e comunque nel quadro delle adeguate tutele previste da tali legislazioni.
3. La descrizione dettagliata di cui al paragrafo 1, lettera c), deve essere scritta in modo chiaro e con un linguaggio di facile comprensione ed essere facilmente accessibile alle persone segnalanti.

Articolo 10

Informazioni sul ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito

Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti pubblichino sui loro siti web, in una sezione separata, facilmente identificabile e accessibile, almeno le seguenti informazioni:

- a) le condizioni alle quali la persona segnalante beneficia di protezione ai sensi della presente direttiva;
- b) i canali di comunicazione per ricevere e dare seguito alle segnalazioni:
 - i) i numeri di telefono, indicando se le conversazioni sono registrate o meno quando si utilizza la linea telefonica;
 - ii) gli indirizzi postali ed elettronici dedicati, sicuri e riservati, per contattare il personale addetto;
- c) le procedure applicabili alle segnalazioni di violazioni di cui all'articolo 9;
- d) il regime di riservatezza applicabile alle segnalazioni, in particolare alle informazioni relative al trattamento dei dati personali conformemente all'articolo 13 del regolamento (UE) 2016/679, all'articolo 13 della direttiva (UE) 2016/680 e all'articolo 11 del regolamento (CE) n. 45/2001, a seconda dei casi;
- e) il tipo di seguito da dare alle segnalazioni;
- f) i mezzi di ricorso e le procedure disponibili contro le ritorsioni e le possibilità di ottenere una consulenza riservata per le persone che intendano effettuare una segnalazione;
- g) una dichiarazione che spieghi chiaramente che fornire informazioni all'autorità competente ai sensi della presente direttiva non costituisce violazione di eventuali limitazioni alla divulgazione delle informazioni imposte per contratto o per via legislativa, regolamentare o amministrativa, né implica per la persona segnalante responsabilità di qualsivoglia natura in relazione a tale segnalazione.

Articolo 11

Conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni ricevute

1. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti conservino la documentazione inerente a ogni segnalazione ricevuta.
2. Le autorità competenti confermano tempestivamente il ricevimento delle segnalazioni scritte all'indirizzo postale o elettronico indicato dalla persona segnalante, tranne nel caso in cui quest'ultima abbia esplicitamente richiesto di non ricevere la conferma o nel caso in cui l'autorità competente ritenga ragionevolmente che confermare la ricezione della segnalazione scritta metta a repentaglio la tutela dell'identità della persona segnalante.
3. Se si utilizza per la segnalazione delle violazioni una linea telefonica registrata subordinatamente al consenso della persona segnalante, l'autorità competente ha il diritto di documentare la comunicazione orale mediante:
 - a) una registrazione della conversazione su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni,
 - b) una trascrizione completa e accurata della conversazione effettuata dal personale addetto dell'autorità competente.

L'autorità competente le consente di verificare, rettificare e approvare la trascrizione della chiamata mediante l'apposizione della propria firma.

4. Se si utilizza per la segnalazione orale una linea telefonica non registrata, l'autorità competente ha il diritto di documentare la segnalazione mediante un resoconto dettagliato della conversazione redatto dal personale addetto. L'autorità competente le consente di verificare, rettificare e approvare il verbale della chiamata mediante l'apposizione della propria firma.
 5. Se una persona chiede un incontro con il personale addetto dell'autorità competente per una segnalazione a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), le autorità competenti assicurano, subordinatamente al consenso della persona segnalante, che saranno conservate informazioni complete e accurate di tale incontro su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni. L'autorità competente ha il diritto di documentare l'incontro mediante:
 - a) una registrazione della conversazione su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni,
 - b) un resoconto accurato dell'incontro redatto dal personale addetto dell'autorità competente.
- L'autorità competente le consente di verificare, rettificare e approvare il verbale dell'incontro mediante l'apposizione della propria firma.

Articolo 12

Riesame delle procedure da parte delle autorità competenti

Gli Stati membri provvedono a che le autorità competenti riesaminino regolarmente, almeno una volta ogni due anni, le proprie procedure per il ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito. Nel quadro di tale riesame le autorità competenti tengono conto della propria esperienza e di quella di altre autorità competenti e adeguano le proprie procedure di conseguenza.

