COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

La direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione [1] ("direttiva") è uno strumento essenziale del diritto dell'Unione. Essa stabilisce norme minime a livello dell'UE, volte a garantire un elevato livello di protezione equilibrata ed efficace delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'UE in settori di intervento fondamentali[2] in cui siffatte violazioni possano essere pregiudizievoli per il pubblico interesse[3]. Le persone che hanno acquisito simili informazioni nel contesto delle loro attività professionali e le segnalano ("informatori") forniscono ai sistemi di contrasto nazionali e dell'UE informazioni che contribuiscono a prevenire e a contrastare le violazioni del diritto dell'UE. Garantire agli informatori una solida protezione contro le ritorsioni è essenziale per incoraggiare la segnalazione e rafforzare l'efficacia del diritto dell'UE, ma anche per salvaguardare la loro libertà di espressione, sancita dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La direttiva impone agli Stati membri di garantire: i) che gli informatori dispongano di efficaci canali di segnalazione interna (all'interno di un'organizzazione) ed esterna (a un'autorità competente), in via riservata, delle violazioni delle norme dell'UE, ii) che le segnalazioni degli informatori siano oggetto di indagini adeguate e che le organizzazioni e le autorità competenti agiscano di conseguenza, e iii) che gli informatori dispongano di protezione contro le ritorsioni.

1.2. Obiettivo e ambito di applicazione della relazione

A norma dell'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva, gli Stati membri dovevano recepire la direttiva nel loro ordinamento giuridico nazionale entro il 17 dicembre 2021. L'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva impone alla Commissione di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla sua attuazione e applicazione.

In generale gli Stati membri hanno recepito la direttiva con un notevole ritardo (cfr. infra). Poiché il periodo di applicazione della direttiva è stato breve e al momento della pubblicazione della presente relazione non erano disponibili informazioni pertinenti significative, la relazione non riguarda l'applicazione della direttiva.

La presente relazione, che si basa sulle misure nazionali di recepimento della direttiva, notificate dagli Stati membri alla Commissione, e su ricerche esterne commissionate dalla direzione generale Giustizia e consumatori, valuta le misure notificate dagli Stati membri che hanno dichiarato il completo recepimento entro il 17 dicembre 2023.

La relazione valuta la conformità delle misure nazionali alla direttiva, ossia esamina se le disposizioni della direttiva siano state recepite in modo completo e corretto, e mette in

---

1 GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17.

2 Si tratta, ad esempio, di violazioni delle norme in materia di appalti pubblici, servizi finanziari, antiriciclaggio, sicurezza dei trasporti e tutela dell'ambiente, violazioni delle norme in materia di salute pubblica, protezione dei consumatori, protezione dei dati e violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o relative al mercato interno.

3 Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 25 aprile 2024, *Polonia/Commissione*, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, punto 73.

evidenza le principali carenze individuate. L'attenzione è posta sulle disposizioni centrali della direttiva, raggruppate nelle sezioni seguenti: ambito di applicazione materiale e personale, condizioni per la protezione, canali e procedure di segnalazione, misure di protezione e di sostegno.

2. STATO DI RECEPIMENTO

Entro il termine per il recepimento della direttiva (17 dicembre 2021), solo 3 Stati membri avevano adottato e notificato misure di recepimento complete[4]. 8 Stati membri hanno notificato il recepimento completo nel 2022[5] e 13 Stati membri nel 2023[6].

Per garantire il recepimento della direttiva, nel gennaio 2022 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti di 24 Stati membri per non aver recepito e comunicato le misure di recepimento complete[7]. Nel marzo 2023 la Commissione ha deferito 6 Stati membri[8] alla Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte") perché non avevano adempiuto all'obbligo di recepire la direttiva e di comunicare le misure di attuazione, chiedendo alla Corte di imporre sanzioni pecuniarie[9]. La Corte si è già pronunciata in una di queste cause[10]. Alla data di pubblicazione della presente relazione, oltre alle 5 cause ancora pendenti dinanzi alla Corte, sono in corso procedure di infrazione nei confronti di 6 Stati membri[11].

