



MARIA CRISTINA CARTA*

L'ISTITUZIONE DELL'ORGANISMO EUROPEO INDIPENDENTE RESPONSABILE DELLE QUESTIONI DI ETICA ALLA PROVA DEL *QATARGATE*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: il grave *vulnus* all'integrità del processo decisionale europeo causato dal *Qatargate*. – 2. Luci ed ombre delle misure anti-corrruzione sinora adottate dall'Unione europea. – 3. *Segue*: la proposta di riforma di cui al “Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo” e le osservazioni della mediatrice europea. – 4. Le ragioni dell'istituzione del nuovo organismo interistituzionale responsabile delle questioni di etica dell'UE secondo la risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021. – 5. Composizione, competenze e poteri del nuovo organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica. – 6. *Segue*: i principi guida dell'azione dell'organismo etico: prevenzione, sostegno e trasparenza. L'approccio in due fasi. – 7. Considerazioni conclusive: il *Qatargate* rischia di rappresentare un'occasione di riforma mancata per l'UE in materia di prevenzione e controllo dei fenomeni di corruzione?

1. *Considerazioni introduttive: il grave vulnus all'integrità del processo decisionale europeo causato dal Qatargate*

L'esigenza sempre più attuale di «moralizzazione a tutti i livelli della società sembra non scalfire alcune ricorrenti pratiche lesive del rapporto fiduciario cittadino/istituzioni»¹, ancora oggi molto diffuse.

Prendendo le mosse da tale affermazione di portata generale, può sin d'ora osservarsi come nel contesto dell'Unione europea – caratterizzata da quadri etici ritenuti nel complesso adeguati e certamente più completi di quelli della maggior parte degli Stati membri, seppur ancora oggi contraddistinti da «alcune debolezze ed elementi da armonizzare»² – si percepisce la sempre più pressante esigenza del rispetto dei principi di onestà, delicatezza, buona

* Ricercatrice di tipo B di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Perugia.

¹ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Tra etica e diritto: il caso Barroso-Goldman Sachs*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 541.

² Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale n. 13/2019: I quadri etici delle istituzioni dell'UE controllate: ci sono margini di miglioramento*, reperibile online in <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ethics-13-2019/it/>.

amministrazione e trasparenza sanciti dal diritto primario dell'Unione europea (UE)³, così come anche la necessità di consolidare la fiducia nelle istituzioni europee e nella loro legittimità democratica ed indipendenza.

Esigenza questa che certo non può più costituire espressione di una mera “formula di rito” ma che, anzi, è divenuta ancor più di prioritaria importanza in seguito al grave *vulnus* all'integrità del processo decisionale europeo arrecato dal recente scandalo del c.d. *Qatargate*⁴, che nelle ultime settimane sta vedendo il Parlamento europeo (di seguito anche PE) – istituzione in seno alla quale si esprime la dialettica democratica a livello continentale europeo⁵ – affrontare il periodo probabilmente più buio della propria storia qualora ci fossero evidenze probatorie circa ipotesi di corruzione di alcuni eurodeputati ed *ex* membri del Parlamento europeo che rischiano inequivocabilmente di mettere a repentaglio l'autorevolezza dell'istituzione europea maggiormente democratica, se non dell'intera Unione europea⁶.

Il Parlamento europeo, infatti, come precisato dal considerando 13 del TUE è (e dovrebbe continuare ad essere) l'istituzione europea simbolo di una «integrazione sempre più stretta tra i *popoli* dell'Europa»⁷ le cui esigenze ed interessi «meritano di essere apprezzate autonomamente rispetto a quelle governative»⁸.

L'*affaire Qatargate*, anche in ragione dell'indiscutibile eco mediatica a livello internazionale che ne è derivata, è ormai noto⁹ non solo agli addetti della materia, e

³ Nello specifico ci si riferisce alle previsioni di cui agli artt. 9, 10, 13, 14, 15, 16 e 17 TUE e 223, par. 2 e 245 TFUE, come richiamati dalla risoluzione del Parlamento europeo oggetto di esame in questa sede. V. *infra* nota 75.