CAPO IV

PROTEZIONE DELLE PERSONE SEGNALANTI E DELLE PERSONE COINVOLTE

Articolo 13

Condizioni per la protezione delle persone segnalanti

1. Le persone segnalanti beneficiano della protezione prevista dalla presente direttiva a condizione che abbiano fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che queste informazioni rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.
2. Una persona che effettua una segnalazione esterna beneficia della protezione prevista dalla presente direttiva se ricorre una delle seguenti condizioni:

- a) la persona ha dapprima effettuato una segnalazione interna ma non è stato predisposto alcun seguito adeguato entro il termine ragionevole di cui all'articolo 5;
- b) i canali di segnalazione interna non erano accessibili alla persona segnalante o non era ragionevolmente presumibile che questa fosse a conoscenza della loro disponibilità;
- c) l'uso dei canali di segnalazione interna non era obbligatorio per la persona segnalante conformemente all'articolo 4, paragrafo 2;
- d) non era ragionevolmente presumibile che la persona segnalante utilizzasse i canali di segnalazione interna, tenuto conto dell'oggetto della segnalazione;
- e) 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;
- f) la persona segnalante aveva il diritto di effettuare la segnalazione direttamente a un'autorità competente mediante i canali di segnalazione esterna in virtù del diritto dell'Unione.

3. Una persona che effettua una segnalazione ai pertinenti organi e organismi dell'Unione sulle violazioni che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva beneficia della protezione prevista dalla presente direttiva alle stesse condizioni di una persona che ha effettuato una segnalazione esterna conformemente alle condizioni di cui al paragrafo 2.

4. Una persona che rende di pubblico dominio informazioni sulle violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva beneficia della protezione prevista dalla presente direttiva nei casi seguenti:

- a) la persona segnalante ha effettuato una prima segnalazione interna e/o esterna conformemente ai capi II e III e al paragrafo 2, ma non è stato predisposto alcun seguito adeguato entro il termine stabilito all'articolo 6, paragrafo 2, lettera b), e all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b); o
- b) non era ragionevolmente presumibile 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.

Articolo 14

Divieto di ritorsione contro le persone segnalanti

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare ogni forma di ritorsione, diretta o indiretta, contro le persone che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 13, segnatamente:

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- c) il trasferimento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d) la sospensione della formazione;
- e) le note di merito o le referenze negative;

- f) l'imposizione o amministrazione di misure disciplinari, la nota di biasimo o altra sanzione, anche pecuniaria;
- g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo sul luogo di lavoro;
- h) la discriminazione, lo svantaggio o il trattamento iniquo;
- i) la mancata conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro permanente;
- j) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata del contratto di lavoro a termine;
- k) danni, anche alla reputazione della persona, o la perdita finanziaria, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di reddito;
- l) l'inserimento nelle liste nere sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che determina l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- m) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto per beni o servizi;
- n) l'annullamento di una licenza o di un permesso.

Articolo 15

Misure di protezione dalle ritorsioni

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire la protezione dalle ritorsioni contro le persone segnalanti che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 13. Tali misure comprendono in particolare quelle di cui ai paragrafi da 2 a 8.
2. Devono essere rese facilmente accessibili al pubblico, a titolo gratuito, informazioni e consulenze esaustive e indipendenti sulle procedure e i mezzi di ricorso esperibili in materia di protezione dalle ritorsioni.
3. Le persone segnalanti hanno accesso all'assistenza efficace delle autorità competenti dinanzi a qualsiasi autorità pertinente associata alla loro protezione dalle ritorsioni, compreso, ove previsto dal diritto nazionale, la certificazione del fatto che beneficiano della protezione prevista dalla presente direttiva.
4. Le persone che effettuano una segnalazione esterna alle autorità competenti o una divulgazione conformemente alla presente direttiva non possono essere considerate responsabili di violare eventuali restrizioni alla divulgazione delle informazioni imposte per contratto o per via legislativa, regolamentare o amministrativa, né possono essere attribuite loro responsabilità di alcun tipo in relazione a tale segnalazione.
5. Nei procedimenti giudiziari relativi a un danno subito da una persona segnalante, e a condizione che questa abbia motivi ragionevoli di ritenere che il danno subito sia in ritorsione alla segnalazione o divulgazione effettuata, spetta alla persona che ha preso la misura di ritorsione dimostrare che il danno non è conseguenza di tale segnalazione o divulgazione ma è esclusivamente dovuto a motivi debitamente giustificati.
6. Le persone segnalanti devono avere accesso a mezzi di ricorso adeguati contro le ritorsioni, compresi provvedimenti provvisori in attesa della risoluzione dei procedimenti giudiziari, conformemente al quadro nazionale.