In particolare per quanto riguarda l'obbligo per i soggetti giuridici del settore privato, che hanno da 50 a 249 lavoratori, di stabilire canali di segnalazione interna, la direttiva prevede un secondo termine di recepimento, scaduto il 17 dicembre 2023. Nel gennaio 2024 la Commissione ha inviato lettere di costituzione in mora ai 2 Stati membri[12] che non avevano adempiuto all'obbligo di recepimento entro tale termine.

3. VALUTAZIONE DELLE MISURE DI ATTUAZIONE

3.1 Ambito di applicazione materiale e personale

3.1.1 Ambito di applicazione materiale

L'**articolo 5, punti 1) e 2)**, fissa i tipi di "violazioni" che possono essere segnalate. L'**articolo 2** fissa l'ambito di applicazione materiale della direttiva. L'**articolo 3** fissa la relazione della direttiva con i) le norme specifiche sulla segnalazione di violazioni previste da altri atti dell'UE e con ii) le norme dell'UE o nazionali sulla protezione di tipi specifici di informazioni e sulla procedura penale. Tali norme definiscono il contenuto delle segnalazioni e delle divulgazioni oggetto della direttiva. Il loro corretto recepimento è fondamentale per

---

4 Malta, Portogallo, Svezia.
5 Cipro, Danimarca, Francia, Croazia, Irlanda, Lituania, Lettonia, Romania.
6 Austria, Bulgaria, Cechia, Germania, Grecia, Spagna, Italia, Finlandia, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia, Slovacchia.
7 Tutti gli Stati membri tranne Malta, Portogallo e Svezia.
8 Cechia, Germania, Estonia, Lussemburgo, Ungheria e Polonia.
9 In conformità dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.
10 Sentenza della Corte di giustizia C-147/23, ibidem.
11 Austria, Belgio, Grecia, Lituania, Paesi Bassi e Slovacchia.
12 Estonia e Polonia.

garantire l'efficacia della direttiva nel conseguire l'obiettivo di rafforzare l'applicazione del diritto dell'UE in importanti settori di intervento.

Diversi Stati membri hanno recepito la definizione di violazione di cui all'**articolo 5, punto 1)**, in modo restrittivo, in particolare omettendo le violazioni che vanificano l'oggetto o la finalità delle norme che rientrano nell'ambito di applicazione materiale (ossia i casi di abuso del diritto), escludendo la segnalazione di tali casi, in particolare nell'ambito della normativa in materia di imposta sulle società. Inoltre diversi Stati membri hanno omesso di recepire elementi essenziali della definizione di "informazioni sulle violazioni" di cui all'**articolo 5, punto 2)**, ad esempio "fondati sospetti", violazioni "che molto verosimilmente potrebbero verificarsi" o "tentativi di occultare" violazioni, restringendo in tal modo la portata delle informazioni che possono essere segnalate.

Gli Stati membri presentano differenze per quanto riguarda la tecnica legislativa utilizzata per recepire le norme relative ai settori di cui: i) all'**articolo 2** e ii) agli atti dell'UE elencati nell'**allegato** della direttiva. La maggior parte degli Stati membri ha copiato nella propria legge di recepimento i settori contemplati dall'articolo 2, anche gli atti riferiti nell'allegato, o in modo esplicito o con un rimando interno all'allegato. Diversi Stati membri non hanno però incluso nell'ambito di applicazione materiale gli atti giuridici aggiunti nell'allegato, compresi gli atti adottati dopo l'entrata in vigore della direttiva[13].

Alcuni Stati membri non hanno recepito correttamente l'ambito di applicazione materiale in quanto nelle loro leggi non sono elencati i settori citati all'articolo 2, ma vi è un semplice rimando alla direttiva nel suo complesso, il che non garantisce sufficiente certezza del diritto. In uno Stato membro l'ambito di applicazione materiale comprende le segnalazioni di violazioni nei settori della direttiva, purché siano effettuate per tutelare il pubblico interesse.

Circa la metà degli Stati membri ha recepito in modo scorretto l'articolo 2 per quanto riguarda la definizione delle violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") o di violazioni relative al mercato interno di cui all'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, in quanto è omesso un chiaro riferimento alle norme dell'UE applicabili in tali settori.

