



TESTI APPROVATI

Edizione provvisoria

P8_TA-PROV(2017)0022

Ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 febbraio 2017 sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE (2016/2055(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 325,
- visti gli articoli 22 bis, 22 ter e 22 quater dello statuto dei funzionari dell'Unione europea,
- vista la sua risoluzione del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere¹,
- vista la decisione del Mediatore europeo che chiude l'indagine di propria iniziativa OI/1/2014/PMC relativa alle denunce di irregolarità ("whistleblowing"),
- vista la 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 illeciti²,
- visto l'articolo 9 della Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa,
- visto l'articolo 22 bis della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa,
- vista la raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2014)7 sulla protezione degli informatori,
- visti gli articoli 8, 13 e 33 della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione,
- visto il principio 4 della raccomandazione dell'OCSE per migliorare il comportamento etico nel servizio pubblico,
- vista l'indagine dell'ufficio del Mediatore europeo del 2 marzo 2015 e il suo appello affinché le istituzioni dell'UE adottino le norme richieste in materia di denuncia delle

¹ GU C 208 del 10.6.2016, pag. 89.

² GU L 157 del 15.6.2016, pag. 1.

irregolarità,

- vista la pubblicazione dell'OCSE sull'impegno per un'efficace protezione degli informatori,
- vista la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Guja c. Moldova, domanda n. 14277/04 del 12 febbraio 2008,

visto l'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

- visto l'articolo 52 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per il controllo dei bilanci e il parere della commissione per gli affari costituzionali (A8-0004/2017),
- A. considerando che, nel contesto della procedura di discarico, il Parlamento ha bisogno del maggior numero possibile di informazioni relative a tali irregolarità; che nei casi riguardanti irregolarità all'interno delle istituzioni, il Parlamento ha il diritto di ottenere completo accesso alle informazioni per adempiere alla procedura di discarico in piena consapevolezza;
 - B. considerando che la Corte dei conti europea fornisce al Parlamento un'ottima base per effettuare il suo esame, ma non può da sola coprire tutte le singole spese;
 - C. considerando che la Commissione e le altre istituzioni dell'UE forniscono analogamente al Parlamento relazioni informative sulle loro spese, ma si basano anche su meccanismi di notifica ufficiale;
 - D. considerando che molti fondi dell'Unione sono sottoposti a gestione concorrente da parte della Commissione e degli Stati membri, il che rende difficile per la Commissione riferire sulle irregolarità relative ai singoli progetti;
 - E. considerando che il Parlamento riceve regolarmente informazioni da singoli cittadini o organizzazioni non governative in merito alle irregolarità relative a singoli progetti finanziati interamente o in parte a titolo del bilancio dell'Unione;
 - F. considerando che gli informatori svolgono pertanto un ruolo importante nel prevenire, individuare e segnalare le irregolarità riguardanti le spese relative al bilancio dell'UE, come pure nell'identificare e divulgare i casi di corruzione; che occorre creare e promuovere una cultura della fiducia che favorisca l'interesse pubblico europeo in modo che i funzionari e gli agenti dell'UE e i cittadini in generale si sentano tutelati da buone prassi di gestione e che dimostri che le istituzioni dell'UE appoggiano, proteggono e incoraggiano i potenziali informatori;
 - G. considerando che è indispensabile istituire urgentemente un quadro giuridico orizzontale che, definendo diritti e doveri, protegga gli informatori in tutta l'Unione e nelle sue istituzioni (protezione dell'anonimato, fornitura di assistenza giuridica, psicologica e, se necessario, anche economica, accesso a diversi canali di informazione, meccanismi di risposta rapida, ecc.);
 - H. considerando che la maggior parte degli Stati membri dell'UE ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che rende obbligatorio garantire una protezione

adeguata ed efficace agli informatori;

- I. considerando che la denuncia di irregolarità è una fonte essenziale di informazioni nella lotta contro la criminalità organizzata e nell'indagine sulla corruzione nel settore pubblico;
- J. considerando che gli informatori svolgono un ruolo particolarmente importante per quanto riguarda l'individuazione e la segnalazione di casi di corruzione e frode, in quanto le parti direttamente coinvolte in tali pratiche illegali si adoperano attivamente per tentare di occultarle dai meccanismi di notifica ufficiale;
- K. considerando che la denuncia di irregolarità, basata su principi di trasparenza e integrità, è essenziale; che la tutela degli informatori dovrebbe pertanto essere garantita per legge e rafforzata in tutta l'Unione, ma solo se lo scopo della loro attività è garantire l'interesse pubblico agendo in buona fede conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- L. considerando che le autorità non dovrebbero limitare o ridurre la capacità di informatori e giornalisti di documentare e divulgare pratiche illegali, illecite o dannose, quando tali informazioni sono rivelate in buona fede e l'interesse pubblico costituisce una priorità;
- M. considerando che, a partire dal 1° gennaio 2014, tutte le istituzioni dell'UE hanno l'obbligo di introdurre norme interne per proteggere gli informatori che sono funzionari delle istituzioni dell'UE, conformemente agli articoli 22 bis, 22 ter e 22 quater dello statuto, e che il gruppo di lavoro del comitato preparatorio interistituzionale per le questioni relative allo statuto dei funzionari, che si occupa della protezione degli informatori, non ha ancora terminato i suoi lavori; che parte del lavoro svolto da tale gruppo dovrebbe consistere nella valutazione della situazione degli informatori che hanno subito ripercussioni negative in seno alle istituzioni al fine di definire migliori pratiche basate sulle esperienze passate; che tali norme interne devono tenere conto della struttura amministrativa e delle specificità delle diverse categorie previste dallo statuto;
- N. considerando che a livello di Stati membri la protezione degli informatori non è stata applicata, né armonizzata in tutti gli Stati membri, il che significa che anche quando gli interessi finanziari dell'Unione europea sono in gioco, può essere rischioso per gli informatori, a livello personale e professionale, fornire al Parlamento informazioni sulle irregolarità; che è proprio perché le persone temono ciò che potrebbe accadere loro in assenza di protezione e perché credono che non saranno presi provvedimenti, che le irregolarità non vengono denunciate e di conseguenza gli interessi finanziari dell'UE vengono compromessi;
- O. considerando che occorre garantire che ogni forma di ritorsione contro gli informatori sia punita in maniera adeguata;
- P. considerando che, nella sua risoluzione del 23 ottobre 2013, il Parlamento ha invitato la Commissione a presentare entro la fine del 2013 una proposta legislativa che istituisca un programma europeo efficace e globale per la protezione, nel settore privato e pubblico, di coloro che individuano casi di cattiva gestione e irregolarità e che denunciano i casi di corruzione nazionali e transfrontalieri connessi agli interessi finanziari dell'Unione europea che, inoltre, il Parlamento ha invitato gli Stati membri ad adottare misure di protezione adeguate ed efficaci per gli informatori;

- Q. considerando che il legislatore dell'Unione ha già previsto la protezione degli informatori in alcuni strumenti settoriali, tra cui la direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, il regolamento (UE) n. 596/2014 relativo agli abusi di mercato, la direttiva (UE) 2015/849 sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e il regolamento (UE) n. 376/2014 concernente la segnalazione di eventi;
- R. considerando che la protezione degli informatori nell'Unione è diventata ancora più urgente, in quanto la direttiva sui segreti commerciali limita i diritti degli informatori e potrebbe quindi avere un effetto deterrente su coloro che desiderano segnalare irregolarità nell'ambito dei finanziamenti dell'Unione di cui hanno beneficiato singole imprese;
- S. considerando che importanti lavori sono già stati intrapresi da organizzazioni internazionali come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Consiglio d'Europa che hanno elaborato raccomandazioni in materia di protezione degli informatori;
- T. considerando che secondo l'OCSE oltre un terzo delle organizzazioni dotate di meccanismo di segnalazione non disponevano di una politica scritta sulla protezione degli informatori da ritorsioni o non ne erano a conoscenza;
- U. considerando che le organizzazioni non governative come Transparency International e Whistleblowing International Network hanno analogamente sviluppato principi internazionali per la normativa sugli informatori che dovrebbero servire da fonte di ispirazione per le iniziative dell'UE in questo ambito;
- V. considerando che l'Ufficio del Mediatore europeo ha chiare competenze in relazione all'esame delle denunce dei cittadini dell'UE su casi di cattiva amministrazione nelle istituzioni dell'Unione, ma di per sé non svolge alcun ruolo nella protezione degli informatori negli Stati membri;
- W. considerando che lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea ha introdotto nella sua versione più recente, in vigore dal 1° gennaio 2014, diverse disposizioni sulla denuncia di irregolarità;
- X. considerando che la protezione degli informatori è essenziale per tutelare l'interesse pubblico e gli interessi finanziari dell'Unione e per promuovere una cultura della responsabilità pubblica e dell'integrità nelle istituzioni pubbliche e private;
- Y. considerando che in molti paesi, e in particolare nel settore privato, i lavoratori sono soggetti a obblighi di riservatezza nei confronti di talune informazioni, il che significa che gli informatori potrebbero andare incontro a misure disciplinari per la divulgazione di informazioni al di fuori della loro organizzazione;
1. deplora che la Commissione non abbia sinora presentato proposte legislative volte all'istituzione di un livello minimo di protezione degli informatori europei;
 2. sollecita la Commissione a presentare immediatamente una proposta legislativa che istituisca un programma europeo efficace e globale di protezione degli informatori che preveda meccanismi per le imprese, gli enti pubblici e le organizzazioni senza scopo di lucro e, in particolare, invita la Commissione a presentare entro la fine dell'anno una proposta legislativa relativa alla protezione degli informatori nell'ambito delle misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta alla frode ai danni degli interessi

finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e in tutte le istituzioni, gli organismi, gli uffici e le agenzie dell'Unione;

3. afferma che gli informatori svolgono un ruolo essenziale nell'aiutare gli Stati membri e le istituzioni e gli organi dell'UE a prevenire e contrastare qualsiasi violazione del principio di integrità e l'abuso di potere, che minacciano o violano la salute e la sicurezza pubblica, l'integrità finanziaria, l'economia, i diritti umani, l'ambiente e lo stato di diritto a livello europeo e nazionale, o che incrementano la disoccupazione, limitano o falsano la concorrenza leale e compromettono la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei processi democratici; sottolinea che, in tal senso, gli informatori contribuiscono notevolmente ad aumentare la qualità democratica delle istituzioni pubbliche e la fiducia in esse, rendendole direttamente responsabili dinanzi ai cittadini e più trasparenti;
4. rileva che sia gli informatori sia l'ente pubblico o l'istituzione interessati dovrebbero garantire la tutela giuridica dei diritti garantita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché dalle disposizioni giuridiche nazionali;
5. ricorda che gli Stati membri, in quanto primi destinatari dei fondi dell'UE, hanno l'obbligo di controllare la legittimità del modo in cui vengono spesi;
6. osserva che solo alcuni Stati membri hanno introdotto sistemi sufficientemente avanzati di protezione degli informatori; invita gli Stati membri che non hanno ancora adottato i principi per la protezione degli informatori nel loro diritto nazionale a farlo quanto prima;
7. invita gli Stati membri a imporre norme anticorruzione efficaci e, al tempo stesso, ad applicare correttamente le norme e gli orientamenti europei e internazionali in materia di protezione degli informatori nelle loro legislazioni nazionali;
8. si rammarica che molti Stati membri non abbiano ancora messo a punto apposite norme di protezione degli informatori, nonostante l'essenziale necessità della protezione degli informatori nella prevenzione e nella lotta alla corruzione e sebbene la protezione degli informatori sia raccomandata dall'articolo 33 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione;
9. sottolinea che la denuncia di irregolarità concernenti gli interessi finanziari dell'Unione consiste nella comunicazione o nella segnalazione di illeciti, tra cui, in particolare, la corruzione, la frode, i conflitti di interessi, l'evasione e l'elusione fiscale, il riciclaggio di denaro, le infiltrazioni della criminalità organizzata e gli atti miranti a coprire tali fenomeni;
10. reputa necessario promuovere una cultura etica che contribuisca a garantire che gli informatori non subiranno ritorsioni né saranno esposti a conflitti interni;
11. ribadisce che un informatore è tenuto a fornire informazioni circa le irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'UE e che gli informatori dovrebbero sempre collaborare fornendo informazioni alle autorità competenti dell'Unione;
12. ribadisce che gli informatori, rispetto alle persone esterne, godono spesso di un migliore accesso alle informazioni sensibili e che, di conseguenza, è possibile che subiscano conseguenze negative nella loro carriera professionale o che mettano a rischio la loro sicurezza personale che è tutelata dall'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE;

13. sottolinea che la definizione di denuncia di irregolarità comprende la tutela di coloro che rivelano informazioni con la ragionevole certezza della veridicità delle informazioni al momento della comunicazione, compresi coloro che presentano informazioni inesatte in buona fede,
14. sottolinea il ruolo del giornalismo investigativo e chiede alla Commissione di garantire nella sua proposta una tutela equivalente a quella degli informatori per i giornalisti investigativi,
15. esprime la necessità di istituire un organo indipendente addetto alla raccolta di informazioni, alla consulenza e alle segnalazioni con uffici negli Stati membri in grado di ricevere denunce di irregolarità e dotato di sufficienti risorse di bilancio, adeguate competenze e specialisti qualificati al fine di aiutare gli informatori interni ed esterni a utilizzare i canali appropriati per divulgare informazioni su possibili irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, preservando nel contempo la loro riservatezza e offrendo il supporto e la consulenza necessari; rileva che, durante la prima fase, le attività di questo organo dovrebbero essere prevalentemente incentrate sulla verifica delle informazioni ricevute;
16. chiede che le istituzioni dell'UE, in cooperazione con tutte le autorità nazionali competenti, introducano e adottino tutte le misure necessarie a tutelare la riservatezza delle fonti d'informazione, al fine di prevenire eventuali azioni discriminatorie o minacce;
17. si compiace della decisione presa dal Mediatore europeo nel 2014 di avviare un'indagine di propria iniziativa sulla protezione degli informatori destinata alle istituzioni dell'UE, come pure delle conseguenze estremamente positive che ha avuto; chiede alle istituzioni e agli altri organismi dell'UE che ancora non l'hanno fatto di applicare, senza indugio, gli orientamenti elaborati a conclusione dell'indagine;
18. invita le istituzioni dell'UE a prestare attenzione alle gravi preoccupazioni degli informatori indifesi; esorta pertanto la Commissione a mettere a punto un completo piano d'azione su questa problematica;
19. chiede la costituzione di un servizio speciale con una linea di segnalazione gerarchica e apposite strutture all'interno del Parlamento (ad esempio, linee di assistenza telefonica, siti web, punti di contatto) incaricato di ricevere informazioni da parte di informatori relative agli interessi finanziari dell'Unione, il quale fornirà loro consulenza e assistenza per la loro tutela contro eventuali misure di ritorsione, fino a quando non sarà istituito un organo indipendente dell'UE, come indicato al paragrafo 4;
20. chiede che sia creato un sito web per la presentazione di reclami; osserva che il sito dovrebbe essere accessibile al pubblico e mantenere anonimi i relativi dati;
21. invita la Commissione a fornire un quadro giuridico chiaro in grado di garantire che coloro i quali denunciano attività non etiche o illegali siano protetti contro ritorsioni o azioni legali;
22. invita la Commissione a presentare proposte concrete per la piena tutela di coloro che denunciano atti illeciti e irregolarità e a definire un piano globale volto a scoraggiare il trasferimento di beni verso i paesi terzi che proteggono l'anonimato di persone corrotte;
23. segnala la necessità di garantire che i meccanismi di segnalazione siano accessibili e sicuri

e che le denunce degli informatori vengano esaminate in modo professionale;

24. invita la Commissione, e in particolare l'Ufficio della Procura europea nella misura in cui ciò rientrerà nelle sue competenze al momento della sua istituzione, a definire efficienti canali di comunicazione tra le parti interessate e, nel contempo, procedure relative all'accoglienza e alla protezione degli informatori che forniscono informazioni sulle irregolarità relative agli interessi finanziari dell'Unione e a prevedere un unico protocollo operativo per gli informatori;
25. invita tutti gli organi e le istituzioni dell'UE a intraprendere le azioni necessarie per garantire agli informatori riconoscimento, considerazione e rispetto in tutti i casi che li interessano o li hanno interessati e che sono stati riconosciuti come tali dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e sottolinea che ciò dovrebbe applicarsi retroattivamente; li invita inoltre a informare pubblicamente e concretamente l'istituzione nel suo complesso in merito alle sentenze in questione;
26. invita la Commissione e gli Stati membri a comunicare al Parlamento qualsiasi informazione ricevuta da informatori e relativa ai danni arrecati agli interessi finanziari dell'Unione e a inserire nelle relazioni annuali di attività un capitolo dedicato alle segnalazioni e al seguito dato loro; sollecita il PE ad accertare l'esattezza delle informazioni per poter prendere le misure opportune;
27. invita la Commissione a effettuare una consultazione pubblica per raccogliere il parere delle parti interessate in merito ai meccanismi di segnalazione e alle potenziali carenze delle procedure a livello nazionale; osserva che i risultati della consultazione pubblica costituiranno un contributo prezioso per la Commissione in sede di preparazione della futura proposta sulla denuncia di irregolarità (whistle-blowing);
28. invita l'organo indipendente dell'UE e, fintantoché quest'ultimo non sarà istituito, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), a redigere e pubblicare una relazione annuale sulla valutazione della tutela degli informatori nell'Unione europea;
29. invita inoltre la Corte dei conti a includere nelle sue relazioni annuali una sezione specifica sul ruolo degli informatori nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
30. invita le agenzie dell'UE a prevedere una politica scritta sulla protezione delle persone che segnalano irregolarità contro le misure di ritorsione;
31. si compiace del fatto che il Parlamento, la Commissione, il Consiglio dell'Unione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte dei conti europea, il Servizio europeo per l'azione esterna, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo e il Garante europeo della protezione dei dati abbiano provveduto all'attuazione di norme interne per la tutela degli informatori, conformemente agli articoli 22 bis, 22 ter e 22 quater dello statuto dei funzionari; esorta tutte le istituzioni a garantire che le rispettive norme interne in materia di protezione degli informatori siano rigorose e globali;
32. incoraggia gli Stati membri a sviluppare dati, parametri di riferimento e indicatori sulle politiche riguardanti gli informatori nel settore pubblico e privato;
33. ricorda che la direttiva di esecuzione (UE) 2015/2392 della Commissione stabilisce le procedure per la segnalazione, i requisiti per la conservazione della documentazione e le

misure di protezione per gli informatori; sottolinea l'importanza di garantire che gli informatori possano segnalare le violazioni in modo riservato e che il loro anonimato sia adeguatamente e pienamente salvaguardato anche nell'ambiente digitale, ma si rammarica che questo sia uno dei pochi atti di legislazione settoriale contenente disposizioni per gli informatori;

34. esorta la Commissione a esaminare le migliori prassi contenute nei programmi per informatori che sono già in atto in altri paesi del mondo; richiama l'attenzione sul fatto che alcuni regimi esistenti offrono ricompense pecuniarie agli informatori (ad esempio una percentuale delle sanzioni comminate); ritiene che, sebbene vadano gestiti con attenzione per evitare potenziali abusi, tali ricompense potrebbero costituire un introito importante per le persone che hanno perso il posto di lavoro a seguito di denuncia di irregolarità;
35. invita gli Stati membri ad astenersi dal criminalizzare le azioni degli informatori quando divulgano informazioni su attività illegali o irregolarità a danno degli interessi finanziari dell'UE;
36. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.