



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0005402 P-4.22.1

del 12/06/2018



20056279

**ELENCO INDIRIZZI IN ALLEGATO (A)**  
**Trasmissione per posta elettronica**

**OGGETTO:** Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente *la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione – COM(2018) 218.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo

dott. Roberto Biasini

## **ALLEGATO A**

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero della Giustizia  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero del Lavoro e delle Politiche  
Sociali  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Infrastrutture e dei  
Trasporti  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Politiche Agricole,  
Alimentari e Forestali  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, della Tutela  
del Territorio e del Mare  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Funzione Pubblica  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento Politiche Europee  
Ufficio per il Mercato interno, la  
competitività e gli affari generali

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto dell'atto:**

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

- **Codice della proposta:** COM(2018) 218 final del 23/04/2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0106(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

La constatazione che attività illecite e casi di abuso possono verificarsi in ogni tipo di organizzazione, pubblica o privata e di qualsiasi dimensione, oltre che sotto varie forme (dalla corruzione, alla frode, alla negligenza, alla prativa scorretta) con il rischio di arrecare pregiudizio al pubblico interesse, ha fatto rilevare l'esigenza di proteggere gli informatori, ossia coloro che segnalano atti illeciti, dopo avere assunto informazioni nei propri contesti lavorativi.

L'attività degli informatori è infatti molto importante in questo contesto, poiché essi contribuiscono a rendere pubblici fatti che altrimenti non verrebbero alla luce. Con la loro attività gli informatori prevengono danni e consentono di individuare minacce o pregiudizi al pubblico interesse.

Sussiste però il rischio che costoro, per paura di subire ritorsioni nel contesto lavorativo, siano poco inclini ad operare le segnalazioni di atti illeciti.

L'esigenza di proteggere gli informatori è stata quindi sentita sia a livello europeo che a livello internazionale e la mancanza di una efficace protezione rischia in sostanza di incidere negativamente sulla libertà di espressione e sulla libertà dei mezzi di informazione, sancite dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Essa può incidere anche negativamente sulla applicazione del diritto dell'UE, sicché è riconosciuto che l'attività di whistleblowing è un mezzo per fornire informazioni all'attività di indagine nei casi di violazioni del diritto europeo.

In questo contesto si è constatato che la protezione garantita agli informatori nell'Unione europea è frammentata, sicché l'assenza di una protezione in uno Stato membro può avere un impatto negativo sul funzionamento delle politiche europee al suo interno come anche nei confronti degli altri Stati membri. Se un informatore non si sente sufficientemente garantito dai rischi di ritorsione, il rischio è che vi siano sempre meno casi di segnalazione di violazioni del diritto UE, con gravi ripercussioni sulla tutela del pubblico interesse.

E' sorta così l'esigenza, peraltro segnalata anche dal Parlamento europeo alla Commissione (risoluzioni del 24 ottobre 2017 e del 20 gennaio 2017), di avviare una proposta legislativa orizzontale per garantire un livello di protezione elevato per gli informatori nell'UE, nel settore pubblico e privato, nonché presso le istituzioni nazionali ed europee.

La **finalità** della proposta è quindi quella di sfruttare appieno le potenzialità della protezione degli informatori per rafforzare l'applicazione della legge, tenendo conto del fatto che la carenza di segnalazione da parte degli informatori, per paura di ritorsioni, può incidere negativamente sulla applicazione della legge e quindi può arrecare pregiudizio al pubblico interesse. In questo modo, si

intende che la proposta può incidere positivamente sulla applicazione del diritto dell'Unione nei settori indicati dalla stessa, contribuendo a rendere efficace il mercato unico, anche in termini di miglioramento del contesto imprenditoriale (che potrà operare in condizioni di correttezza) e dell'equità fiscale, oltre che di promozione dei diritti dei lavoratori.