Un'ampia maggioranza di Stati membri ha ampliato l'ambito di applicazione delle proprie leggi di recepimento a settori o atti non contemplati dalla direttiva[14]. Alcuni Stati membri hanno incluso nell'ambito di applicazione materiale tutte le violazioni del diritto dell'UE. Diversi Stati membri hanno ampliato l'ambito di applicazione comprendendo le violazioni di

---

[13] Dall'entrata in vigore della direttiva, nell'allegato sono stati aggiunti quattro atti: il regolamento (UE) 2020/1503 relativo ai fornitori europei di servizi di crowdfunding; il regolamento (UE) 2022/1925 sui mercati digitali e il regolamento (UE) 2023/1114 relativo ai mercati delle cripto-attività; il regolamento (UE) 2024/573 sui gas fluorurati a effetto serra, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e che abroga il regolamento (UE) n. 517/2014.

[14] La Commissione ha costantemente incoraggiato gli Stati membri, a considerare, all'atto del recepimento della direttiva, l'opportunità di ampliarne l'ambito di applicazione ad altri settori e, più in generale, di garantire un quadro normativo completo e coerente a livello nazionale. Cfr. la comunicazione della Commissione "Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea" del 23.4.2018, COM(2018) 214 final.

norme nazionali che non attuano il diritto dell'UE, ma riguardano i settori elencati nella direttiva. Circa la metà degli Stati membri ha ampliato l'ambito di applicazione comprendendo altri settori specifici del diritto nazionale, quali i reati di corruzione o gli illeciti (gravi) penali e/o amministrativi. Alcuni Stati membri hanno ampliato l'ambito di applicazione delle rispettive leggi di recepimento includendo settori specifici quali il diritto del lavoro o la salute e la sicurezza sul lavoro. Diversi Stati membri hanno incluso tutte le (gravi) violazioni del diritto nazionale che possono ledere il pubblico interesse.

A norma dell'**articolo 3, paragrafo 2**, la direttiva non deve pregiudicare la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza. La Commissione sottolinea che gli Stati membri dovrebbero trovare un giusto equilibrio tra: i) l'obiettivo della direttiva, vale a dire l'effettiva applicazione delle norme che rientrano nel suo ambito di applicazione (comprese le norme che disciplinano gli appalti pubblici misti che comportano aspetti di difesa o di sicurezza) e ii) la protezione della sicurezza nazionale. La Commissione sottolinea inoltre che l'**articolo 3, paragrafo 3, lettera a)**, impone agli Stati membri di trovare un giusto equilibrio tra: i) l'obiettivo della direttiva e ii) la protezione delle informazioni classificate dall'accesso non autorizzato.

In circa la metà degli Stati membri sono stati individuati problemi di non conformità. Alcuni escludono completamente dall'ambito di applicazione delle leggi di recepimento le informazioni relative alla sicurezza nazionale e/o le informazioni classificate, anche quando tali informazioni riguardano i settori di intervento contemplati dalla direttiva. In alcuni casi non è chiaro se le segnalazioni di violazioni delle norme in materia di appalti riguardanti aspetti di difesa o di sicurezza disciplinati dalla pertinente legislazione dell'UE rientrino nell'ambito di applicazione delle leggi di recepimento. Alcuni Stati membri si sono basati sull'articolo 3, paragrafo 2, per escludere dall'ambito di applicazione delle leggi di recepimento intere categorie di persone, come il personale della difesa, militare o dei servizi di informazione.

L'esenzione dalla protezione delle segnalazioni coperte da segreto professionale forense e medico e da segretezza delle deliberazioni degli organi giudiziari (**articolo 3, paragrafo 3, lettere b) e c)**) è stata recepita in modo scorretto nella maggior parte degli Stati membri. In alcuni di questi Stati membri l'esenzione nel caso di segreto professionale forense è stata indebitamente estesa al di là della protezione della riservatezza delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti. Altre leggi di recepimento: i) esentano le segnalazioni coperte in generale da un obbligo di segreto professionale o ii) estendono l'esenzione della segretezza delle deliberazioni degli organi giudiziari a tutte le attività dei giudici o, più in generale, ai procedimenti giudiziari.

3.1.2 Ambito di applicazione personale

L'obiettivo dell'**articolo 4** è garantire la protezione alla più ampia gamma di persone che, in virtù della loro attività professionale, hanno un accesso privilegiato a informazioni sulle violazioni e che possono subire ritorsioni qualora le segnalino.

L'**articolo 4, paragrafo 1**, contiene un elenco indicativo delle categorie di persone che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Alcuni Stati membri hanno previsto un elenco esaustivo, mentre molti altri hanno omesso di recepire alcune categorie elencate all'articolo 4, paragrafo 1, ad esempio i "tirocinanti retribuiti e non retribuiti", i "volontari", gli "appaltatori" o i "fornitori". La maggior parte degli Stati membri ha recepito le nozioni di "lavoratore" e di "lavoratore autonomo" senza i riferimenti, rispettivamente, all'articolo 45, paragrafo 1, e all'articolo 49 TFUE, limitando in tal modo tali nozioni alla definizione attribuita loro nel diritto nazionale e compromettendo l'applicazione uniforme di tali nozioni autonome di diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri.

L'**articolo 4, paragrafo 4**, prevede inoltre che la protezione dalle ritorsioni sia estesa, se del caso, ad altre persone oltre le persone segnalanti, ad esempio a facilitatori e terzi connessi con le persone segnalanti e che potrebbero rischiare ritorsioni in un contesto lavorativo, quali parenti e colleghi. In alcuni Stati membri questa disposizione è recepita in modo restrittivo e non tutela adeguatamente i facilitatori o i terzi.

3.2. Condizioni per la protezione

Gli **articoli 6, 7, 10 e 15** stabiliscono le condizioni per la protezione contro le ritorsioni delle persone che abbiano effettuato una segnalazione o una divulgazione pubblica.

L'**articolo 6, paragrafo 1**, stabilisce le condizioni alle quali le persone segnalanti possono beneficiare della protezione, compreso il fatto che abbiano fondati motivi di ritenere che le informazioni fossero vere al momento della segnalazione. Questo significa che le persone segnalanti non perdono la protezione se hanno segnalato informazioni inesatte in buona fede e che le loro motivazioni sono irrilevanti. L'articolo 6, paragrafo 1, è stato recepito in modo scorretto da alcuni Stati membri le cui leggi sembrano considerare le motivazioni delle persone ai fini della protezione.

L'**articolo 7, paragrafi 1 e 2**, stabilisce il principio secondo cui le persone segnalanti sono libere di scegliere se effettuare prima una segnalazione interna o se effettuare direttamente una segnalazione esterna. L'**articolo 6, paragrafo 4**, stabilisce che le persone che effettuano segnalazioni alle istituzioni e agli organi competenti dell'UE possono beneficiare della protezione alle stesse condizioni delle persone che effettuano una segnalazione esterna. Diversi Stati membri impongono erroneamente un obbligo di previa segnalazione interna o consentono la segnalazione diretta esterna solo in circostanze specifiche. Alcuni Stati membri non hanno esplicitamente previsto la protezione delle persone che effettuano segnalazioni alle istituzioni dell'UE.

L'**articolo 15** della direttiva stabilisce le condizioni per la protezione delle persone che effettuano una divulgazione pubblica.

Nello specifico, l'**articolo 15, paragrafo 1, lettera b)**, stabilisce le condizioni per divulgare direttamente al pubblico informazioni, vale a dire senza aver prima effettuato segnalazioni interne e esterne o almeno esterne. Detto articolo impone che la persona abbia fondati motivi di ritenere che: i) la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse oppure ii) in caso di segnalazione esterna, sussista il rischio di ritorsioni o le prospettive che la violazione sia affrontata efficacemente siano scarse. Esso elenca inoltre le

circostanze specifiche che costituiscono i casi di specie di cui ai punti i) o ii), come quelle in cui sussista il rischio di danni irreversibili o in cui le prove possano essere occultate o distrutte.

Diversi Stati membri non hanno recepito le circostanze essenziali stabilite all'articolo 15, paragrafo 1, lettera b). Alcuni hanno definito in modo errato la situazione di pericolo per il pubblico interesse o il rischio di ritorsioni.

3.3. Canali e procedure di segnalazione

3.3.1. Canali e procedure di segnalazione interna

L'**articolo 8** della direttiva definisce i soggetti giuridici del settore pubblico e del settore privato tenuti a istituire canali e procedure di segnalazione interna. Stabilisce inoltre le condizioni alle quali tali canali possono essere condivisi o gestiti esternamente da terzi.

L'**articolo 8, paragrafo 3**, impone a tutti i soggetti giuridici del settore privato con almeno 50 lavoratori di istituire canali interni. L'**articolo 8, paragrafo 6**, consente ai soggetti giuridici del settore privato che hanno da 50 a 249 lavoratori di condividere le risorse per ricevere segnalazioni e condurre indagini, al fine di alleviare gli oneri per tali soggetti. Alcuni Stati membri hanno erroneamente esteso la flessibilità offerta dall'articolo 8, paragrafo 6, anche a soggetti di maggiori dimensioni. Più specificamente, hanno consentito ai gruppi societari di istituire canali di segnalazione esclusivamente a livello di gruppo, esonerando così tutti i soggetti appartenenti allo stesso gruppo dall'obbligo di istituire un proprio canale interno. Ciò contrasta con l'obiettivo della direttiva di garantire ai potenziali informatori la prossimità dei canali e la loro accessibilità.

L'**articolo 9** stabilisce le norme applicabili alle procedure di segnalazione interna. Nella maggior parte degli Stati membri diversi elementi di questa disposizione non sono stati correttamente recepiti, ad esempio l'obbligo di dare seguito diligente alle segnalazioni o i termini per l'avviso di ricevimento o per gli incontri diretti.

3.3.2. Canali e procedure esterni

L'**articolo 11** stabilisce l'obbligo di istituire canali di segnalazione esterna e di seguito alle segnalazioni.

Alcuni di questi obblighi sono stati recepiti in modo scorretto. Uno Stato membro esclude di dare seguito alle segnalazioni di violazioni commesse più di 2 anni prima, una limitazione temporale che compromette l'efficacia della direttiva in termini di rafforzamento dell'applicazione del diritto dell'UE. Alcuni Stati membri non offrono la necessaria certezza del diritto in merito alla determinazione delle autorità competenti designate.

L'**articolo 11, paragrafo 6**, stabilisce obblighi specifici per le autorità che ricevono le segnalazioni e che non sono competenti ad affrontarle. Circa la metà degli Stati membri ha recepito l'articolo in modo scorretto. Ad esempio, tale è il caso quando impongono detti obblighi solo a determinate autorità; quando omettono l'obbligo di trasmettere le segnalazioni

alle autorità competenti entro un termine ragionevole, in modo sicuro; oppure quando omettono l'obbligo di informare tempestivamente la persona segnalante.

3.3.3. Trattamento delle segnalazioni anonime

A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, la direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del settore privato e le autorità competenti debbano accettare le segnalazioni anonime di violazioni e darvi seguito. La Commissione sottolinea che, se gli Stati membri impongono l'obbligo di accettare segnalazioni anonime, tali segnalazioni devono essere trattate come tutte le altre, in termini di diritti procedurali delle persone segnalanti e di obbligo dei soggetti e delle autorità di darvi seguito.

Circa la metà delle leggi di recepimento disciplina le segnalazioni anonime e la maggior parte impone alle autorità competenti o, più in generale, a tutti i soggetti giuridici che gestiscono canali di segnalazione, l'obbligo di accettare le segnalazioni anonime e di darvi seguito. Alcuni tra questi prevedono tuttavia deroghe agli obblighi imposti dalla direttiva, ad esempio per quanto riguarda l'avviso di ricevimento e il riscontro o il seguito da dare. Uno Stato membro prevede una procedura completamente diversa per il trattamento e il seguito da dare alle segnalazioni anonime.

3.3.4. Obbligo di riservatezza

L'**articolo 16** stabilisce gli obblighi di riservatezza che sussistono sia nel caso della segnalazione esterna che di quella interna al fine di proteggere l'identità delle persone segnalanti. Nello stesso senso, l'**articolo 5, punto 8)**, afferma che l'assistenza dei facilitatori deve essere riservata.

L'**articolo 16, paragrafo 1**, impone agli Stati membri di garantire che l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito, a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. L'**articolo 16, paragrafo 2**, stabilisce le condizioni per derogare all'obbligo di riservatezza. Diversi Stati membri hanno recepito in modo scorretto la deroga, ad esempio omettendo il riferimento al contesto di indagini o di procedimenti giudiziari. Diversi Stati membri non hanno recepito correttamente le garanzie di cui è oggetto il ricorso a tale deroga a norma dell'**articolo 16, paragrafo 3**, ad esempio il fatto che le persone segnalanti siano informate *prima* della divulgazione della loro identità o che l'autorità competente invii loro una spiegazione delle ragioni della divulgazione.

Per quanto riguarda l'**articolo 5, punto 8)**, diversi Stati membri hanno recepito la nozione di "facilitatore" omettendo l'obbligo di riservatezza e compromettendo in tal modo la riservatezza dell'identità sia delle persone segnalanti sia delle persone coinvolte. Tale omissione influisce inoltre sul ruolo dei facilitatori nel processo di segnalazione, in quanto potrebbero essere assimilati a destinatari di divulgazioni pubbliche.

3.4. Misure di protezione e di sostegno

Gli **articoli da 19 a 23** stabiliscono le misure di protezione e di sostegno delle persone di cui all'articolo 4 e delle persone coinvolte in segnalazioni o divulgazioni pubbliche.

3.4.1. Divieto di ritorsione

L'**articolo 19** impone agli Stati membri di vietare qualsiasi forma di ritorsione, comprese le minacce e i tentativi di ritorsione, e fornisce un elenco non esaustivo ma essenziale delle misure di ritorsione vietate.

Diversi Stati membri hanno omesso il divieto di minacce e tentativi di ritorsione. Alcuni Stati membri hanno recepito l'articolo 19 vietando genericamente le ritorsioni, senza riprodurre l'elenco stabilito nell'articolo. Circa la metà degli Stati membri che hanno incluso un elenco indicativo di tipi di comportamenti vietati, ha omesso, o ha recepito scorrettamente, alcune forme di ritorsione elencate in tale articolo.

3.4.2. Misure di sostegno

L'**articolo 20** impone agli Stati membri di garantire l'accesso alle misure di sostegno, in particolare: i) a informazioni e consulenze esaustive e indipendenti, a titolo gratuito; ii) a un'assistenza efficace da parte delle autorità competenti e iii) al patrocinio a spese dello Stato.

Alcuni Stati membri non garantiscono l'accesso alla consulenza individuale, ma impongono solo che siano rese disponibili informazioni in un sito web. Diverse leggi di recepimento non garantiscono un'assistenza efficace da parte delle autorità competenti. Diversi Stati membri non includono riferimenti alla legislazione applicabile in materia di patrocinio a spese dello Stato, creando in tal modo una situazione di incertezza del diritto.

L'**articolo 20, paragrafo 2**, concede agli Stati membri la possibilità di fornire assistenza finanziaria e altre misure di sostegno nell'ambito di procedimenti giudiziari. Alcuni Stati membri hanno previsto il sostegno finanziario a determinate condizioni, ad esempio in caso di grave deterioramento della situazione finanziaria della persona segnalante, mentre in alcuni Stati membri è previsto anche un sostegno psicosociale.

3.4.3. Protezione dalle ritorsioni e misure correttive

L'**articolo 21** stabilisce misure di protezione contro le ritorsioni, inclusi l'esonero da responsabilità e l'inversione dell'onere della prova, come anche misure correttive, compresi i provvedimenti provvisori e il risarcimento. L'**articolo 23, paragrafo 2**, prevede misure per risarcire i danni subiti dalle persone coinvolte.

L'**articolo 21, paragrafo 2**, esonera, a determinate condizioni, le persone segnalanti dalla responsabilità di aver violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni, quali le clausole di lealtà o gli accordi di non divulgazione. Tale disposizione è stata recepita in modo scorretto in diversi Stati membri che prevedono condizioni supplementari, ad esempio imponendo che la persona segnalante abbia agito in buona fede, oppure non applicano l'esonero da responsabilità in caso di segnalazioni in alcuni settori del diritto o di divulgazioni pubbliche.

L'**articolo 21, paragrafo 7**, primo comma, stabilisce un esonero da qualsiasi responsabilità nei procedimenti giudiziari, ad esempio quelli per diffamazione, violazione delle norme in materia di protezione dei dati, divulgazione di segreti commerciali o per richieste di risarcimento. La maggior parte degli Stati membri ha limitato l'ambito di applicazione di tale

esonero, ad esempio escludendo i) facilitatori o terzi connessi con la persona segnalante, ii) determinati tipi di procedimenti giudiziari o iii) divulgazioni pubbliche. L'articolo 21, paragrafo 7, secondo comma, specifica le condizioni dell'esonero da responsabilità nel caso in cui le informazioni sulle violazioni segnalate o divulgate al pubblico includano segreti commerciali. Diversi Stati membri hanno recepito in modo scorretto la disposizione secondo cui la divulgazione dei segreti commerciali deve essere considerata lecita in virtù del diritto dell'UE applicabile qualora la persona che ha segnalato o divulgato pubblicamente tali informazioni soddisfi le condizioni della direttiva.

L'**articolo 21, paragrafo 3**, prevede l'esonero da responsabilità per gli atti commessi nell'acquisizione delle informazioni segnalate o divulgate pubblicamente o per l'accesso alle stesse, purché non costituiscano di per sé reati, ossia non siano correlati alla segnalazione o alla divulgazione pubblica o non siano necessari per rivelare una violazione. Circa la metà degli Stati membri ha recepito scorrettamente tale disposizione, nella maggior parte dei casi omettendo la necessaria specificazione "di per sé", rendendo in tal modo l'esonero inefficace.

L'**articolo 21, paragrafo 5**, stabilisce l'inversione dell'onere della prova nei procedimenti relativi alle ritorsioni nei confronti della persona segnalante, ossia pone a carico della persona che ha adottato la misura lesiva l'onere di dimostrare che la misura non era in alcun modo collegata alla segnalazione. Diversi Stati membri hanno recepito in modo scorretto tale disposizione, ad esempio ponendo a carico della persona segnalante l'onere di dimostrare la legittimità della segnalazione o di suffragare con elementi di prova prima facie il fatto che una determinata misura sia stata adottata come ritorsione a seguito della segnalazione. In uno Stato membro l'inversione dell'onere della prova è applicabile solo per un periodo di 2 anni.

A norma dell'**articolo 21, paragrafi 6 e 8**, le persone che hanno subito ritorsioni devono avere accesso a misure correttive, compresi provvedimenti provvisori, e a misure di risarcimento dei danni. Diverse leggi nazionali non hanno recepito in modo adeguato le disposizioni relative ai provvedimenti provvisori e al risarcimento. In particolare, tali leggi non contemplano i provvedimenti provvisori oppure creano incertezza del diritto omettendo i riferimenti alle disposizioni generali applicabili. Inoltre, in alcuni casi, il risarcimento è limitato ai danni pecuniari, mentre alcune leggi non garantiscono che tutte le persone aventi diritto alla protezione possano disporre di misure correttive.

L'**articolo 23, paragrafo 2**, impone agli Stati membri di prevedere misure di risarcimento dei danni subiti dalle persone coinvolte qualora le persone segnalanti abbiano scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false. Circa la metà degli Stati membri non ha recepito correttamente tale disposizione, ad esempio omettendo adeguati riferimenti alle leggi applicabili.

3.4.4. Sanzioni

L'**articolo 23, paragrafi 1 e 2**, impone agli Stati membri di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone che ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni; attuano atti di ritorsione o vessatori contro le persone aventi diritto alla protezione; violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti e delle persone che scientemente segnalano o divulgano pubblicamente informazioni false.

Vari Stati membri i) hanno definito il comportamento sanzionato in termini vaghi, ad esempio sanzionando violazioni o abusi della legge nazionale di recepimento in generale; oppure ii) hanno introdotto sanzioni evidentemente troppo basse per essere considerate dissuasive. Alcuni Stati membri hanno recepito scorrettamente le sanzioni per i "tentativi" di ostacolare la segnalazione o hanno definito l'atto di "ostacolare" mediante un elenco esaustivo, restringendo in tal modo la nozione. Le sanzioni per ritorsioni sono state nel complesso correttamente recepite, con alcuni problemi di conformità causati: i) da mancanza di certezza del diritto in merito a ciò che costituisce un comportamento sanzionabile, ii) da ammende non dissuasive o iii) da sanzioni per ritorsioni commesse solo nei confronti delle persone segnalanti e non nei confronti di altre categorie di cui all'articolo 4 (ad esempio i facilitatori). Diversi Stati membri non hanno recepito correttamente le sanzioni per i procedimenti vessatori omettendo di prevedere una sanzione specifica o tralasciando un riferimento ad altre normative pertinenti. In alcuni casi le sanzioni per le violazioni della riservatezza sono state recepite in modo scorretto, ad esempio omettendo adeguati riferimenti alla legislazione applicabile.

4. CONCLUSIONI

L'adozione della direttiva mirava a migliorare l'applicazione del diritto dell'UE agevolando la segnalazione di violazioni e fornendo una solida protezione alle persone segnalanti. La direttiva apporta un valore aggiunto stabilendo norme comuni chiare che affrontano la precedente situazione di protezione frammentata e disomogenea all'interno dell'UE e nei vari settori d'intervento.

A tal fine è fondamentale garantire la certezza del diritto. Le persone devono essere in grado di comprendere appieno la portata dei loro diritti e le condizioni della loro protezione. Devono poter decidere con cognizione di causa se e come effettuare una segnalazione o una divulgazione pubblica, senza correre il rischio di rimanere invischiati nella vaghezza o nell'ambiguità delle norme applicabili.

Tutti gli Stati membri hanno recepito le principali disposizioni della direttiva, ad esempio sulle condizioni della protezione, sugli obblighi relativi all'istituzione e alla gestione dei canali di segnalazione interna ed esterna, sul divieto di ritorsioni e sulle misure di protezione e sostegno alle persone segnalanti. Un'ampia maggioranza di Stati membri ha esteso il regime di protezione della direttiva ad altri settori del diritto nazionale. Diversi Stati membri hanno previsto ulteriori misure di sostegno alle persone segnalanti, come l'assistenza finanziaria e psicologica.

Pur riconoscendo gli sforzi compiuti finora dagli Stati membri, la Commissione si rammarica per il forte ritardo generale nel recepimento della direttiva. Come riconosciuto dalla Corte, la mancata adozione delle disposizioni necessarie per il recepimento completo e preciso della direttiva è di una gravità particolarmente significativa, data la sua importanza per la salvaguardia del pubblico interesse[15]. La Commissione sottolinea che la mancanza di canali di segnalazione riservati e di una protezione adeguata ha un effetto dissuasivo sui potenziali

[15] Cfr. sentenza nella causa C-147/23, ibidem, punti 73 e 97.

informatori, con ripercussioni negative che si estendono ben al di là della direttiva stessa. Tale mancanza compromette sia l'effettiva applicazione di tutti gli atti giuridici dell'UE che rientrano nel suo ambito di applicazione materiale sia la libertà di espressione.

La presente relazione dimostra inoltre che il recepimento della direttiva deve essere migliorato in determinati settori essenziali, quali l'ambito di applicazione materiale, le condizioni per la protezione e le misure di protezione contro le ritorsioni, in particolare gli esoneri da responsabilità e le sanzioni.

La Commissione continuerà a valutare la conformità degli Stati membri alla direttiva e adotterà misure adeguate a garantirne il pieno e corretto recepimento in tutta l'UE, anche avviando procedure di infrazione ove necessario.

Dopo un periodo sufficiente di attuazione, e non oltre il 2026, la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio la relazione di cui all'articolo 27, paragrafo 3, valutando il funzionamento della direttiva e considerando la necessità di provvedimenti aggiuntivi, comprese modifiche al fine di estenderne l'ambito di applicazione ad altri atti o settori dell'UE.