7. Oltre all'esenzione dalle misure, dalle procedure e dai mezzi di ricorso previsti dalla direttiva (UE) 2016/943, le persone segnalanti hanno il diritto, nei procedimenti giudiziari, compreso per diffamazione, violazione del diritto d'autore, violazione degli obblighi di riservatezza o per le richieste di risarcimento fondate sul diritto privato, sul diritto pubblico o sul diritto del lavoro collettivo, di basarsi sul fatto di avere effettuato una segnalazione o divulgazione conformemente alla presente direttiva per chiedere il non luogo a procedere.

8. Oltre a fornire un patrocinio a spese dello Stato alle persone segnalanti nel quadro di un procedimento civile e penale transfrontaliero, conformemente alla direttiva (UE) 2016/1919 e alla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁶³, e conformemente al diritto nazionale, gli Stati membri possono prevedere ulteriori misure di assistenza e sostegno giuridico e finanziario per le persone segnalanti nell'ambito dei procedimenti giudiziari.

Articolo 16

Misure per la protezione delle persone coinvolte

1. Gli Stati membri garantiscono che le persone coinvolte godano pienamente del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, della presunzione di innocenza e dei diritti della difesa, compreso il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al fascicolo, in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
2. Se l'identità della persona coinvolta non è nota al pubblico, le autorità competenti provvedono a che sia tutelata fintanto che sono in corso gli accertamenti.
3. Le procedure di cui agli articoli 9 e 11 si applicano anche alla tutela dell'identità della persona coinvolta.

Articolo 17

Sanzioni

1. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche che:
 - a) ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni;
 - b) adottano misure di ritorsione contro le persone segnalanti;
 - c) intentano procedimenti vessatori contro le persone segnalanti;
 - d) violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti.
2. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone che fanno segnalazioni o divulgazioni dolose o infondate, comprese misure di risarcimento delle persone che hanno subito un pregiudizio da tali segnalazioni o divulgazioni dolose o infondate.

⁶³ Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3).

Articolo 18

Trattamento dei dati personali

Al trattamento dei dati personali effettuato ai sensi della presente direttiva, tra cui lo scambio o la trasmissione di dati personali da parte delle autorità competenti, presiedono il regolamento (UE) 2016/679 e la direttiva (UE) 2016/680. Lo scambio o la trasmissione di informazioni tra autorità competenti a livello di Unione deve essere conforme al regolamento (CE) n. 45/2001. I dati personali che non sono pertinenti per il trattamento di un caso specifico sono cancellati immediatamente.

CAPO V

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 19

Trattamento più favorevole

Gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla presente direttiva, fatti salvi l'articolo 16 e l'articolo 17, paragrafo 2.

Articolo 20

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 15 maggio 2021. Essi ne informano immediatamente la Commissione.
2. Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

Articolo 21

Relazioni, valutazione e revisione

1. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tutte le informazioni pertinenti relative all'attuazione e all'applicazione della presente direttiva. Sulla base delle

informazioni fornite, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione e l'applicazione della presente direttiva entro il 15 maggio 2023.

2. Fatti salvi gli obblighi di relazione previsti da altri atti giuridici dell'Unione, gli Stati membri trasmettono su base annuale alla Commissione le seguenti statistiche relative alle segnalazioni di cui al capo III, se disponibili a livello centrale nello Stato membro interessato:
 - a) numero di segnalazioni ricevute dalle autorità competenti;
 - b) numero di accertamenti e procedimenti avviati a seguito di tali segnalazioni e esito finale;
 - c) danni finanziari stimati, se accertati, e importi recuperati a seguito di accertamenti e procedimenti legati alle violazioni segnalate.
3. Entro il 15 maggio 2027 e tenendo conto della sua relazione trasmessa ai sensi del paragrafo 1 e delle statistiche degli Stati membri trasmesse ai sensi del paragrafo 2, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuta l'impatto della normativa nazionale di recepimento della presente direttiva. La relazione valuta il funzionamento della presente direttiva e l'eventuale necessità di provvedimenti aggiuntivi, comprese, ove appropriato, modifiche al fine di estendere l'ambito di applicazione della presente direttiva ad altri settori o atti dell'Unione.

Articolo 22

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 23

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente