



## **Il c.d. *Qatargate* e le nuove norme del Parlamento europeo in materia di *whistleblowing*: troppo tardi e troppo poco?**

CHIARA MARENGHI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo standard di tutela garantito dalla direttiva 2019/1937: una panoramica. – 3. La protezione degli informatori all'interno dell'Unione: a) le disposizioni generali contenute nello Statuto dei funzionari lette alla luce della giurisprudenza. – 4. (*Segue*): b) l'obbligo di introdurre in ciascuna istituzione procedure interne in materia di *whistleblowing* e il caso di Maria Bamieh. – 5. Le prime norme interne adottate dal Parlamento europeo e le criticità emerse nella prassi. – 6. La riforma delle norme interne del Parlamento europeo in seguito al *Qatargate*. – 7. Considerazioni conclusive.

### **1. Introduzione**

Il 9 dicembre 2022 un gravissimo scandalo per presunte condotte di corruzione (il c.d. *Qatargate*) investiva il Parlamento europeo<sup>1</sup>, sede di rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione e cuore pulsante della democrazia europea. Le vicende emerse nell'ambito del *Qatargate* hanno messo in luce, tra l'altro, le debolezze e i limiti strutturali del quadro etico e di trasparenza del Parlamento, che non è stato in grado di

---

\* Professore a contratto di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>1</sup> Le indagini condotte dalle autorità belghe hanno evidenziato sospetti di un articolato sistema di corruzione e riciclaggio di denaro che coinvolgerebbero tre deputati del Parlamento europeo in carica al momento dei fatti, un ex deputato e un assistente parlamentare accreditato.

prevenire fenomeni di corruzione e indebite ingerenze straniere nei processi democratici dell'Unione<sup>2</sup>.

All'indomani dello scandalo, il Parlamento ha avviato un processo di riforma volto a rafforzare l'integrità, l'indipendenza e la responsabilità dell'istituzione<sup>3</sup>, condizioni preliminari per ripristinare la fiducia dei cittadini e favorire il loro coinvolgimento, essenziali per la formazione di una sfera pubblica europea (a maggior ragione se si considera l'appuntamento elettorale che si è appena concluso). Per far fronte al clamoroso fallimento dei meccanismi interni di monitoraggio e allerta è fin da subito emersa la necessità di intervenire sulla protezione degli informatori<sup>4</sup>, allineando le norme applicabili all'interno delle istituzioni a quelle della direttiva (UE) 2019/1937, che contiene la prima disciplina organica in materia di *whistleblowing* adottata a livello sovranazionale<sup>5</sup>.

La direttiva stabilisce norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e si presenta

---

<sup>2</sup> Sul *Qatargate* e il suo impatto sull'ordinamento dell'Unione si vedano, *inter alia*, E. DE CAPITANI, *Qatargate: The Tip of the Iceberg?*, in *Verfassungsblog*, 10.01.2023; V. LAHMY, *Qatargate: impact et enjeux de la criminalité financière au sein des institutions européennes*, in *Revue de l'Union européenne*, 2023, p. 636 ss.; N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto Qatargate*, in *I Post di AISDUE*, V (2023); N. PARISI, D. RINOLDI, *Lo "spazio" del diritto penale fra soprannazionalità (dell'Unione europea) e nazionalismo (italiano) alla luce della controversa vicenda "Qatargate"*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, n. 3, p. 14 ss.

<sup>3</sup> All'inizio di gennaio 2023 la Presidente del Parlamento europeo Roberta Metsola ha reagito allo scandalo proponendo 14 misure per il rafforzamento dell'integrità, dell'indipendenza e della responsabilità all'interno dell'istituzione. Le misure sono poi state approvate dalla Conferenza dei presidenti il successivo 8 febbraio (v. *Strengthening Integrity, Independence and Accountability. First Steps*, PE 741.069/CPG/Final) e, stando alle comunicazioni del Parlamento, sono state portate a termine nel corso dell'anno.

<sup>4</sup> V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2022 sulla sospetta corruzione da parte del Qatar e, più in generale, sulla necessità di trasparenza e responsabilità nelle istituzioni europee (2022/3012(RSP)), punto 20; Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2023 sul seguito da dare alle misure richieste dal Parlamento per rafforzare l'integrità delle istituzioni europee (2023/2571(RSP)), punto 18.

<sup>5</sup> 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, *G.U.U.E.*, L 305 del 26 novembre 2019, p. 17 ss. Sulla direttiva si vedano, *inter alia*, E. ANDREIS, *Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection Across the EU*, in *European Papers*, 2019, p. 575 ss.; V. ABAZI, *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?*, in *Industrial Law Journal*, 2020, p. 640 ss.; ID., *Whistleblowing in the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 813 ss. Sia consentito rinviare anche a C. MARENGHI, *Whistleblower, «chi è costui?» Riflessioni sul perimetro della tutela alla luce della direttiva (UE) n. 2019/1937 e delle fonti cui essa si ispira*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2019, p. 467 ss.; ID., *Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell'attuazione*, in *Ius*, 2020, p. 113 ss. Sull'attuazione della direttiva in Italia si veda per tutti V. M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione. Percorso di approfondimento nella Comunità di pratica per RPCT 2022-2023*, Roma, 2023. Per un approfondimento di questo tema nel contesto regionale europeo si rinvia a H. C. L., YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union. An Emerging Consensus*, Cham, 2021.

innanzitutto come strumento di *law enforcement*<sup>6</sup>. Nell'ottica del legislatore europeo, una protezione efficace degli informatori è funzionale a «rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori»<sup>7</sup>, oltre che i principi di trasparenza e responsabilità<sup>8</sup>. Inoltre, la direttiva considera il *whistleblowing* nella prospettiva dei diritti fondamentali e «si basa» sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di espressione e sui principi elaborati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella Raccomandazione 2014(7)<sup>9</sup>. Infatti, coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito della propria attività professionale esercitano il proprio diritto alla libertà di espressione, sancito dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Risultato di questa impostazione è un atto che riflette in gran parte le *best practices* internazionali in materia di *whistleblowing*<sup>10</sup> e viene considerato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il nuovo *standard* di riferimento a livello europeo<sup>11</sup>. La direttiva, infatti, definisce il perimetro della tutela in maniera molto ampia, prevede la possibilità di segnalazione interna ed esterna, nonché di divulgazione pubblica e stabilisce il divieto di ogni ritorsione nei confronti del *whistleblower* accompagnato dall'inversione dell'onere della prova.

Nell'ottica del Parlamento europeo, grande sostenitore dell'introduzione di questa normativa, la disciplina armonizzata avrebbe dovuto riguardare in maniera trasversale la tutela degli informatori all'interno degli Stati membri e presso le istituzioni dell'Unione<sup>12</sup>. Tuttavia, la protezione garantita dalla direttiva non si estende ai casi di *whistleblowing* interni all'Organizzazione<sup>13</sup>, tuttora soggetti ad una disciplina *ad hoc* lacunosa e

---

<sup>6</sup> Sugli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo si veda N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Milano, 2020, p. 3 ss.

<sup>7</sup> Art. 1 direttiva.

<sup>8</sup> *Considerando* n. 2 direttiva.

<sup>9</sup> *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*. Sul quadro di protezione dei *whistleblowers* alla luce della Raccomandazione (2014)7 v. recentemente *Evaluation Report on recommendation (2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers (prepared by Anna Myers, consultant, under the supervision of the European Committee on Legal Co-operation)*, giugno 2022. Sulle fonti a cui si ispira la direttiva si rinvia a C. MARENGHI, *Whistleblower, «chi è costui?»*, cit., p. 473 ss.

<sup>10</sup> In tal senso v. V. ABAZI, *The European Union Whistleblower Directive*, cit. Si veda peraltro D. LEWIS, *The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices?*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2020, Vol. 9, n. 1, p. 1 ss. Per una panoramica delle *best practices* in materia si rinvia a TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018.

<sup>11</sup> V. Risoluzione n. 2300(2019) e Raccomandazione 2162(2019) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Improving the Protection of Whistle-blowers all over Europe*, 1.10.2019.

<sup>12</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici (2016/2224(INI)), punto 1.

<sup>13</sup> In base al *considerando* 23, la direttiva «non dovrebbe pregiudicare la protezione garantita dalle procedure per la segnalazione di possibili attività illecite, ivi compresi una frode o un atto di corruzione, che sono pregiudizievoli per gli interessi dell'Unione, o per la segnalazione di una condotta in rapporto con

frammentaria, in gran parte affidata alle norme interne adottate da ciascuna istituzione, organo e organismo.

È in questo contesto che si inserisce la raccomandazione, formulata dal Parlamento europeo in sessione plenaria, di rivedere sia le norme rilevanti dello Statuto dei funzionari, applicabili in maniera trasversale al personale delle istituzioni, sia le proprie norme interne, in modo che la tutela garantita sia equiparabile a quella offerta dalla direttiva 2019/1937<sup>14</sup>. Allo stato attuale, non si registra alcuna iniziativa per procedere a una riforma dello Statuto dei funzionari, mentre l'Ufficio di Presidenza del Parlamento ha approvato nuove norme interne in materia di *whistleblowing* il 20 novembre scorso proprio al fine di ripristinare la fiducia dei cittadini nell'integrità del Parlamento e nel rispetto dello Stato di diritto all'interno dell'Unione.

Il presente contributo si propone di valutare se effettivamente questa recentissima riforma interna rifletta gli auspici dell'istituzione, allineando il livello di tutela riconosciuto ai *whistleblowers* all'interno del Parlamento europeo agli standard previsti dalla direttiva. In via preliminare, quindi, verranno illustrate brevemente le caratteristiche che rendono la direttiva uno degli strumenti più avanzati in materia di *whistleblowing* per poi considerare le disposizioni dedicate agli informatori all'interno dello Statuto dei funzionari e nell'ambito del Parlamento europeo. In questa analisi particolare attenzione sarà dedicata alla prassi, che mostra come i limiti del quadro normativo evidenziati in seguito al *Qatargate* fossero noti già da tempo.

## 2. Lo standard di tutela garantito dalla direttiva 2019/1937: una panoramica

Sebbene non manchino elementi di debolezza, la direttiva recepisce alcuni degli standard più avanzati a livello globale in materia di *whistleblowing* ed è stata accolta come «a real step forward» per la protezione degli informatori a livello europeo<sup>15</sup>. In particolare, per quanto rileva ai nostri fini, si segnalano l'ampiezza e le modalità con cui viene definito il perimetro della tutela, le caratteristiche del sistema di segnalazione e le misure volte a garantire una protezione effettiva dei *whistleblowers*.

Sotto il primo profilo, viene in rilievo innanzitutto l'ambito di applicazione personale previsto dalla direttiva<sup>16</sup>. La tutela si estende a tutti coloro che acquisiscono le informazioni segnalate nell'ambito della loro attività professionale e si trovano quindi in

---

l'esercizio di incarichi professionali che possa costituire una grave mancanza agli obblighi dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea istituiti ai sensi degli articoli 22 bis, 22 ter e 22 quater dello statuto dei funzionari dell'Unione europea e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, definito dal regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio». Il medesimo *considerando* precisa tuttavia che la direttiva «dovrebbe applicarsi laddove i funzionari e gli altri agenti dell'Unione segnalino violazioni che si verificano in un contesto lavorativo che esula dal loro rapporto di lavoro con le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione».

<sup>14</sup> V. *supra*, nota 4.

<sup>15</sup> Così l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 2300(2019), cit., punto 7.

<sup>16</sup> Art. 4 direttiva.

una posizione di vulnerabilità economica nei confronti della persona da cui dipendono<sup>17</sup>. Il legame con l'organizzazione viene interpretato in senso molto ampio fino a ricomprendere, tra l'altro, volontari, tirocinanti retribuiti e non retribuiti, qualsiasi persona che lavori sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori, nonché coloro che segnalino informazioni acquisite nell'ambito di un rapporto di lavoro nel frattempo terminato o non ancora iniziato<sup>18</sup>. Inoltre, la direttiva prevede che le misure di protezione possano applicarsi, ove opportuno, anche a persone esposte a ritorsioni da parte del datore di lavoro a causa del loro legame con il *whistleblower*, come ad es. facilitatori, colleghi o parenti (c.d. ritorsioni indirette)<sup>19</sup>.

I soggetti così individuati sono considerati meritevoli di tutela se sono soddisfatte due condizioni cumulative. In primo luogo, si richiede che il segnalante abbia avuto «fondati motivi di ritenere» che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che rientrassero nell'ambito di applicazione della direttiva<sup>20</sup>. Non viene invece (volutamente) utilizzato il concetto di buona fede, tradizionalmente richiamato in materia di *whistleblowing* e fondato su valutazioni soggettive che hanno evidenziato gravi criticità nella prassi. Il legislatore europeo si discosta fermamente da questa impostazione, chiarendo nel Preambolo che «i motivi che hanno indotto le persone segnalanti a effettuare la segnalazione dovrebbero essere irrilevanti al fine di decidere sulla concessione della protezione»<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda invece le «informazioni sulle violazioni» che possono formare oggetto della segnalazione, la direttiva accoglie una definizione molto ampia che comprende «fondati sospetti, riguardanti effettive o potenziali violazioni che si sono verificate o che molto verosimilmente potrebbero verificarsi nell'organizzazione presso cui la persona segnalante lavora o ha lavorato, o in altra organizzazione con la quale la persona segnalante è o è stata in contatto nell'ambito della sua attività professionale, nonché tentativi di occultare tali violazioni»<sup>22</sup>.

La seconda condizione da soddisfare per accedere alla tutela riguarda invece le modalità della segnalazione<sup>23</sup>. Come anticipato, la direttiva prevede la possibilità di effettuare la segnalazione all'interno di un'organizzazione<sup>24</sup> o di inoltrarla a un'autorità esterna<sup>25</sup>, ma anche – se ricorrono determinate condizioni – di rendere le informazioni

---

<sup>17</sup> Considerando n. 36 direttiva.

<sup>18</sup> In quest'ultimo caso, l'art. 4, par. 3 prevede che le informazioni riguardanti la violazione siano state acquisite durante il «processo di selezione» o in «altre fasi delle trattative precontrattuali». La logica è quella di estendere la protezione all'«insieme delle persone collegate in senso ampio all'organizzazione in cui si è verificata la violazione» (v. *considerando* n. 37), comprendendo coloro che, per le proprie attività professionali, si trovano in una posizione privilegiata per acquisire informazioni e possono subire ritorsioni in caso di segnalazione (v. *considerando* n. 39).

<sup>19</sup> Art. 4, par. 4 direttiva.

<sup>20</sup> Art. 6, par. 1, lett. a) direttiva.

<sup>21</sup> Considerando n. 32 direttiva.

<sup>22</sup> Art. 5, n. 2 direttiva.

<sup>23</sup> Art. 6, par. 1, lett. b) direttiva.

<sup>24</sup> Artt. 7-9 direttiva.

<sup>25</sup> Artt. 10-14 direttiva.

pubbliche<sup>26</sup>. Il canale preferibile e più frequentemente utilizzato è quello di segnalazione interna. Infatti, «per accertare 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 idonei ad avviare un'indagine e, se necessario, hanno i mezzi per intervenire<sup>27</sup>. Può accadere tuttavia che i canali interni non funzionino correttamente o che le autorità esterne competenti siano in una posizione migliore per affrontare le violazioni in maniera più efficace. La direttiva, quindi, pur incoraggiando il *whistleblower* a segnalare internamente, lo lascia libero di valutare se nel caso di specie sia più opportuno utilizzare canali di segnalazione esterna. La divulgazione delle informazioni al pubblico, invece, viene concepita come *extrema ratio*, ammissibile in ipotesi specifiche che denotano chiaramente l'inefficacia o l'inappropriatezza degli altri canali. A prescindere dal canale considerato, gli Stati restano liberi di decidere il trattamento da riservare alle segnalazioni anonime, ma la protezione prevista dalla direttiva deve essere estesa al *whistleblower* che sia identificato in un secondo momento e subisca ritorsioni<sup>28</sup>.

Presupposto per il corretto funzionamento di un sistema così strutturato è l'effettività dei canali di segnalazione. A tal fine, la direttiva prevede innanzitutto che essi siano progettati, realizzati e gestiti in modo da garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante e delle altre persone coinvolte<sup>29</sup>. Inoltre, l'identità del *whistleblower* (o qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente tale identità) non deve essere divulgata, senza il consenso esplicito dell'interessato, «a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alla segnalazione»<sup>30</sup>.

Accanto alle norme sulla riservatezza, per garantire l'effettività dei canali di segnalazione è fondamentale che siano intraprese azioni efficaci per affrontare le violazioni segnalate. A tal fine, la direttiva pone in capo ai soggetti competenti l'obbligo di dare diligentemente seguito alle segnalazioni ricevute<sup>31</sup>. Perché questo sia possibile è necessario che essi abbiano le capacità e i poteri per valutare la sussistenza dei fatti segnalati e, se necessario, per porre rimedio alle violazioni. Inoltre, la direttiva stabilisce che i soggetti designati per ricevere le segnalazioni interne siano imparziali e che le autorità competenti per le segnalazioni esterne siano indipendenti e autonome.

Infine, per «aumentare la fiducia nell'efficacia di tutto il sistema di protezione degli informatori e ridurre il rischio di segnalazioni o divulgazioni pubbliche inutili»<sup>32</sup> è

---

<sup>26</sup> Art. 15 direttiva.

<sup>27</sup> *Considerando* n. 47 direttiva.

<sup>28</sup> Art. 6, par. 2 e 3 direttiva.

<sup>29</sup> Art. 9, par. 1, lett. a) e art. 12, par. 1, lett. a) direttiva.

<sup>30</sup> Art. 16, par. 1 direttiva. Tuttavia, «in deroga al paragrafo 1, la divulgazione dell'identità della persona segnalante e di qualsiasi altra informazione di cui al paragrafo 1 è ammessa solo qualora ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta».

<sup>31</sup> Art. 9, par. 1, lett. d) ed e); art. 11, par. 2, lett. c) direttiva.

<sup>32</sup> *Considerando* n. 57 direttiva.

essenziale informare in modo completo il *whistleblower* su ciò che accade in seguito alla segnalazione. In quest'ottica, la direttiva prevede innanzitutto che entro sette giorni dalla presentazione della segnalazione (sia interna che esterna) sia inviato un avviso di ricevimento all'interessato<sup>33</sup>. Inoltre, entro un termine ragionevole (che di regola corrisponde a tre mesi) il segnalante deve essere informato sulle azioni intraprese per dar seguito alla segnalazione e sulle relative motivazioni<sup>34</sup>. Se si tratta di una segnalazione esterna poi, la comunicazione deve riguardare anche l'esito finale delle indagini avviate su impulso del *whistleblower*<sup>35</sup>.

Tutti i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva e soddisfano le condizioni esaminate dovrebbero essere protetti da qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o semplicemente tollerata<sup>36</sup>. Infatti, «[s]e non prevenuta e impunita, la ritorsione ha un effetto dissuasivo sui potenziali informatori»<sup>37</sup>. Il legislatore europeo, quindi, stabilisce il divieto di ogni atto ritorsivo nei confronti dei *whistleblowers*, comprese le minacce e i tentativi<sup>38</sup>. La direttiva non contiene una definizione di ritorsione, ma prevede un lungo elenco non tassativo di atti ritorsivi, che contempla ipotesi più classiche quali il licenziamento, il demansionamento e il trasferimento, ma comprende anche l'inserimento in liste nere, i danni alla reputazione della persona, in particolare sui *social media*, e la sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Al fine di garantire l'effettività della tutela, il divieto di ritorsioni è accompagnato da una serie di misure di protezione, che intervengono a diversi livelli. Tra di esse spicca innanzitutto l'inversione dell'onere della prova: se il *whistleblower* dimostra di aver effettuato una segnalazione o una divulgazione pubblica (antecedente alla misura pregiudizievole) e di avere subito un danno, «si presume che il danno sia stato compiuto per ritorsione a seguito di tale segnalazione»<sup>39</sup>. In questi casi, l'onere di dimostrare che la misura lesiva è «imputabile a motivi debitamente giustificati» grava sulla persona che l'ha adottata<sup>40</sup>, che dispone di maggiori poteri e risorse per documentare e motivare le proprie scelte<sup>41</sup>.

Nella stessa ottica, sono previste limitazioni alla responsabilità degli informatori<sup>42</sup> e si richiede che essi abbiano accesso a misure correttive adeguate contro le ritorsioni (comprese le misure provvisorie) e ad un risarcimento integrale<sup>43</sup>. Inoltre, la direttiva stabilisce l'obbligo di adottare «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive» nei confronti di coloro che ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni, attuano atti di

---

<sup>33</sup> Art. 9, par. 1, lett. b) e art. 11, par. 2, lett. b) direttiva.

<sup>34</sup> Art. 9, par. 1, lett. f) e art. 11, par. 2, lett. d) direttiva.

<sup>35</sup> Art. 11, par. 2, lett. e) direttiva.

<sup>36</sup> *Considerando* n. 87 direttiva.

<sup>37</sup> *Considerando* n. 88 direttiva.

<sup>38</sup> Art. 19 direttiva.

<sup>39</sup> Art. 21, par. 5 direttiva.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Considerando* n. 93 direttiva.

<sup>42</sup> Art. 21, parr. 2, 3 e 7 direttiva.

<sup>43</sup> Art. 21, parr. 6 e 8 direttiva.

ritorsione nei confronti dei soggetti tutelati dalla direttiva, avviano procedimenti vessatori nei loro confronti e violano gli obblighi di riservatezza previsti a favore dei segnalanti<sup>44</sup>.

Per completare il sistema di tutela, la direttiva stabilisce il divieto di rinuncia ai diritti e ai mezzi di ricorso da essa previsti<sup>45</sup> e introduce misure volte a sostenere i *whistleblowers* sia in sede giudiziale che extragiudiziale<sup>46</sup>. Di particolare rilevanza, ad esempio, è il diritto di accedere a titolo gratuito ad una consulenza esaustiva e indipendente sulla protezione garantita, sulle modalità di segnalazione e sui mezzi di ricorso disponibili in caso di ritorsioni.

### **3. La protezione degli informatori all'interno dell'Unione: a) le disposizioni generali contenute nello Statuto dei funzionari lette alla luce della giurisprudenza**

L'opportunità di introdurre in seno alle Comunità europee una prima forma di tutela per i *whistleblowers* emerge nel corso degli anni Novanta<sup>47</sup> e acquista vigore in seguito agli episodi di nepotismo e cattiva gestione da parte di alcuni commissari che hanno portato, il 15 marzo 1999, alle dimissioni collettive della Commissione Santer<sup>48</sup>. Tra le raccomandazioni formulate dal Comitato di esperti indipendenti, istituito sotto l'egida del Parlamento europeo e della Commissione per far luce sulla vicenda e porre le basi per una riforma di quest'ultima istituzione, vi è quella di prevedere una disciplina del *whistleblowing* nello Statuto dei funzionari<sup>49</sup>.

Lo Statuto dei funzionari è contenuto, insieme al regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee, in un regolamento adottato il 18 dicembre 1961<sup>50</sup>. Nel corso degli anni il regolamento ha subito profonde modifiche, ma è tuttora in vigore e regola in maniera trasversale la funzione pubblica europea, ossia i rapporti tra istituzioni, organi e organismi dell'Unione e il loro personale<sup>51</sup>. Il regolamento si suddivide in due

---

<sup>44</sup> Art. 23. Si segnala tuttavia che la direttiva non prevede sanzioni per altri obblighi da essa previsti, come ad es. quello di dare diligentemente seguito alle segnalazioni.

<sup>45</sup> Art. 24 direttiva.

<sup>46</sup> Art. 20 direttiva.

<sup>47</sup> H. C. L., YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection*, cit., p. 160.

<sup>48</sup> V. P. CRAIG, *The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organization*, in *European Law Journal*, 2000, p. 98 ss.

<sup>49</sup> V. Comitato di esperti indipendenti, Seconda relazione sulla riforma della Commissione. Analisi delle prassi attuali e proposte per affrontare la cattiva gestione, le irregolarità e la frode, Vol. I, 10.9.1999, Raccomandazione n. 80.

<sup>50</sup> Regolamento n. 31 (CEE) e 11 (CEE) relativo allo statuto dei funzionari e degli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in *G.U.C.E.* n. 45 del 14.6.1962, p. 1385 ss. Attualmente, la base giuridica per l'adozione e la modifica dello Statuto dei funzionari è contenuta nell'art. 336 TFUE, ai sensi del quale «[i]l Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione delle altre istituzioni interessate, stabiliscono lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione». Su questa disposizione v. L. RAIMONDI, *Commento all'art. 336 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 2439 ss.

<sup>51</sup> Fanno eccezione la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti, che applicano i rispettivi regolamenti del personale ai propri rapporti di servizio. Analogamente, lo Statuto e il RAA non si applicano agli esperti nazionali distaccati, che prestano servizio temporaneamente presso l'Unione, ma mantengono il proprio legame con l'amministrazione di origine. Per un inquadramento generale della funzione pubblica europea si rinvia a K. BRADLEY, *European Union Civil Service Law*, in H. C. H.

parti: la prima (lo Statuto) è dedicata ai funzionari, cioè coloro che sono legati alle istituzioni da un vincolo a carattere permanente derivante dallo Statuto stesso, mentre la seconda (il RAA) si occupa dei rapporti con gli agenti, assunti dall'Unione a tempo determinato in forza di un vincolo di natura contrattuale.

Ai sensi dello Statuto, i funzionari sono chiamati a svolgere le proprie mansioni «in maniera obiettiva e imparziale e nel rispetto del proprio dovere di lealtà verso l'Unione»<sup>52</sup>. Inoltre, essi devono evitare «qualsiasi comportamento che possa menomare la dignità» della loro funzione<sup>53</sup>, nonché astenersi da «ogni forma di molestia psicologica e sessuale»<sup>54</sup> e da qualsiasi «divulgazione non autorizzata di informazioni» di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio dei loro compiti<sup>55</sup>. A partire dal 2004<sup>56</sup> sono state inserite nello Statuto disposizioni che tutelano i funzionari vittime di molestie psicologiche e sessuali<sup>57</sup> e la prima disciplina generale in materia di *whistleblowing*, contenuta negli artt. 22 *bis* e 22 *ter* e ispirata alle norme interne introdotte dalla Commissione nel 1999.

Dopo qualche incertezza iniziale<sup>58</sup>, il Tribunale dell'Unione ha chiarito che lo Statuto prevede un vero e proprio obbligo di segnalazione (e non un diritto) in capo al funzionario, che deve comunicare senza ritardo le gravi irregolarità di cui è stato testimone, in modo che sia possibile intervenire tempestivamente e nella maniera più opportuna<sup>59</sup>. Più precisamente, ai sensi dell'art. 22 *bis*, devono essere comunicati «i fatti che possano lasciar presumere una possibile attività illecita e in particolare una frode o un atto di corruzione pregiudizievole per gli interessi dell'Unione, o una condotta in rapporto con l'esercizio di incarichi professionali che possa costituire una grave mancanza agli obblighi dei funzionari dell'Unione» di cui il segnalante sia venuto a conoscenza «nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni»<sup>60</sup>. Come

---

HOFMANN, G. C., ROWE, A. H. TÜRK (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, p. 559 ss.

<sup>52</sup> Art. 11 Statuto.

<sup>53</sup> Art. 12 Statuto.

<sup>54</sup> Art. 12 *bis* Statuto.

<sup>55</sup> Art. 17 Statuto.

<sup>56</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, che modifica lo statuto delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di dette Comunità, in *G.U.C.E.* n. L 124 del 27.04.2004, p. 1 ss.

<sup>57</sup> Art. 12 *bis*, par. 2 Statuto.

<sup>58</sup> Trib. funz. pub., 25 settembre 2012, causa F-41/10, *Moises Bermejo Garde c. Comitato economico e sociale europeo (CESE)*, ECLI:EU:F:2012:135, punti 54-56.

<sup>59</sup> Trib., 8 ottobre 2014, causa T-530/12 P, *Moises Bermejo Garde c. Comitato economico e sociale europeo (CESE)*, ECLI:EU:T:2014:860, punti 100 ss. Secondo i giudici, una simile conclusione è coerente con la finalità dell'art. 22 *bis*, che si propone di tutelare gli interessi dell'Unione (punto 104). La previsione di un obbligo di segnalazione, piuttosto frequente nell'ambito delle organizzazioni internazionali, è particolarmente controversa. Per un approfondimento su questo aspetto si veda, anche per ulteriori riferimenti, H. C. L., YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection*, cit., pp. 60-62, 68-69 e 151-152. Sul *whistleblowing* come obbligo morale in una prospettiva politologica v. E. CEVA, M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing a Duty?*, Cambridge, 2019.

<sup>60</sup> Art. 22 *bis*, par. 1. Tuttavia, ai sensi dell'art. 22 *bis*, par. 4, non rientrano nell'ambito di applicazione materiale di questa disposizione i documenti, gli atti, le relazioni, le note e le informazioni, «su qualsiasi supporto, creati o comunicati al funzionario nel quadro dell'esame di una causa in corso o terminata o detenuti ai fini di tale esame».

sottolineato dai giudici, la previsione di un obbligo implica che, in caso di mancata segnalazione, il funzionario si esponga al rischio di subire una sanzione disciplinare ai sensi dell'art. 86 dello Statuto<sup>61</sup>.

L'accesso alla tutela è subordinato al rispetto di due condizioni: il *whistleblower* deve effettuare la segnalazione secondo le modalità previste dallo Statuto e deve aver agito «ragionevolmente e onestamente» ovvero in buona fede<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, lo Statuto stabilisce che ogni informazione debba essere trasmessa per iscritto<sup>63</sup> e disciplina le ipotesi di segnalazione interna ed esterna, ma non contiene alcuna disposizione che regoli la divulgazione al pubblico<sup>64</sup>. Ai sensi dell'art. 22 *bis*, il funzionario può informare il proprio «superiore gerarchico diretto», il «direttore generale» oppure, se lo ritiene utile, «il segretario generale o persone di rango equivalente». Chi riceve le informazioni deve comunicare «immediatamente» all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) «ogni elemento di prova» che possa lasciar presumere l'esistenza di una grave irregolarità<sup>65</sup>. Inoltre, è rimessa alla valutazione del segnalante l'opportunità di rivolgersi direttamente all'OLAF. Ulteriori destinatari sono previsti dall'art. 22 *ter*, ai sensi del quale il funzionario può comunicare le informazioni anche al presidente della Commissione, della Corte dei conti, del Consiglio e del Parlamento europeo, nonché al Mediatore europeo. Seguendo un'impostazione classica che predilige l'accesso progressivo ai vari canali, la disposizione consente questa possibilità a condizione che il funzionario abbia prima effettuato la segnalazione internamente o all'OLAF e vi sia un'inerzia da parte dei soggetti informati in via preliminare<sup>66</sup>.

La clausola della buona fede, invece, – tradizionalmente utilizzata in materia di *whistleblowing*, ma volutamente esclusa dal testo della direttiva – riceve un'interpretazione molto articolata nella prassi, che riecheggia in parte la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle divulgazioni protette dall'art. 10 CEDU ed è caratterizzata dalle medesime ambiguità. Secondo il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione, per valutare la buona fede del funzionario ai sensi dell'art. 22 *bis* occorre prendere in considerazione la gravità delle irregolarità segnalate, l'autenticità, o quanto

---

<sup>61</sup> Trib., *Moises Bermejo Garde c. Comitato economico e sociale europeo (2014)*, punto 149.

<sup>62</sup> La versione italiana dell'art. 22 *bis*, par. 3 utilizza l'espressione agire «ragionevolmente e onestamente» (così come quella inglese), mentre la versione francese, ad esempio, utilizza l'espressione «bonne foi». Ai sensi dell'art. 22 *ter*, per accedere alla tutela il funzionario deve ritenere «in buona fede che le informazioni comunicate ed ogni eventuale asserzione ivi contenuta siano essenzialmente fondate».

<sup>63</sup> Art. 22 *bis*, par. 1 Statuto.

<sup>64</sup> In via generale, l'art. 17 *bis* ribadisce il diritto alla libertà di espressione di cui gode il funzionario ma, insieme all'art. 17, ne definisce i contorni in maniera decisamente restrittiva.

<sup>65</sup> Art. 22 *bis*, par. 2 Statuto.

<sup>66</sup> Più precisamente, l'art. 22 *ter*, par. 1, lett. b) richiede che il funzionario abbia «comunicato precedentemente la stessa informazione all'OLAF o alla sua istituzione» e abbia «lasciato all'OLAF o all'istituzione il termine fissato dall'OLAF o dall'istituzione, secondo la complessità del caso, per adottare le misure necessarie». Il funzionario deve essere informato su tale termine entro 60 giorni dalla segnalazione. Il par. 2 dell'art. 22 *ter* aggiunge però che «[i]l termine di cui al paragrafo 1 non si applica qualora il funzionario possa fornire la prova che esso non è ragionevole, tenuto conto dell'insieme delle circostanze del caso».

meno la verosimiglianza, delle informazioni comunicate, i canali di segnalazione utilizzati e i motivi che hanno spinto il funzionario ad agire<sup>67</sup>. A quest'ultimo proposito si chiarisce che «una denuncia motivata da una doglianza o un'animosità personali ovvero anche dalla prospettiva di un beneficio personale, in particolare un vantaggio pecuniario, non può essere considerata come una denuncia onesta»<sup>68</sup>. L'interpretazione del concetto di buona fede accolta dai giudici in relazione all'art. 22 *bis* sembra potersi estendere anche all'ipotesi di segnalazione esterna prevista dall'art. 22 *ter*. Sebbene le due disposizioni abbiano una formulazione parzialmente diversa, il contenuto pare essenzialmente sovrapponibile. Oltre al raffronto tra le varie versioni linguistiche, depongono in tal senso considerazioni di ordine teleologico e sistematico e il parallelismo tra le due disposizioni pare avallato dalla giurisprudenza<sup>69</sup>.

Se il segnalante supera questo duplice test, «non può essere penalizzato dall'istituzione»<sup>70</sup>. Questa laconica affermazione, tuttavia, non è accompagnata da misure *ad hoc* che garantiscano una protezione effettiva dell'informatore, che può avvalersi dei rimedi previsti in via generale dallo Statuto. Innanzitutto, il funzionario che, a causa della sua qualità e delle sue funzioni, sia stato vittima di minacce, oltraggi, ingiurie, diffamazione, attentati contro la persona o i beni (suoi o dei suoi familiari) può presentare una domanda di assistenza all'Unione ai sensi dell'art. 24. In base a questa disposizione, l'Unione è tenuta a risarcire solidalmente il funzionario dei danni subiti, «sempreché egli, intenzionalmente o per negligenza grave, non li abbia causati e non abbia potuto ottenerne il risarcimento dal responsabile». Inoltre, al fine di tutelarsi dalle ritorsioni, il funzionario può utilizzare i mezzi di ricorso previsti dall'art. 90 dello Statuto e, in particolare, può presentare un reclamo contro le decisioni che lo pregiudicano all'autorità che ha il potere di nomina all'interno di ciascuna istituzione<sup>71</sup>.

Peraltro, da una giurisprudenza costante risulta che la protezione garantita al *whistleblower*, da un lato, comprende «solo gli atti che producono effetti giuridici vincolanti tali da pregiudicare direttamente e immediatamente gli interessi del ricorrente, modificando in modo rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo»<sup>72</sup> e, dall'altro, non riguarda tutte le misure suscettibili di arrecargli un danno, ma solo quelle adottate a causa

---

<sup>67</sup> Trib. funz. pub., *Moises Bermejo Garde c. Comitato economico e sociale* (2012), cit., punti 135-138.

<sup>68</sup> *Ivi*, punto 138.

<sup>69</sup> V. Trib. funz. pub., 13 gennaio 2011, causa F-77/09, *Bart Nijis c. Corte dei conti dell'Unione europea*, ECLI:EU:F:2011:2, punto 62 ss.; *Moises Bermejo Garde c. Comitato economico e sociale* (2012), cit., punto 136.

<sup>70</sup> Così l'art. 22 *bis*, par. 3 Statuto.

<sup>71</sup> Ai sensi dell'art. 90, par. 2, «Qualsiasi persona cui si applica il presente statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina un reclamo avverso un atto che le arrechi pregiudizio, sia che l'autorità abbia preso una decisione, sia che essa non abbia preso una misura imposta dallo statuto. Il reclamo deve essere presentato entro un termine di tre mesi». Sul punto v. K. BRADLEY, *European Union Civil Service Law*, cit., p. 568 s.

<sup>72</sup> Così ad es. Trib. funz. pub., *Moises Bermejo Garde c. Comitato economico e sociale europeo* (2012), cit., punto 49 (e giurisprudenza *ivi* citata).

della segnalazione<sup>73</sup>. L'onere di provare il pregiudizio subito e il fatto che la misura lesiva sia una ritorsione dovuta alla segnalazione grava sul funzionario<sup>74</sup>.

#### **4. (Segue): b) l'obbligo di introdurre in ciascuna istituzione procedure interne in materia di *whistleblowing* e il caso di Maria Bamieh**

Con una riforma del 2013<sup>75</sup> è stato inserito nello Statuto dei funzionari l'art. 22 *quater*, ai sensi del quale ciascuna istituzione è tenuta ad introdurre, dal 1° gennaio 2014, norme interne per la gestione delle segnalazioni effettuate in base agli artt. 22 *bis* e 22 *ter*. Tali norme devono riguardare tra l'altro la comunicazione ai funzionari di «informazioni sul trattamento dato alle loro segnalazioni», «la tutela degli interessi legittimi di tali funzionari e della loro sfera privata» e «la procedura per la gestione dei reclami» ai sensi degli artt. 24 e 90 dello Statuto. Inoltre, l'istituzione deve garantire che «tali reclami siano trattati in modo confidenziale e, ove giustificato dalle circostanze, prima dello scadere dei termini di cui all'art. 90».

Qualche mese dopo l'entrata in vigore della riforma il Mediatore europeo ha avviato di propria iniziativa un'indagine strategica al fine di verificare lo stato di attuazione della nuova disposizione<sup>76</sup>. Sebbene sia emersa una notevole inerzia nel campione considerato<sup>77</sup>, il Mediatore ha chiuso l'indagine all'inizio del 2015, rilevando che «all the institutions and bodies concerned are currently clearly aware of their duty to adopt internal rules on whistleblowing and have begun to take steps to comply with this duty»<sup>78</sup>. Inoltre, al fine di favorire tale processo e guidare istituzioni, organi e organismi nella predisposizione di un quadro normativo efficace, il Mediatore ha introdotto (e pubblicato) le proprie norme interne in materia di *whistleblowing*, seguendo un metodo trasparente e condiviso e incorporando una serie di elementi chiave per garantire agli informatori una protezione effettiva<sup>79</sup>.

---

<sup>73</sup> V. ad es. Trib. funz. pub., 24 febbraio 2010, causa F-2/09, *Riccardo Achille Menghi c. Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza (ENISA)*, ECLI:EU:F:2010:12, punto 139; 11 luglio 2013, causa F-111/10, *AN c. Commissione europea*, ECLI:EU:F:2013:114, punto 90; Trib., 13 dicembre 2017, causa T-692/16, *CJ c. Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie*, ECLI:EU:T:2017:894, punto 110; 21 dicembre 2021, causa T-409/20, *KS c. Frontex*, ECLI:EU:T:2021:914, punto 140.

<sup>74</sup> V. ad es. Trib., *CJ c. Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie*, cit., punto 112: «it is settled case-law that Article 22a of the Staff Regulations does not offer an official protection against any decision capable of adversely affecting him but only against decisions connected with the accusations made by him [...]. It is therefore incumbent on the applicant to establish the existence of such a link in the present case, possibly in the form of a set of precise and consistent evidence».

<sup>75</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 1023/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, in *G.U.U.E.* n. L 287 del 29.10.2013, p. 15 ss.

<sup>76</sup> Mediatore europeo, caso OI/1/2014/PMC, aperto il 24.07.2014.

<sup>77</sup> L'indagine strategica del Mediatore ha riguardato il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia, la Corte dei conti, il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e il Servizio europeo per l'azione esterna.

<sup>78</sup> *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/1/2014/PMC concerning whistleblowing*, 26.02.2015, punto 13.

<sup>79</sup> *Decision of the European Ombudsman on internal rules concerning disclosure in the public interest ('whistleblowing')*, 20.02.2015.

Ciononostante, un'analisi delle norme interne adottate nell'ambito del quadro istituzionale evidenzia una notevole frammentarietà e un livello di protezione insufficiente o parziale. Aspetti critici sono, ad esempio, l'ambito di applicazione personale, le condizioni per accedere alla tutela e, in particolare, il requisito della buona fede, il trattamento della segnalazione e le informazioni fornite al *whistleblower*, nonché le misure di protezione.

L'importanza di predisporre norme interne efficaci emerge chiaramente se si considera la vicenda di Maria Bamieh, procuratrice britannica al centro dello scandalo per corruzione che ha investito la missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX Kosovo, d'ora in poi EULEX). Nell'ottobre del 2014, il principale quotidiano di Pristina pubblica una serie di documenti interni di EULEX in cui si ipotizzavano gravi episodi di corruzione da parte di alcuni membri della missione. Tra questi documenti vi sono alcune lettere nelle quali Maria Bamieh, allora procuratrice di EULEX, segnala ai suoi superiori il possibile coinvolgimento in attività illecite di alcuni colleghi: secondo la Bamieh, l'allora procuratrice capo e l'ex capo dell'Assemblea dei giudici di EULEX avrebbero accettato ingenti somme di denaro per archiviare alcuni casi nel 2012 e 2013, mentre un altro funzionario di vertice avrebbe insabbiato le prove della corruzione. Nel momento in cui i giornalisti contattano la Missione per avere un commento sulla vicenda, Maria Bamieh viene sospesa «as a precaution to stop her from leaking more confidential information», nonostante il giornale avesse categoricamente negato che la procuratrice fosse la fonte<sup>80</sup>. In seguito alla sospensione, la Bamieh rilascia una serie di interviste, fornendo senza reticenze la sua versione dei fatti.

Una volta esploso lo scandalo, Federica Mogherini, all'epoca Alto Rappresentante dell'Unione, incarica un esperto indipendente<sup>81</sup> di valutare l'attuazione del mandato della Missione EULEX con particolare riguardo alla gestione dei presunti episodi di corruzione interna<sup>82</sup>. Secondo il Rapporto pubblicato al termine dell'indagine, a Maria Bamieh non può essere riconosciuto lo status di *whistleblower* né alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo né sulla base dello Statuto dei funzionari<sup>83</sup>. Sotto quest'ultimo profilo, si rileva innanzitutto che una segnalazione esterna può essere indirizzata solo ai Presidenti di determinate istituzioni, all'OLAF e al Mediatore europeo, mentre non è prevista alcuna tutela in caso di divulgazione pubblica<sup>84</sup>. Inoltre, per quanto riguarda la segnalazione interna, il Rapporto sottolinea che la Bamieh, se anche fosse stata una funzionaria dell'Unione, non avrebbe goduto della protezione accordata dallo Statuto poiché non è possibile segnalare, nemmeno internamente, informazioni apprese

---

<sup>80</sup> A. RETTMAN, *EU Mission in Kosovo Rocked by Corruption Allegations*, in *EU Observer*, 30.10.2014.

<sup>81</sup> Si tratta di Jean-Paul Jacqu , illustre professore francese di diritto ed ex direttore dei servizi giuridici del Segretariato del Consiglio dell'Unione europea.

<sup>82</sup> *Statement by EU High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the appointment of legal expert to review EULEX Kosovo mandate*, 10.11.2014.

<sup>83</sup> J.-P. JACQU , *Review of the EULEX Kosovo Mission's Implementation of the Mandate with a Particular Focus on the Handling of the Recent Allegations, Report to the Attention of the High Representative/Vice President of the European Commission, Ms Federica Mogherini*, 31.03.2015, d'ora in poi Rapporto Jacqu .

<sup>84</sup> Rapporto Jacqu , parte VI, punto 6.1.

nell'ambito di un procedimento giurisdizionale<sup>85</sup>. Considerando invece la libertà di espressione garantita ai *whistleblowers* dall'art. 10 CEDU, nel Rapporto viene accolta un'interpretazione restrittiva dei criteri elaborati dalla Corte a partire dal *leading case Guja c. Moldavia*<sup>86</sup>. Secondo l'esperto, elementi che portano a escludere il riconoscimento della tutela sono, tra l'altro, il fatto che la divulgazione sia avvenuta prima della conclusione delle procedure interne e le motivazioni che hanno spinto la procuratrice a rivelare le informazioni al pubblico<sup>87</sup>.

A prescindere dalle conclusioni raggiunte sulla posizione della procuratrice, il Rapporto evidenzia una serie di criticità relative alla gestione del caso da parte della Missione. Dalla ricostruzione fornita emerge infatti che negli archivi di EULEX non vi è traccia della segnalazione inizialmente presentata da Maria Bamieh al suo superiore, che i funzionari competenti a Bruxelles non sono stati informati della vicenda (o quanto meno non vi sono tracce di una simile comunicazione e i diretti interessati non ricordano di averla ricevuta) e che non è stata avviata alcuna indagine in seguito alla segnalazione<sup>88</sup>. Un'indagine interna sui presunti episodi di corruzione è stata avviata più di un anno dopo alla luce di nuove informazioni raccolte dai servizi di *intelligence* ed è stata condotta secondo una procedura diversa da quella normalmente prevista dal *Code of Conduct and Discipline* della Missione.

Nel frattempo, Maria Bamieh, che non aveva a disposizione nessun canale per effettuare una segnalazione esterna, è stata oggetto di due procedimenti disciplinari, non è stata selezionata al termine del concorso effettuato dopo la decisione di ridurre il numero dei procuratori distaccati ed è stata sospesa per prevenire ulteriori fughe di notizie<sup>89</sup>. La sospensione, si legge nel Rapporto, «was not, contrary to what she believes, a disciplinary penalty, but a preventive measure [...] and was justified by the fact that, even though she was not responsible for the leaks, the documents used as the basis for the articles had been written by her»<sup>90</sup>. Inoltre, il Rapporto conclude che le accuse di molestie e discriminazione mosse dalla Bamieh, se considerate singolarmente, «appear unfounded»<sup>91</sup>. Ciononostante, vengono formulate alcune raccomandazioni, come ad es. quella di rafforzare l'indipendenza dei *panel* chiamati ad effettuare le procedure di selezione, evitando di scegliere membri professionalmente troppo vicini ai candidati<sup>92</sup>.

Il caso di Maria Bamieh è stato oggetto anche di un'indagine strategica del Mediatore europeo che, a sua volta, ha rilevato una serie di carenze nella gestione della vicenda da parte di EULEX, ma ha deciso di riesaminare la questione in un secondo momento, alla luce del Rapporto predisposto dall'esperto indipendente e della reazione

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Corte EDU, 12 febbraio 2008, ric. n. 14277/04, *Guja c. Moldavia*. In questa stessa linea giurisprudenziale, tra le sentenze più recenti si segnalano Corte EDU, 16 febbraio 2021, ric. n. 23922/19, *Gawlik c. Liechtenstein*; 14 febbraio 2023, ric. n. 21884/18, *Halet c. Lussemburgo*.

<sup>87</sup> Rapporto Jacqué, parte VI, punto 6.2.

<sup>88</sup> *Ivi*, parte IV.

<sup>89</sup> *Ivi*, parte V.

<sup>90</sup> *Ivi*, p. 10, punto 11.

<sup>91</sup> *Ivi*, parte V, punto 5.3.

<sup>92</sup> *Ivi*, parte V, punto 5.2.4, p. 48.

di EULEX. Nel seguito dell'indagine il Mediatore ha accolto con favore le norme interne in materia di *whistleblowing* (*Standard Operating Procedure on Whistleblowing*) adottate dal Servizio europeo per l'azione esterna nel febbraio del 2016<sup>93</sup>. In particolare, stando a quanto riportato dal Mediatore, tali norme si applicano a tutti i membri delle Missioni, a prescindere dalla loro posizione contrattuale. Inoltre, al *whistleblower* viene offerta la possibilità, «as an option of last resort», di effettuare una segnalazione esterna al Comandante civile delle operazioni, al Presidente del Comitato politico e di sicurezza del Consiglio dell'Unione, oltre che all'OLAF e al Mediatore europeo.

## **5. Le prime norme interne adottate dal Parlamento europeo e le criticità emerse nella prassi**

Le prime norme interne del Parlamento europeo in materia di *whistleblowing* vengono adottate il 4 dicembre 2015 ed entrano in vigore il 1° gennaio 2016<sup>94</sup>. La disciplina attuativa dell'art. 22 *quater* è decisamente sintetica e si applica (solo) allo staff del Parlamento, ai tirocinanti e agli esperti nazionali<sup>95</sup>. Non vi sono norme analoghe per i membri del Parlamento europeo, il cui comportamento è regolato in via generale dalle norme del TFUE (e relativi Allegati), dallo Statuto, dal regolamento interno e dal codice di condotta.

Dopo aver definito il proprio ambito di applicazione personale, le norme interne chiariscono alcuni concetti presenti nello Statuto dei funzionari (art. 2), come ad es. quello di buona fede<sup>96</sup>, e prevedono misure minime a favore del *whistleblower* in materia di consulenza e assistenza (art. 3), protezione (art. 4), diritto all'informazione (art. 5) e ricorsi (art. 6). Si tratta di disposizioni molto generali e lacunose che non introducono alcuna disciplina specifica che tenga conto delle peculiarità proprie delle diverse categorie di personale impiegato presso il Parlamento.

Innanzitutto, ai sensi dell'art. 3, i *whistleblowers* possono chiedere consulenza e assistenza in via riservata al proprio superiore<sup>97</sup> e/o al membro del Segretariato generale che tiene i contatti con l'OLAF<sup>98</sup>. Sebbene l'accesso ad informazioni pertinenti e accurate sul proprio caso sia cruciale per i potenziali informatori incerti sulle modalità di

---

<sup>93</sup> Mediatore Europeo, *Follow up to my own-initiative inquiry OI/15/2014/PMC concerning alleged irregularities affecting EULEX Kosovo*, 27.04.2016. Da una richiesta di accesso ai documenti effettuata presso il Servizio europeo per l'azione esterna (SEEA) il 29.02.2024 risulta tuttavia che «the “Standard Operating Procedure (SOP) on Whistleblowing adopted in 2016” [...] does not exist». Il SEEA, infatti, applica per analogia le Linee guida in materia di *whistleblowing* adottate dalla Commissione il 6.12.2012, SEC(2012) 679 final.

<sup>94</sup> V. Segretariato generale del Parlamento europeo, *Internal Rules Implementing Article 22c of the Staff Regulations*, 4.12.2015, d'ora in poi *Internal Rules*.

<sup>95</sup> Art. 1 *Internal Rules*.

<sup>96</sup> Ai sensi dell'art. 2, «*good faith* means the firm belief that the information reported is true, i.e. the whistleblower reasonably and honestly believes that the information forwarded and allegations made are substantially true».

<sup>97</sup> Ai sensi dell'art. 2, per superiore si intende «the relevant head of unit, director or director-general or the Secretary-general».

<sup>98</sup> Art. 3 *Internal Rules*.

segnalazione e/o sulla protezione garantita, la soluzione accolta presenta forti limiti poiché la consulenza fornita non proviene da soggetti imparziali.

Le norme interne non contengono invece alcuna disposizione che disciplini nel dettaglio le procedure di segnalazione all'interno del Parlamento europeo. L'unico riferimento a questo aspetto riguarda il diritto del *whistleblower* di ricevere da parte del proprio superiore un riscontro della segnalazione effettuata entro cinque giorni dalla ricezione e di essere informato sul seguito dato alla segnalazione stessa, secondo quanto già previsto dallo Statuto dei funzionari<sup>99</sup>.

È molto scarsa anche la disciplina relativa al contenuto delle tutele, che non contiene, tra l'altro, alcun riferimento alle diverse forme di ritorsione da cui il segnalante dovrebbe essere messo al riparo. L'art. 4, infatti, afferma semplicemente che l'amministrazione del Parlamento europeo dovrebbe: mantenere riservata l'identità del *whistleblower*, salvo suo espresso consenso (mentre non sono ammesse le segnalazioni anonime); adoperarsi per garantire il suo trasferimento, ove l'interessato lo desideri; assicurarsi che non venga pregiudicato in sede di valutazione o nelle procedure di selezione; tener conto del suo status nell'ambito dei procedimenti disciplinari avviati nei suoi confronti, qualora egli sia direttamente implicato nell'attività illecita o nella grave irregolarità segnalata. Di tenore analogo è anche il successivo art. 6, che si limita a ribadire i mezzi di ricorso a disposizione del *whistleblower* ai sensi dello Statuto dei funzionari, l'obbligo di gestirli in via riservata e le informazioni che occorre comunicare all'interessato. In entrambi i casi si tratta di disposizioni molto generali, che non contengono misure specifiche per garantire una tutela effettiva al *whistleblower*.

Ciononostante, stando a una relazione sul quadro etico delle istituzioni stilata dalla Corte dei conti nel 2019, il Parlamento europeo avrebbe predisposto delle procedure interne adeguate in materia di *whistleblowing*<sup>100</sup>. L'unica osservazione formulata riguarda la posizione degli assistenti parlamentari accreditati (APA), che vengono assunti mediante contratto diretto con il Parlamento europeo, ma sono scelti dai parlamentari e lavorano sotto la loro direzione. La Corte sottolinea l'assenza di misure specifiche a tutela di questa categoria, per la quale non è possibile effettuare il trasferimento, e raccomanda di procedere in questa direzione<sup>101</sup>. Il Parlamento, tuttavia, ritiene di non doversi attivare poiché l'art. 24 dello Statuto dei funzionari offrirebbe già una protezione specifica e sufficiente agli APA che decidano di effettuare una segnalazione<sup>102</sup>.

La prassi depone in senso contrario ed evidenzia come gli APA, che si trovano in una posizione privilegiata per venire a conoscenza di illeciti o irregolarità, siano particolarmente esposti alle ritorsioni. In un caso sottoposto al Mediatore europeo nel 2017, un APA lamenta la risoluzione anticipata del proprio contratto dopo una

---

<sup>99</sup> Art. 5 *Internal Rules*.

<sup>100</sup> Corte dei conti europea, *The Ethical Frameworks of the Audited EU Institutions: Scope for Improvement. Special Report*, n. 13/2019, punto 26.

<sup>101</sup> *Ivi*, punti 54-56 e *Recommendation* 1(5), p. 37.

<sup>102</sup> *Ivi*, Allegato: *Replies of the European Parliament Adopted by the Bureau to the Observations by the European Court of Auditors, on the Special Report "The Ethical Frameworks Of The Audited EU Institutions: Scope for Improvement"*, *Reply to Observation* 56.

segnalazione effettuata al Segretario generale del Parlamento<sup>103</sup>. Secondo il ricorrente si tratta di una ritorsione, mentre il Parlamento ritiene che la misura sia legittima e rigetta il reclamo proposto dall'APA. A parere del Parlamento questa soluzione si impone per due ordini di motivi. Innanzitutto, i rapporti tra le parti risultano deteriorati e, di conseguenza, è venuto meno il rapporto di fiducia su cui si fonda il contratto. Inoltre, «the provisions of the Staff Regulations on whistleblowing do not prevent the adoption of administrative measures that are both objectively justified and unrelated to any possible illegal activity raised by a whistleblower»<sup>104</sup>. D'altronde, sottolinea il Parlamento, il ricorrente non è stato in grado di dimostrare, rispettivamente, né che «the MEP alone was responsible for the deterioration of the working relationship» né che «the request for the termination of his contract was a measure taken in retaliation for his attempt to contact the Secretary General of the Parliament»<sup>105</sup>. Il Mediatore, dal canto suo, considera adeguata la motivazione fornita dal Parlamento e decide di non procedere ad ulteriori indagini.

Il caso riportato è emblematico non solo perché illustra chiaramente la vulnerabilità degli APA, il cui lavoro dipende dal rapporto di fiducia con il deputato<sup>106</sup>, ma anche perché evidenzia una grave lacuna nelle norme interne del Parlamento. Come anticipato, uno degli elementi essenziali per garantire una protezione effettiva del segnalante è l'inversione dell'onere della prova. Chiedere al *whistleblower* di provare il nesso causale tra la ritorsione subita e la segnalazione effettuata equivale, nella maggior parte dei casi, a privarlo di qualsiasi tutela. Al contrario, l'autore della ritorsione si trova nella posizione migliore per dimostrare, eventualmente, che la misura adottata non presenta un legame con la segnalazione.

A prescindere dalle criticità emerse in relazione agli APA, le norme illustrate (in combinato disposto con il regime generale previsto dello Statuto dei funzionari) garantiscono uno standard di tutela ben al di sotto di quello assicurato dalla direttiva sotto tutti i punti di vista. Basti pensare all'ambito di applicazione personale, ai canali di segnalazione e alla pressoché totale assenza di misure concrete per garantire una protezione effettiva del *whistleblower*. L'inadeguatezza del sistema è confermata dal bassissimo numero di segnalazioni registrate dal momento dell'entrata in vigore delle norme<sup>107</sup>.

## 6. La riforma delle norme interne del Parlamento europeo in seguito al *Qatargate*

Nella risoluzione adottata subito dopo lo scoppio del *Qatargate*, il Parlamento europeo «raccomanda una revisione dello statuto dei funzionari (...) al fine di allinearlo

---

<sup>103</sup> Mediatore europeo, *Decision in case 1517/2017/JF on the early termination of the complainant's contract as an accredited parliamentary assistant by the European Parliament*, 8.02.2018.

<sup>104</sup> *Ivi*, punto 11.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> A tal riguardo si veda anche Trib., 7 marzo 2019, causa T-59/17, *L. c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2019:140.

<sup>107</sup> *Information on the Budgetary and the Financial Management of the European Parliament in 2017 and Replies to the Questionnaire in Preparation for the EP Discharge for 2017*, p. 69. In tutti e tre i casi si trattava di APA che in seguito alla segnalazione sono stati licenziati dal deputato per cui lavoravano.

alle norme della direttiva sugli informatori»<sup>108</sup>. In attesa di questo intervento, che deve essere portato a termine tramite la procedura legislativa ordinaria, l'istituzione invita l'Ufficio di presidenza a rivedere immediatamente le norme interne del Parlamento in modo che le salvaguardie da esse previste siano in linea con quelle della direttiva<sup>109</sup>.

Il 12 gennaio 2023 la Presidente del Parlamento europeo presenta un piano per rafforzare la trasparenza nell'istituzione e contrastare fenomeni di corruzione. Il piano, avallato dalla Conferenza dei Presidenti il successivo 8 febbraio, prospetta una prima serie di misure da attuare in tempi brevi tra cui figura un intervento sulle norme interne in materia di *whistleblowing* secondo le raccomandazioni della Plenaria<sup>110</sup>.

Il 20 novembre scorso l'Ufficio di Presidenza approva le nuove norme interne, che sostituiscono integralmente le precedenti a partire dal 1° dicembre 2023 e si applicano alle segnalazioni successive a questa data<sup>111</sup>. Tali norme attuano in maniera più dettagliata l'art. 22 *quater* dello Statuto dei funzionari – in modo che i potenziali *whistleblowers* possano beneficiare di una maggior chiarezza sulle procedure interne applicabili – e si propongono di incorporare gli aspetti della direttiva 2019/1937 compatibili con lo Statuto, che per il momento non è stato modificato.

Questa operazione determina, innanzitutto, un ampliamento dell'ambito di applicazione personale della disciplina. Dopo aver ribadito che il personale regolato dallo Statuto ha l'obbligo di segnalazione, le nuove norme incoraggiano anche i tirocinanti, gli esperti nazionali distaccati, il personale temporaneo e ogni persona che abbia un rapporto di lavoro con il Parlamento a segnalare le gravi irregolarità apprese sul posto di lavoro<sup>112</sup>. Analogamente alla direttiva, la nuova disciplina si applica anche a coloro che segnalano informazioni acquisite durante il processo di selezione o nell'ambito di un rapporto di lavoro nel frattempo terminato<sup>113</sup>. Inoltre, la protezione viene estesa anche alle persone che lavorano per il Parlamento e possono essere oggetto di ritorsioni per il loro legame con i *whistleblowers*<sup>114</sup>.

Evidentemente, per quanto riguarda il personale regolato dallo Statuto, resta una diversa impostazione di fondo rispetto alla soluzione accolta dalla direttiva, che non prevede un obbligo di segnalazione in capo a coloro che rientrano nel suo ambito di applicazione. La previsione di un simile obbligo espone il funzionario a un rischio ulteriore (quello di essere sanzionato in caso di silenzio) e finisce per creare «an inescapable trap for EU officials»<sup>115</sup>. Inoltre, in dottrina si è sottolineato come «in an organization where employees doubt the effectiveness and fairness of investigations regarding allegations and the response to complaints of reprisal, such a duty can,

---

<sup>108</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2022, cit., punto 20.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Conferenza dei Presidenti, *Strengthening Integrity, Independence and Accountability. First Steps*, PE 741.069/CPG/Final, 9.02.2023, punto 10.

<sup>111</sup> *Internal Rules, Sole Article*, par. 1-3.

<sup>112</sup> *Ivi, Annex*, par. 1.1 e 1.2.

<sup>113</sup> *Ivi*, par. 1.3.

<sup>114</sup> *Ivi*, par. 7.7.

<sup>115</sup> H. C. L., YURTTAGÜL, *Whistleblower Protection*, cit., p. 152.

ironically, limit disclosures»: infatti, «an employee may learn not to acquire or acknowledge information that would give rise to such an obligation»<sup>116</sup>.

Per quanto concerne invece il trattamento delle segnalazioni anonime, le nuove norme si allineano *in toto* a quanto previsto dalla direttiva. Sebbene la prima bozza sottoposta all'Ufficio di Presidenza escludesse qualsiasi forma di tutela per le segnalazioni anonime<sup>117</sup>, la versione definitiva recepisce la richiesta avanzata in sede di discussione<sup>118</sup> ed estende la protezione a coloro che abbiano segnalato in via anonima e siano stati successivamente identificati<sup>119</sup>.

Un miglioramento si registra anche per quanto riguarda le procedure di segnalazione all'interno del Parlamento europeo. Benché non possano incidere sulla struttura del sistema (che mantiene l'impostazione prevista dallo Statuto dei funzionari)<sup>120</sup>, le nuove norme chiariscono con maggior precisione le opzioni a disposizione del *whistleblower* e i soggetti competenti a ricevere le segnalazioni interne. «As a general rule», i membri del personale (compresi coloro che lavorano per i gruppi politici) possono comunicare le informazioni al loro immediato superiore oppure, ove possibile, al Direttore generale o al Segretario generale dei gruppi politici<sup>121</sup>. Rispetto alla situazione precedente, il concetto di «immediato superiore» viene definito in maniera più articolata, tenendo conto delle specificità di alcune figure, come ad es. gli APA, che possono rivolgersi al capo della *Front Office Unit* per gli APA o al Direttore generale per il personale<sup>122</sup>. In alternativa a questa prima opzione, considerata preferibile, la segnalazione può essere inoltrata al Segretario generale o direttamente all'OLAF. Infine, in via sussidiaria, qualora siano soddisfatte le condizioni previste dall'art. 22 *ter*, il *whistleblower* può rivolgersi al Presidente di un'altra istituzione o al Mediatore europeo<sup>123</sup>.

Inoltre, sulla scia di quanto previsto nella direttiva e al fine di rafforzare l'effettività delle procedure di *whistleblowing*, le nuove norme disciplinano più in dettaglio il trattamento delle segnalazioni e il coinvolgimento dell'informatore nella fase successiva alla segnalazione<sup>124</sup>. Così, ad esempio, si prevede che tutte le segnalazioni

---

<sup>116</sup> Così R. G. VAUGHN, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*, Cheltenham/Northampton, 2012, pp. 250-251.

<sup>117</sup> *Internal Rules Implementing Article 22c of the Staff Regulations, Bureau Decision of XX.XX.2023*, PE 750.789/BUR/ANN., 5.07.2023, *Annex*, par. 1.4.

<sup>118</sup> Ufficio di presidenza, Processo verbale della riunione ordinaria del 20 novembre 2023, punto 8.

<sup>119</sup> *Internal Rules, Annex*, par. 1.4.

<sup>120</sup> La direttiva, pur incoraggiando gli informatori ad effettuare una segnalazione interna (poiché si tratta del «modo migliore per far giungere le informazioni alle persone che possono contribuire ad affrontare in modo rapido ed efficace i rischi per il pubblico interesse», v. *considerando* n. 33), prevede la possibilità di comunicare le informazioni direttamente attraverso i canali di segnalazione esterni (v. art. 10 direttiva). Lo Statuto dei funzionari invece prevede un sistema più rigido, come si è visto *supra*, par. 3.

<sup>121</sup> *Internal Rules, Annex*, par. 4.2.

<sup>122</sup> In via generale, per immediato superiore si intende «the direct line manager (at least head of unit)». Un altro caso particolare è quello del personale distaccato presso i gruppi politici che può rivolgersi al Segretario generale per Parlamento. V. *Internal Rules, Annex*, par. 2.1.

<sup>123</sup> *Ivi*, par. 4.3.

<sup>124</sup> *Ivi*, *Section 5* e 6, nonché par. 9.1.

vengano registrate<sup>125</sup> e che il *whistleblower* debba ricevere entro 5 giorni lavorativi un avviso di ricevimento della segnalazione<sup>126</sup> ed essere informato entro 60 giorni del tempo necessario per intraprendere azioni appropriate<sup>127</sup>. Analogamente, il *whistleblower* dovrà essere informato, entro 15 giorni lavorativi, della decisione di aprire un'inchiesta amministrativa sui fatti segnalati o, viceversa, della decisione di chiudere il caso «with no further action»<sup>128</sup>.

Nella stessa ottica, si introduce una formazione obbligatoria per i dirigenti in materia di *whistleblowing*<sup>129</sup> e vengono regolate con maggior precisione le misure a sostegno del potenziale informatore che – oltre ad avere accesso a informazioni di carattere generale in una sezione dedicata della pagina Intranet del Parlamento – prima della segnalazione può chiedere una consulenza in via riservata all'Unità responsabile per l'etica della Direzione generale per il personale o al Segretario generale<sup>130</sup>. Al Segretario generale spetta anche fornire al *whistleblower* «independent and confidential advice, including in relation to any protection measures» nel corso della procedura<sup>131</sup>. Questa scelta, tuttavia, pare discutibile, anche solo per il fatto che spetta a quest'ultimo valutare in prima battuta le informazioni ricevute e attivarsi di conseguenza<sup>132</sup>.

Un altro punto debole delle nuove norme riguarda la nozione di buona fede accolta, che ricalca ancora quella prevista dallo Statuto dei funzionari e risente delle medesime ambiguità. La segnalazione, infatti, si considera effettuata in buona fede se «the person who notifies acts reasonably and honestly and believes that the allegations of serious irregularities are substantially true»<sup>133</sup>. Per chiarire ulteriormente il concetto di buona fede, durante i lavori preparatori il Segretario generale richiama l'interpretazione della clausola fornita dal Tribunale della funzione pubblica<sup>134</sup>, sottolineando che essa deve essere valutata tenendo conto della gravità delle irregolarità segnalate, dell'autenticità o almeno della verosimiglianza delle informazioni, dei mezzi utilizzati per effettuare la segnalazione e delle motivazioni dell'informatore<sup>135</sup>.

In questo modo le norme interne si discostano dalla scelta effettuata dal legislatore dell'Unione e rimangono ancorate a valutazioni soggettive, con tutte le criticità che comportano. Un avvicinamento alla soluzione accolta dalla direttiva sarebbe stato

---

<sup>125</sup> *Ivi*, par. 9.1.

<sup>126</sup> *Ivi*, par. 5.1. La disposizione prosegue stabilendo che «[a] superior receiving a notification shall forward it without undue delay and in a confidential manner to the Secretary-General».

<sup>127</sup> *Ivi*, par. 6.1.

<sup>128</sup> *Ivi*, par. 6.3.

<sup>129</sup> *Ivi*, par. 9.3. Nelle Note indirizzate dal Segretario Generale ai membri dell'Ufficio di Presidenza il 5 luglio e il 14 novembre 2023 (rispettivamente PE 750.789/BUR e PE 755.281/BUR) si precisa che verrà presentata una proposta a parte per rendere obbligatoria la formazione anche per gli APA.

<sup>130</sup> *Internal Rules, Annex, Section 3*.

<sup>131</sup> *Ivi*, par. 5.3.

<sup>132</sup> *Ivi*, par. 5.4. Ovviamente, il segnalante ha sempre la possibilità di inoltrare la segnalazione direttamente all'OLAF.

<sup>133</sup> *Internal Rules, Annex, par. 2.4*.

<sup>134</sup> *V. supra*, par. 3.

<sup>135</sup> Ufficio di presidenza, Processo verbale della riunione ordinaria del 10 luglio 2023, PE 750.785/BUR, punto 5.

possibile se le nuove norme avessero interpretato il concetto di buona fede facendo esclusivamente riferimento a un parametro oggettivo (ad es. stabilendo che gli informatori agiscono in buona fede «provided that [...] they had reasonable grounds to believe that the information [...] reported was true at the time of reporting»<sup>136</sup>). Ciononostante, vi è stato un miglioramento rispetto alla situazione precedente poiché la buona fede del segnalante si presume e grava sul Parlamento l'onere di prova contraria<sup>137</sup>.

Un'evoluzione si registra anche per quanto riguarda il contenuto delle tutele: oltre a confermare le (scarse) tutele preesistenti, le nuove norme introducono alcune novità modellate sulla direttiva. Tra le novità si segnala una formulazione più rigorosa della disposizione volta a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante<sup>138</sup>, la previsione di una limitazione di responsabilità per la divulgazione di informazioni riservate<sup>139</sup> e un timido riferimento alla possibilità di adottare misure disciplinari o contrattuali nei confronti di coloro che ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni, violano l'obbligo di riservatezza sull'identità del segnalante, commettono atti di ritorsione o avviano procedimenti vessatori nei confronti dei *whistleblowers*<sup>140</sup>.

Ciononostante, il livello di protezione effettivamente garantito al *whistleblower* all'interno del Parlamento europeo rimane gravemente insufficiente. L'affermazione perentoria secondo cui «[a] whistleblower shall not suffer any form of retaliation on the part of the Institution», non viene accompagnata dalle misure necessarie a rendere effettive le garanzie previste. Mancano, infatti, la presunzione di ritorsività e la conseguente inversione dell'onere della prova, che rappresentano le chiavi di volta del sistema di tutela. Come si è già sottolineato, la persona che ha adottato la misura si trova nella posizione migliore per dimostrare che la stessa non ha carattere ritorsivo, mentre può trattarsi di una *probatio diabolica* per l'informatore. Non è un caso che il Mediatore europeo, «to lead by example», abbia inserito questa forma di tutela nelle proprie norme interne ben prima che la direttiva fosse adottata<sup>141</sup>. Inoltre, le nuove norme non prevedono «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive»<sup>142</sup> per assicurare l'efficacia delle norme sulla protezione degli informatori.

Queste criticità si aggravano ulteriormente per gli APA, categoria particolarmente vulnerabile che non viene adeguatamente presa in considerazione dalla riforma. Non vengono infatti introdotte misure di protezione che tengano conto della situazione specifica degli APA, ai quali restano applicabili le forme di tutela previste in via generale. Durante la discussione che precede l'adozione delle norme, il Segretario generale chiarisce che anche agli APA possono chiedere il trasferimento in caso di ritorsioni nel

---

<sup>136</sup> Così è formulata la versione inglese dell'art. 6, par. 1, lett. a) della direttiva 2019/1937.

<sup>137</sup> *Internal Rules, Annex*, par. 2.4.

<sup>138</sup> *Ivi*, par. 7.3.

<sup>139</sup> *Ivi*, par. 7.5.

<sup>140</sup> *Ivi*, par. 7.9.

<sup>141</sup> *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/1/2014/PMC concerning whistleblowing*, cit., punto 12.

<sup>142</sup> Così si esprime l'art. 25, par. 1 della direttiva.

quadro dell'assistenza fornita ai sensi dell'art. 24 dello Statuto<sup>143</sup>, confermando in pratica che sotto questo profilo nulla è cambiato rispetto alla situazione precedente.

## 7. Considerazioni conclusive

È ormai trascorso più di un anno e mezzo dallo scoppio del *Qatargate* e una nuova legislatura (cruciale per il processo d'integrazione europea) sta per iniziare, ma il livello di tutela garantito agli informatori all'interno del Parlamento europeo è ancora ben al di sotto degli standard previsti dalla direttiva 2019/1937.

Le raccomandazioni formulate dalla Plenaria all'indomani dello scandalo hanno portato alla riforma delle norme interne del Parlamento in materia di *whistleblowing*, ma lo Statuto dei funzionari non è ancora stato modificato. Le nuove norme, quindi, risentono innanzitutto di limiti "esterni" poiché vanno ad attuare un sistema ormai superato, che (tra l'altro) utilizza ancora il concetto di buona fede e non prevede la possibilità di effettuare una divulgazione al pubblico. Ciononostante, pur nel rispetto dello Statuto dei funzionari, ci sarebbero stati margini per imprimere una svolta significativa alla protezione degli informatori. L'analisi condotta, invece, ha messo in evidenza come le carenze tuttora esistenti nella nuova disciplina vadano a minare l'effettività del sistema nel suo complesso, rischiando di vanificare i miglioramenti intervenuti.

Il quadro si aggrava ulteriormente se si considera che il sistema di tutela degli informatori presenta dei limiti "strutturali" legati alle caratteristiche e al funzionamento dell'apparato amministrativo chiamato ad elaborare ed applicare le norme all'interno e all'esterno del Parlamento europeo. Sotto questo profilo, si segnala innanzitutto l'assenza di un organo indipendente che fornisca assistenza e consulenza imparziali ai *whistleblowers* e il fatto che i gruppi politici esercitino una sempre crescente influenza all'interno del Segretariato generale, dove i posti chiave vengono quasi sistematicamente assegnati attraverso la prassi poco trasparente della c.d. passerella<sup>144</sup>. Questa tendenza evidentemente stride con l'obbligo del Segretario generale di esercitare le sue funzioni con assoluta imparzialità, come previsto dal Regolamento interno<sup>145</sup>. Inoltre, l'Ufficio di Presidenza, organo politico con importanti funzioni di regolazione amministrativa, non è formalmente responsabile del suo operato di fronte alla Plenaria e non assicura un'adeguata trasparenza nel suo processo decisionale. Quest'ultimo aspetto è stato recentemente sottolineato anche dal Mediatore europeo, che si è rammaricato (tra l'altro) dello scarso livello di trasparenza che ha caratterizzato il processo di riforma avviato dal Parlamento europeo dopo il *Qatargate*<sup>146</sup>. Per quanto riguarda il profilo esterno invece,

---

<sup>143</sup> Ufficio di presidenza, Processo verbale della riunione ordinaria del 20 novembre 2023, PE 750.992/BUR/REV, punto 8.

<sup>144</sup> Su questo punto si rinvia all'approfondito rapporto di TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *One Rule for Them, One Rule for Us, Integrity Double Standards in the European Parliament*, 2021. Recentemente, v. anche E. DE CAPITANI, *Qatargate: The Tip of the Iceberg?*, cit.

<sup>145</sup> Art. 234 del Regolamento interno del Parlamento europeo.

<sup>146</sup> Mediatore europeo, *Closing Note on the Strategic Initiative on Improving the European Parliament's Ethics and Transparency Framework (SI/1/2023/MIK)*, 7.12.2023.

l'OLAF e il Mediatore europeo svolgono certamente un ruolo significativo, ma non hanno poteri sanzionatori e la prassi considerata ha evidenziato i limiti della loro azione.

In questo contesto poteva rappresentare una novità significativa la creazione di un organismo etico indipendente, così come proposto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 16 settembre 2021<sup>147</sup>. Nell'ottica del Parlamento, tale organismo doveva svolgere «da un lato, un ruolo preventivo con poteri di sensibilizzazione e di orientamento etico e, dall'altro, un ruolo di conformità e una funzione consultiva»<sup>148</sup>, contribuendo tra l'altro a garantire «una migliore protezione degli informatori»<sup>149</sup>. Al nuovo organismo etico dell'Unione, composto da nove esperti indipendenti<sup>150</sup>, dovevano essere delegati «una serie di compiti concordati per proporre e consigliare norme etiche per i commissari, i deputati al Parlamento europeo e tutti i membri del personale che lavorano per le istituzioni partecipanti prima, durante e, in taluni casi, dopo l'espletamento del loro mandato o servizio»<sup>151</sup>. Tra gli anzidetti compiti dovevano esservi quelli di: fornire consulenze individuali affidabili a chiunque rientrasse nel suo ambito di competenza<sup>152</sup>; monitorare i meccanismi di reclamo interno e riservato contemplati dallo Statuto dei funzionari, proprio al fine di garantire che i funzionari pubblici potessero «esprimere le loro preoccupazioni sulle possibili violazioni delle norme esistenti senza timore di ritorsioni»<sup>153</sup>; formulare raccomandazioni per l'autorità che ha il potere di nomina volte a infliggere misure sanzionatorie<sup>154</sup>. Per poter assolvere ai propri compiti, l'organismo etico doveva essere provvisto di adeguati poteri di indagine ed avere accesso ai documenti amministrativi<sup>155</sup>.

L'8 giugno 2023 la Commissione europea ha presentato una proposta per la creazione di un organismo responsabile per le questioni di etica radicalmente trasformato rispetto all'impostazione prospettata dal Parlamento<sup>156</sup> e il relativo accordo interistituzionale è stato concluso il 15 maggio scorso tra le istituzioni e gli organi consultivi di cui all'art. 13 TUE, con l'eccezione del Consiglio europeo e una partecipazione minima del Consiglio dell'Unione europea<sup>157</sup>. Il nuovo organismo – che

---

<sup>147</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 sul tema “Rafforzare la trasparenza e l'integrità nelle istituzioni dell'UE creando un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica(2020/2133(INI)), P9\_TA(2021)0396.

<sup>148</sup> *Ivi*, punto 9.

<sup>149</sup> *Ivi*, punto 14.

<sup>150</sup> *Ivi*, punto 26.

<sup>151</sup> *Ivi*, punto 6.

<sup>152</sup> *Ivi*, punto 20.

<sup>153</sup> *Ivi*, punto 18.

<sup>154</sup> *Ivi*, punto 19.

<sup>155</sup> *Ivi*, punto 24.

<sup>156</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, alla Corte dei conti, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Proposta per un organismo etico interistituzionale*, COM(2023) 311 final, 8.06.2023.

<sup>157</sup> Accordo tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea, la Corte dei conti europea, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato europeo delle Regioni, che istituisce un organismo interistituzionale per le norme etiche per i membri delle istituzioni e degli organi consultivi di cui all'art.

sarà composto da un rappresentante di ciascuna parte dell'accordo<sup>158</sup> e assistito da cinque esperti indipendenti<sup>159</sup> – avrà il compito di elaborare norme minime comuni per i membri delle parti e favorire lo scambio delle migliori pratiche in materia<sup>160</sup>. Il potere decisionale sull'attuazione delle relative norme rimane invece di competenza delle istituzioni e degli organi. Nell'accordo, infatti, si precisa in via generale che «il funzionamento dell'organismo non incide sulle competenze delle parti né sui rispettivi poteri di organizzazione interna» e, in particolare, che l'organismo non ha il potere di applicare ai singoli casi le norme interne di una parte<sup>161</sup>. Ciò significa che l'approccio seguito rimane quello dell'autoregolamentazione e al nuovo organismo, che non è indipendente, non vengono affidati poteri di *enforcement*.

Inoltre, le norme etiche elaborate dall'organismo riguarderanno i membri delle parti, cioè ad es. i deputati del Parlamento europeo e i commissari europei, ma non il personale delle istituzioni e degli organi consultivi, che rimane assoggettato a quanto previsto dallo Statuto dei funzionari. Ciononostante, nel Preambolo dell'accordo si invitano le parti «a condividere le migliori pratiche nelle sedi dedicate all'attuazione delle norme in materia di personale e ispirarsi alle norme minime comuni, nella misura in cui siano pertinenti, per la revisione delle regole interne ai fini dell'applicazione di dette norme sul personale»<sup>162</sup>. Tra gli ambiti in cui l'organismo è chiamato ad intervenire vi è anche quello relativo alle procedure generali stabilite dalle parti per garantire e monitorare il rispetto delle norme interne, in particolare per quanto riguarda «i meccanismi di segnalazione alla parte interessata in caso di sospetta violazione delle norme etiche (comprese le segnalazioni di presunte molestie che coinvolgono membri delle parti e le azioni intraprese per dar seguito alla segnalazione e per la protezione degli informatori dalle ritorsioni)»<sup>163</sup>.

Sebbene il nuovo organismo rappresenti un importante passo avanti nella definizione di un quadro etico chiaro e trasparente, comune a istituzioni, organi e organismi dell'Unione, è evidente che il suo impatto nella materia considerata è stato a dir poco ridimensionato (per non dire pressoché azzerato). Nella risoluzione in cui approva l'accordo interistituzionale il Parlamento europeo sottolinea il suo impegno a partecipare in modo costruttivo al suo riesame, da effettuarsi tre anni dopo la sua entrata

---

13 del Trattato sull'Unione europea, 15.05.2024, in *G.U.U.E.*, L 2024/1365 del 17 maggio 2024, d'ora in poi AII. Sul nuovo organismo etico interistituzionale v. A. ALEMANNI, *Unboxing the EU Body for Ethical Standards*, in *Verfassungsblog*, 7.05.2024; M. FRISCHHUT, *A New EU Body for Ethical Standards: Final Destination or Important Interim Step?*, in *EU Law Analysis*, 9.05.2024; A. ROSANÒ, *Oportet ut scandala eveniant? Considerazioni sull'istituzione dell'organismo interistituzionale per le norme etiche dell'Unione europea*, in *BlogDUE*, 12.07.2024.

<sup>158</sup> La Corte di giustizia partecipa solo come osservatrice, mentre il Consiglio dell'Unione è vincolato all'accordo solo per quanto riguarda l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza considerato nella sua funzione di presidente del Consiglio Affari esteri.

<sup>159</sup> Art. 5 AII.

<sup>160</sup> Art. 6, par. 1 AII.

<sup>161</sup> Art. 6, par. 3 AII.

<sup>162</sup> *Considerando* n. 17 AII.

<sup>163</sup> Art. 8, par. 3, lett. a) AII.

in vigore<sup>164</sup>, in modo che l'organismo interistituzionale per le norme etiche possa evolvere e trasformarsi in un organismo etico indipendente in grado di indagare di propria iniziativa su presunte violazioni delle norme etiche da parte dei funzionari e del personale delle istituzioni dell'Unione<sup>165</sup>.

In questo contesto e in attesa di una revisione dello Statuto dei funzionari che allinei il trattamento del personale agli standard minimi previsti dalla direttiva, sarebbe quanto meno auspicabile che il Parlamento europeo dimostrasse la stessa ambizione evidenziata dalla sua Plenaria in questo come in tanti altri ambiti, anche nelle riforme della propria disciplina interna in materia di *whistleblowing* (e non solo). La predisposizione di un quadro etico che garantisca effettivamente la trasparenza, la responsabilità e l'integrità del Parlamento europeo è una condizione imprescindibile perché possa svolgere appieno il proprio ruolo ed essere all'altezza delle sfide che attendono il processo di integrazione europea.

---

<sup>164</sup> Art. 21 AII.

<sup>165</sup> Decisione del Parlamento europeo del 25 aprile 2024 sulla conclusione di un accordo tra il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea, la Corte dei conti europea, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato europeo delle Regioni, che istituisce un organismo interistituzionale per le norme etiche per i membri delle istituzioni e degli organi consultivi di cui all'art. 13 del Trattato sull'Unione europea (2024/2008(ACI)), P9\_TA(2024)0372, punti 3 e 18.