

# Rafforzare la trasparenza e l'integrità tramite il nuovo organo etico indipendente <sup>1</sup>

## SINTESI

Il presente studio, commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della commissione AFCO, fornisce una panoramica della situazione attuale in materia di trasparenza e integrità nell'Unione europea. Esamina sia aspetti centrali, tra cui i conflitti d'interesse e il fenomeno delle porte girevoli, sia le caratteristiche dell'organo preposto al controllo e all'orientamento etico. Partendo da un confronto tra Francia, Irlanda e Canada, propone l'istituzione di un organo etico indipendente mediante un nuovo accordo interistituzionale.

Il presente studio propone la creazione di un nuovo organo etico indipendente volto a garantire trasparenza e integrità nelle istituzioni e negli organi dell'UE. Attingendo alle migliori pratiche adottate in organi simili nell'ambito del **quadro istituzionale dell'UE**, nonché in **Francia, Irlanda e Canada**, esso formula le **raccomandazioni strategiche** elencate in appresso.

- Le norme del nuovo organo etico indipendente dovranno essere **chiare e comprensibili**. Al tempo stesso, sarà fondamentale colmare eventuali lacune per **prevenirne l'elusione**.
- Se necessario, sarà possibile adottare un **approccio graduale** che, ad esempio, preveda sanzioni più severe solo nel caso in cui il ricorso a misure meno coercitive, quale la "moral suasion", si dimostri insufficiente.
- Per le persone soggette **sia alle norme etiche dell'UE che a quelle nazionali**, in caso di conflitto prevarranno le norme più severe. Gli obblighi di informazione reciproca tra l'UE e gli Stati membri permetteranno di evitare lacune.
- Sarà elaborato un **modello di codice di condotta** che fungerà da documento di riferimento; esso figurerà come allegato all'atto costitutivo dell'organo etico indipendente. Esigenze e criticità specifiche di una determinata istituzione potranno essere oggetto di codici di condotta più specifici.

<sup>1</sup> Testo integrale dello studio in inglese:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL\\_STU\(2020\)661110\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL_STU(2020)661110_EN.pdf)



- L'organo etico godrà di piena **autonomia**; ciò implica la totale assenza di interferenze politiche o di parte.
- L'organo etico indipendente si comporrà di circa sette **membri permanenti** ed eleggerà il proprio presidente (vedi oltre). Esso sarà coadiuvato da un'équipe di circa 50 persone, tra cui un "responsabile delle questioni etiche" che fornirà consulenze e formazioni.
- Tra i sette membri permanenti dell'organo etico indipendente ("che offrono tutte le garanzie di indipendenza") figureranno sia membri del personale interno dell'UE che persone esterne, secondo un rapporto di 5:2 o 4:3. Il personale interno conterà sia di personale in servizio che di ex membri del personale. **Norme rigorose** consentiranno di prevenire situazioni di conflitto di interessi. I candidati alla posizione dovranno soddisfare i seguenti requisiti fondamentali: competenza, esperienza, indipendenza, qualità professionali, saggezza e lungimiranza.
- L'organo etico indipendente includerà **membri di riserva esterni** (ad esempio quattro), che non saranno coinvolti nelle attività quotidiane ma lo assisteranno nella formulazione di pareri di natura più strategica. Essi saranno selezionati in base agli stessi criteri dei membri permanenti e, oltre ad apportare una maggiore diversità, svolgeranno una funzione simile a quella della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- La **parità di genere** rappresenterà un ulteriore obiettivo nel processo di selezione.
- La **selezione** dei membri dell'organo etico indipendente prenderà il via con la pubblicazione di un invito aperto sul sito web Europa e sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. A seguire si svolgerà il processo di selezione dei candidati, condotto da una commissione giudicatrice.
- Per quanto concerne il mandato dei membri del suddetto organo, l'UE dovrà prevedere una durata di **sei o sette anni, con possibilità di rinnovo**.
- I membri permanenti eleggeranno il proprio **presidente**. Alla commissione giudicatrice incaricata di verificare i requisiti dei membri selezionati potrà essere chiesto di individuare, tra questi sette membri, tre persone che risultano particolarmente idonee. I membri permanenti dell'organo etico indipendente eleggeranno poi, a maggioranza semplice e scegliendo tra queste tre persone, il presidente e il vicepresidente per la durata del mandato.
- L'organo etico indipendente adotterà le sue decisioni **a maggioranza semplice**, senza possibilità di "pareri dissenzienti", a eccezione delle decisioni della "Grande Sezione" (di cui fanno parte anche i membri di riserva esterni), per la quale sarà auspicabile una maggiore varietà di opinioni.
- L'organo etico indipendente farà parte di una "**rete etica**" che comprenderà anche il suo responsabile delle questioni etiche e i rispettivi omologhi decentralizzati presso le altre istituzioni.
- Conformemente al principio del "**doppio controllo**", l'organo etico indipendente potrà ricevere segnalazioni dai singoli cittadini, dalla società civile, dai media e dalle ONG.
- L'organo etico indipendente potrà agire di **propria iniziativa** o su richiesta di terzi.
- Esso formulerà **pareri** per iscritto; il richiedente potrà fare affidamento su tale parere sia in relazione al suddetto organo che all'istituzione a cui è affiliato. I pareri non potranno né dovranno essere vincolanti per la Corte di giustizia dell'Unione europea.
- Un ulteriore compito preventivo dell'organo etico indipendente consisterà nel verificare che i candidati, prima di entrare a far parte di un'istituzione dell'UE in qualità di membri o dipendenti, non si trovino in una situazione di **conflitto di interessi**.
- Oltre alla prevenzione, anche le funzioni di **monitoraggio** e **indagine** risulteranno fondamentali.

- L'organo etico indipendente avrà la facoltà di **avviare indagini** a partire da singole richieste, provenienti dall'interno o dall'esterno di un'istituzione, oppure di propria iniziativa. A tal fine dovrà disporre degli strumenti del caso. I membri e il personale saranno tenuti a collaborare con detto organo.
- Il **Mediatore europeo** e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (**OLAF**), operando in ambiti simili, assisteranno l'organo etico indipendente nella sua attività.
- Le diverse norme esistenti relative alla **denuncia delle irregolarità** contribuiranno ad agevolare l'organo in questione nell'ambito del proprio approccio dal basso verso l'alto.
- Poiché l'UE non dispone della competenza legislativa necessaria in materia di **diritto penale**, continueranno ad applicarsi le disposizioni dello statuto dei funzionari e del regime applicabile ai membri (afferenti al diritto primario e derivato dell'UE).
- Tuttavia, potrebbero dimostrarsi efficaci anche **sanzioni** meno severe, quali la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e la notifica ai superiori.
- L'**ambito di azione** dell'organo etico indipendente toccherà tutti i rami del potere. A livello di **categorie** interessate, tale organo si occuperà dunque sia dei membri che dei dipendenti delle istituzioni e di altri organi dell'UE. A livello temporale, esaminerà la situazione di membri e dipendenti futuri, in servizio e che stanno per lasciare o hanno già lasciato il proprio incarico.
- L'organo etico indipendente dovrà prendere in considerazione **tutte le forme di conflitto di interessi** (donazioni; fenomeno delle porte girevoli, ivi comprese le attività esterne durante il proprio incarico; lobbismo). Sarà adottata una definizione ampia del concetto di conflitto di interessi (effettivo, apparente e potenziale).
- La **dichiarazione di interessi** coprirà una vasta gamma di ambiti e comprenderà informazioni di natura finanziaria e non, che dovranno essere verificate e aggiornate regolarmente.
- Tali norme dettagliate si fonderanno sui **principi** enunciati nei codici di condotta (e nei relativi atti), nonché sui **valori** comuni dell'UE (articolo 2 TUE), tra cui i diritti umani (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Tra i principi etici e/o giuridici rientreranno anche l'integrità, l'indipendenza, l'imparzialità, la dignità sul lavoro, l'onestà, la trasparenza e la discrezione.
- Secondo la **dottrina Meroni** della Corte di giustizia dell'Unione europea, una delega dei poteri è possibile, anche se non esplicitamente prevista dai trattati (ovvero dal diritto primario dell'UE). Tale delega dovrà essere esplicita. L'organo etico indipendente potrà trasferire soltanto le competenze in essere, vale a dire soltanto le competenze dell'organismo delegante derivanti dal diritto primario dell'UE. Le competenze e le funzioni del suddetto organo saranno definite in modo chiaro e preciso, perseguendo un approccio "esecutivo" piuttosto che "discrezionale". Due ulteriori condizioni non rappresenteranno un problema: l'equilibrio istituzionale non risulterà modificato e l'organo etico indipendente non concorrerà all'attività legislativa dell'Unione. Pur essendo preposto al "controllo etico", quest'ultimo sarà soggetto al "controllo giuridico" da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- Le possibili **basi giuridiche** per la costituzione dell'organo etico indipendente risultano insufficienti (regolamento di procedura; statuto dei funzionari dell'Unione europea e regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea; articolo 11 TUE; articolo 15, paragrafo 1, TFUE; articolo 298 TFUE), troppo vaghe (dottrina dei poteri impliciti, "*Natur der Sache*") o di difficile applicazione a causa di soglie elevate (unanimità nel Consiglio) e obiezioni da parte delle corti costituzionali nazionali (articolo 352 TFUE).
- L'organo etico indipendente verrà dunque istituito tramite un accordo interistituzionale (**AII**), conformemente all'articolo 295 TFUE. Tale accordo potrà essere giuridicamente vincolante, anche se non per terzi.

- L'accordo interistituzionale concluso e firmato dalle istituzioni partecipanti dovrà essere **aperto** all'adesione di altre istituzioni, nonché a possibili estensioni di competenze e funzioni, ad esempio nel caso di una futura cooperazione con le autorità nazionali.
- L'istituzione dell'organo etico indipendente tramite accordo interistituzionale richiederà alcune **modifiche** del diritto derivato dell'UE.
- Gli atti esistenti di diritto derivato delle istituzioni dell'UE dovranno essere adeguati di conseguenza, anche trasferendo compiti che attualmente sono affidati principalmente ai presidenti di tali istituzioni. La natura vincolante dei pareri formulati dall'organo etico indipendente in materia di membri e dipendenti (ad eccezione della Corte di giustizia) sarà stipulata chiaramente.
- Non saranno necessarie modifiche del **diritto primario dell'UE**. L'articolo 263 TFUE riguarda infatti "gli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi", come evidenziato dalla dottrina Meroni. In caso di future modifiche del diritto primario dell'UE, l'organo etico indipendente potrebbe essere integrato in tale diritto; ciò non pregiudica tuttavia la possibilità di una sua istituzione immediata.

**Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore:** le opinioni espresse nel presente documento sono di esclusiva responsabilità degli autori e non rappresentano necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea 17 febbraio 2021 16:09:48.

Autori esterni: (Markus FRISCHHUT, MA, professore con cattedra Jean Monnet "Valori dell'UE e digitalizzazione per la nostra comunità (DIGNITY)" (jeanmonnet.mci.edu), MCI | THE ENTREPRENEURIAL SCHOOL® a Innsbruck, Austria  
Amministratrice della ricerca: Eeva PAVY Assistente redazionale: Fabienne VAN DER ELST  
Contatto: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses/sa-highlights>.

PE 661.110  
IP/C/AFCO/2020-82

Versione cartacea ISBN 978-92-846-7782-5 | 10.2861/206451 | QA-02-21-148-IT-C  
Versione in formato PDF ISBN 978-92-846-7777-1 | doi: 10.2861/279 | QA-02-21-148-IT-N