⁴ Cfr. E. VASQUES, *I possibili effetti devastanti del Qatargate sull'UE. Lo scandalo che ha visto coinvolti alcuni membri delle istituzioni europee potrebbe rivelarsi dannosissimo per la credibilità dello stesso progetto europeo, proprio dopo che l'UE aveva dato buona prova di sé*, reperibile online in *Rivista Il Mulino*, 19 dicembre 2022; S. WHEATON, N. VINOCUR, *The European Parliament's "Glass House" Syndrome. Even after Qatargate, MEPs are resisting efforts to clean up the chamber*, 26 January 2023, reperibile online in <https://www.politico.eu/article/qatargate-corruption-european-parliaments-glass-house-syndrome-transparency-reform/>; G. CAMPA, *'Qatargate' exposes a long-denounced inadequacy of the ethics framework for members of the EU institutions*, in *European Law Blog. News and comments on EU Law*, 16 January 2023, reperibile online in <https://europeanlawblog.eu/2023/01/16/qatargate-exposes-a-long-denounced-inadequacy-of-the-ethics-framework-for-members-of-the-eu-institutions/>.

⁵ Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, pp. 8-12; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Vol. I, 2021, p. 3 ss.; E. TRIGGIANI, *Il difficile cammino dell'Unione verso uno Stato federale*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, pp. 7-16.

⁶ Cfr. L. ROBUSTELLI, *Qatargate: il Parlamento europeo, il silenzio e la licenza d'arresto*, in *Eunews*, 3 febbraio 2023, reperibile online in <https://www.eunews.it/2023/02/04/qatargate-parlamento-europeo-arresto/>.

⁷ Cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2007, p. 10 ss. in cui l'A. evidenzia come l'attuale assetto dell'UE vede un'organizzazione internazionale *sui generis* che si caratterizza in quanto «il rapporto di integrazione (...) sostituisce la tradizionale cooperazione fra Stati» fondata sul mero coordinamento fra autorità governative.

⁸ Cfr. U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2020.

⁹ L'inchiesta della Procura federale belga, con 1.5 milioni di euro in contanti ritrovati nelle abitazioni dell'eurodeputata ed *ex* vice presidente del Parlamento europeo Eva Kaili e dell'*ex* europarlamentare Antonio Panzeri (presidente della ONG “*Fight Against Impunity*”), ha da subito mostrato la cifra della gravità della situazione in quanto avente ad oggetto presunte violazioni del rispetto dei diritti fondamentali nel Qatar e, più in generale, negli Stati del Golfo. Nello specifico, il 9 dicembre 2022, in seguito alle indagini condotte dal giudice istruttore Michael Claise, sei (di cui uno, Luca Visentini, segretario generale della Confederazione Internazionale dei Sindacati, rilasciato dopo due giorni seppure “*sous conditions*”) componenti del Parlamento europeo sono stati destinatari di alcuni mandati di arresto per associazione a delinquere, corruzione e riciclaggio di denaro. Tra questi anche Francesco Giorgi, assistente parlamentare e compagno della Kaili e Niccolò Figà Talamanca (rispettivamente scarcerati e posti ai domiciliari con obbligo di braccialetto elettronico lo scorso 23 e 4 febbraio dopo circa due mesi di custodia cautelare), direttore generale della ONG “*No Peace Without Justice*”. L'intento

certamente rappresenta un'occasione senza precedenti per tutti coloro che da tempo osteggiano l'idea stessa di un'Europa unita, ritenuta incapace di gestire concretamente i momenti di crisi, ancor più se aventi una "matrice interna"¹⁰.

Le indagini investigative sinora svolte vedono il coinvolgimento di due Stati (Qatar e Marocco) implicati in oggettive gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona: il primo sul fronte delle inaccettabili condizioni di lavoro, che hanno portato anche ad alcune morti durante i preparativi della Coppa del mondo FIFA 2022¹¹; il secondo, sul fronte della violazione della libertà d'espressione nelle sue differenti manifestazioni e del diritto dei cittadini all'autodeterminazione. Al fine di fornire «un'immagine virtuosa» di sé, detti Stati

criminoso ravvisato nei capi d'imputazione è segnatamente quello di aver cercato di ottenere vantaggi e cospicue somme di denaro in cambio di una campagna promozionale, da realizzarsi soprattutto in seno al Parlamento europeo, a favore del Qatar. Per una prima ricostruzione della vicenda processuale e delle ripercussioni politiche relative al *Qatargate* cfr. P. V. DASTOLI, *Qatargate, diritti fondamentali e democrazia europea*, in *Movimentoeuropeo.it*, 11 dicembre 2022; F. RASPADORI, *Il Parlamento europeo e l'imperativo della trasparenza*, in *Affarinternazionali.it*, 9 gennaio 2023; V. ZAGREBELSKY, *Perché l'eurotangente non può avere riflessi solamente penali*, in *La Stampa*, 4 gennaio 2023; ISPI, *Qatargate: terremoto all'Europarlamento*, 12 dicembre 2022, reperibile online in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/qatargate-terremoto-alleuroparlamento-36993>; G. D. CAIAZZA, *Qatargate: i garantisti a dondolo sono peggio dei manettari*, in *Il Riformista*, 18 febbraio 2023.

¹⁰ Tra questi rientra certamente il governo ungherese guidato da Viktor Orbán che, in seguito al blocco dei fondi di coesione ungheresi operato dal c.d. *meccanismo di condizionalità* in ragione della mancata osservanza da parte dell'Ungheria dello *standard* minimo per lo stato di diritto e per la democrazia richiesti dall'UE, ha colto l'occasione data dal *Qatargate* per attaccare i vertici europei pubblicando sui *social* le foto delle borse con i contanti sequestrate dalle autorità belghe accompagnandole col commento «questo sembra essere lo stato di diritto» e proponendo al contempo come soluzione l'abolizione del Parlamento europeo, eventualmente sostituito da un nuovo Parlamento composto da delegati nazionali, ritornando quindi al sistema antecedente al 1979.

¹¹ Le indagini si sono concentrate prevalentemente su Eva Kaili e Antonio Panzeri, entrambi, a loro dire, difensori dei diritti umani e rappresentanti di un'istituzione dell'UE che si è sempre fatta garante, più di altre, dello stato di diritto all'interno dell'UE ed anche dei Paesi terzi. Ad oggi Panzeri (al pari della Kaili, di Giorgi e di Figà-Talamanca) risulta detenuto a Bruxelles da circa due mesi ed è notizia dello scorso 17 gennaio che abbia deciso di collaborare con la procura belga sottoscrivendo un accordo che prevede una condanna detentiva a cinque anni, ma con sospensione condizionale della pena per la parte eccedente un anno di reclusione effettivo (parte della quale da scontarsi con il braccialetto elettronico). Secondo quanto comunicato dalla procura federale belga, inoltre, a Panzeri verranno confiscati tutti i benefici patrimoniali acquisiti, attualmente valutati in un milione di euro. Sulla base dell'accordo siglato il pentito Panzeri si impegna a «rendere dichiarazioni sostanziali, rivelatrici, veritiere e complete» alla giustizia «in merito al coinvolgimento di terzi e, se del caso, al proprio coinvolgimento in relazione a reati» legati al caso in questione. In un secondo momento ulteriori due mandati d'arresto sono stati spiccati nei confronti di Maria Dolores Colleoni e Silvia Panzeri, rispettivamente moglie e figlia di Pier Antonio Panzeri, che nella precedente legislatura presiedeva la sotto-commissione per i diritti umani e al momento viene indicato come la "mente" del *Qatargate*. In seguito alle "confessioni" di Panzeri, il 18 gennaio scorso, è stato altresì convalidato dalla magistratura italiana l'arresto anche per Monica Rossana Bellini, commercialista della famiglia Panzeri (attualmente ai domiciliari), accusata di associazione per delinquere, corruzione e riciclaggio e raggiunta da un mandato d'arresto europeo emesso dal giudice istruttore belga Michel Claise, a cui i legali della Bellini si sono opposti ottenendo dalla quinta sezione penale della Corte d'Appello di Milano un rinvio volto ad ottenere ulteriori dettagli "istruttori" sulla posizione della commercialista. Cfr. https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/01/17/qatargate-la-procura-panzeri-in-carcere-almeno-altri-2-mesi_47e6932f-6a18-40b2-a45e-3d2cc2bb56f4.html. Da ultimo, anche la procura di Milano ha aperto un autonomo fascicolo di indagine e ha proceduto ad iscrivere nel registro degli indagati per riciclaggio Manfred Forte e Dario Scola, presunti prestanome di Francesco Giorgi, già collaboratore dell'ex eurodeputato Antonio Panzeri e dei suoi familiari. Nello specifico le indagini si stanno concentrando su circa trecento mila euro arrivati alla *Equality*, società prima partecipata dalla commercialista Bellini e dal fratello e dal padre di Giorgi, le cui quote sono passate a Forte e Scola. Cfr. TGCOM24, *Qatargate, procura Milano apre un fascicolo per riciclaggio: 2 indagati*, 4 marzo 2023, reperibile online in https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/qatargate-procura-milano-riciclaggio-indagati_61788844-202302k.shtml.