**Gli elementi qualificanti ed innovativi della proposta possono essere così sintetizzati:**

- 1) la proposta garantisce in tutti gli Stati membri una protezione per chi denuncia pubblicamente violazioni al diritto dell'UE, in materia di appalti pubblici, servizi finanziari, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, sicurezza dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela ambientale, sicurezza nucleare, sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali, salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita privata, protezione dei dati e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Essa si applica anche alle violazioni delle norme UE sulla concorrenza, alle violazioni e agli abusi concernenti le norme in materia di imposta sulle società e ai danni causati agli interessi finanziari dell'UE. Se questi sono i contenuti minimi del campo di azione della proposta, la Commissione incoraggia gli Stati membri ad andare oltre gli stessi e ad offrire quadri più ampi per la protezione degli informatori comunque nel rispetto degli stessi principi;
- 2) il meccanismo indicato dalla proposta si applica a tutte le imprese che abbiano alle proprie dipendenze più di cinquanta dipendenti o che abbiano un fatturato superiore a 10 milioni di euro. Queste imprese dovranno prevedere una procedura interna per la gestione delle segnalazioni. La proposta si applica anche nei confronti delle amministrazioni statali e regionali ed ai comuni con più di 10.000 abitanti;
- 3) i meccanismi previsti dovranno includere: a) canali di comunicazione chiari, all'interno ed all'esterno dell'organizzazione, che garantiscano la riservatezza; b) un sistema di comunicazione articolato su tre livelli (canali di comunicazione interna; segnalazione alle autorità competenti nel caso in cui i primi non funzionino o si possa ragionevolmente prevedere che non funzionino; divulgazione al pubblico o ai mezzi di informazione se dopo la segnalazione non si intervenga in modo adeguato attraverso gli altri canali o nel caso di pericolo imminente o palese per il pubblico interesse o di danno irreversibile); c) obblighi di risposta per le autorità e le imprese, che dovranno dare riscontro alle segnalazioni nel termine di tre mesi in caso di uso dei canali di comunicazione interna; d) prevenzione delle ritorsioni e protezione efficace (sono vietate le ritorsioni ed esse dovrebbero essere sanzionate. La persona che subisce ritorsioni dovrebbe poter ricorrere a mezzi di ricorso adeguati ed in questo caso l'onere della prova è invertito, poiché grava sulla persona o sull'organizzazione oggetto della segnalazione che dovranno quindi dimostrare di non avere attuato alcuna ritorsione sull'informatore. E' prevista anche una tutela dell'informatore in sede di procedimento giudiziario, poiché egli è esonerato da ogni responsabilità connessa alla divulgazione delle informazioni);
- 4) sono previste misure di salvaguardia efficaci a tutela di chi effettui responsabilmente una segnalazione nell'intento di tutelare il pubblico interesse. Conseguentemente, sono previste misure tendenti a scoraggiare segnalazioni scorrette o effettuate in malafede e a prevenire danni all'immagine ingiustificati. In ogni caso, le persone coinvolte nei fatti segnalati dall'informatore godranno della presunzione di innocenza, del diritto ad un ricorso effettivo, ad un giudice imparziale ed alla difesa.

## **A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

### **1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base**

## giuridica

In virtù del **principio di attribuzione**, l'Unione europea può agire *“esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par 1 e 2 TUE). L'unione europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri”* (art. 4, par. 1, 5 par 2 TUE).

La direttiva viene adottata sulla base giuridica rappresentata dagli artt. 16, 33, 43, 50, 53, paragrafo 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 e 325 TFUE, e sull'art. 31 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

Gli articoli sopra citati costituiscono una base giuridica appropriata per migliorare l'applicazione del diritto UE, introducendo nuove norme in materia di protezione degli informatori, per rafforzare il buon funzionamento del mercato unico e per attuare le politiche dell'Unione in vari settori. Le disposizioni mirano a garantire livelli coerenti ed uniformi di protezione degli informatori.

E' rispettato il principio di attribuzione.

## 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, *l'“esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità”* (art. 5, par. 1).

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che in *“in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri..... ma possono .....essere conseguiti meglio a livello dell'Unione”*.

Le violazioni delle norme sugli appalti pubblici dell'UE o sulle norme di concorrenza portano a distorsioni del mercato unico, con aumenti dei costi per le imprese e contesti poco propizi agli investimenti. Analoga situazione è creata da una politica fiscale aggressiva (in grado di creare squilibri nel mercato) e dalle violazioni in materia di sicurezza.

E' evidente che la proposta mira, garantendo la presenza di norme comuni, idonee ed efficaci, a promuovere un mercato unico, nel quale vi siano misure equivalenti e disposizioni dissuasive da attività illecite.

Una singola iniziativa degli Stati membri, quindi, non raggiungerebbe lo scopo sopra descritto ed in questo senso deve ritenersi rispettato il **principio di sussidiarietà**, risultando necessaria una decisione a livello unionale.

## 3. Rispetto del principio di proporzionalità

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di **proporzionalità** in virtù del quale *“il contenuto e la forma dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati”*. (Anche il principio in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di questo principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi. Peraltro la proposta detta solo misure minime, lasciando gli Stati liberi di dettare ulteriori disposizioni di maggiore tutela per gli informatori.

## B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

### 1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta in esame merita di essere valutata **positivamente**.

Essa infatti consente di rafforzare l'attuale quadro degli strumenti finalizzati a rendere più equo il mercato unico, oltre che a garantire una più efficace tutela del pubblico interesse.

Quanto alla **tempistica**, sarebbe opportuna una approvazione in tempi abbastanza rapidi, tenuto conto della circostanza che si tratta di un progetto che potrà avere effetti positivi per il nostro Paese.

### 2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all'interesse nazionale**, in quanto finalizzate ad assicurare una disciplina uniforme per la tutela degli informatori a tutela del pubblico interesse, in modo, quindi, da incidere sul corretto funzionamento del mercato unionale.

### 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nulla da rilevare per quanto di competenza di questa amministrazione, prendendo atto della circostanza che la proposta è stata preceduta da ampie consultazioni.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

Per il **bilancio UE** è previsto che la proposta non avrà effetti.

I singoli **paesi membri** subiranno costi connessi principalmente all'adozione di norme legislative, ove necessario ed alla attuazione delle procedure di comunicazione interna.

### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Può valutarsi **l'incidenza positiva della proposta sull'ordinamento nazionale**, tenuto conto della circostanza che la proposta esenta le microimprese e le imprese di piccole dimensioni dall'obbligo di dotarsi di canali di comunicazione interna. In questi casi, il dipendente che intenda effettuare una segnalazione dovrà farlo direttamente all'autorità nazionale competente esterna, salvo che non si tratti di imprese che operano nel settore dei servizi finanziari, ove comunque i costi previsti sono minimi (e in ogni caso queste imprese sono già tenute ad attivare meccanismi di comunicazione interna in base alle norme dell'UE).

Va poi evidenziato che la legislazione nazionale (legge 30 novembre 2017, n. 179) prevede già la tutela dei lavoratori dipendenti che segnalano reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza.

La legge sopra citata ha modificato l'art. 54 TU pubblico impiego stabilendo che il dipendente che segnala al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione o ancora all'autorità giudiziaria, ordinaria o contabile, le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere assoggettato a misure ritorsive, quali sanzioni, demansionamento, licenziamento, trasferimento o comunque altre misure organizzative con impatto negativo sulle condizioni di lavoro.

La legge prevede la reintegrazione nel posto di lavoro, in caso di licenziamento quale atto ritorsivo nei confronti dell'informatore; le sanzioni per gli atti discriminatori; la segretezza della

identità del denunciante; la mancanza di tutela per il dipendente che denuncia atti discriminatori nel caso di condanna del segnalante in sede penale (ed anche solo in primo grado) per i reati di calunnia, diffamazione o altri reati commessi per il tramite della denuncia, o anche in ipotesi di accertamento della sua responsabilità civile per dolo o colpa grave.

La disciplina vale non solo per le pubbliche amministrazioni, inclusi gli enti pubblici economici e quelli di diritto privato sotto controllo pubblico, ma anche per chi lavora in imprese che forniscono beni e servizi alla pubblica amministrazione.

La nuova disciplina allarga anche al settore privato la tutela del dipendente o collaboratore che segnali illeciti o violazioni relative al modello di organizzazione e gestione dell'ente di cui sia venuto a conoscenza per ragioni del suo ufficio.

L'art. 3 della citata legge prevede, poi, in ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nel settore pubblico o privato, come giusta causa della rivelazione del segreto di ufficio, il perseguimento da parte dell'informatore dell'interesse alla integrità delle amministrazioni alla prevenzione ed alla repressione degli illeciti.

### **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

La norma **non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali** ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

La proposta è stimata in **termini positivi** sotto il profilo del suo impatto sulla pubblica amministrazione, potendo garantire un migliore funzionamento della stessa, in quanto più equo.

### **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

La direttiva proposta rispetta i diritti fondamentali e contribuisce a garantire un mercato unico più equo ed anche una maggiore tutela per i soggetti informatori.

Il miglioramento del mercato unico potrà avere un impatto positivo sulle piccole imprese e sulle microimprese, con conseguenti risvolti positivi sull'economia.

## **Altro**

Nulla da rilevare.