avrebbero posto in essere «un sistematico condizionamento del processo decisionale europeo tramite la corruzione di decisori politici»¹².

Per quanto le indagini siano ancora in corso e sebbene in un contesto democratico debba *sine dubio* mantenersi un comportamento di prudenza in conformità al fondamentale principio della presunzione di innocenza¹³, certamente ad oggi sussistono pesanti indizi «che profumano di illecito»¹⁴.

Ed invero, si ritiene che la vicenda *Qatargate* rilevi sotto un duplice profilo: quello processual-penalistico, che non sarà oggetto di esame in questa sede, anche in ragione della scarsità di informazioni affidabili sul piano tecnico-giuridico, e quello dell'etica della politica, aspetto quest'ultimo a parere di chi scrive ancora incompiuto del processo di strutturazione ed integrazione dell'UE e sul quale, invece, ci si intende soffermare nel presente lavoro.

Come condivisibilmente osservato in dottrina, infatti, emergono nella vicenda *de qua* profili diversi rispetto a quelli strettamente connessi alla presunzione di non colpevolezza, e che «non possono vivere sospesi in attesa della conclusione del processo penale», a prescindere da quale ne sarà l'esito. Le risultanze probatorie, infatti, hanno sinora mostrato inequivocabili elementi che certo rilevano «se si considerino le esigenze proprie della responsabilità politica e dell'etica della politica»¹⁵.

Non deve trascurarsi, al riguardo, un aspetto di non poco conto se si pensa che le vicende di cui al *Qatargate* si pongono in netta contraddizione rispetto alla risoluzione approvata a Strasburgo dal PE il 24 novembre 2022¹⁶. In essa è sancita la dura condanna delle riprovevoli morti e le violenze di cui sono stati vittime i lavoratori nella preparazione dei campionati del mondo, le discriminazioni nei confronti di centinaia di migliaia di migranti, la mancanza di trasparenza e di responsabilità della FIFA nella scelta del Qatar avvenuta nel 2010 in un clima di credibili accuse di corruzione e concussione oggetto di indagini giudiziarie, l'assenza del rispetto dei diritti fondamentali e dei principi dello stato di diritto anche da parte degli *sponsor* della manifestazione sportiva ed il mantenimento della pena di morte nel Qatar (dove è in vigore la legge islamica della *Sharia*)¹⁷.

In tale contesto, la citata vicenda si prospetta, dunque, come valida occasione per riflettere compiutamente non solo sulla presenza di presunti «corrotti» nell'UE ma anche sull'azione e sulle ingerenze, ad oggi prive di valida regolamentazione e di misure di controllo,

¹² Cfr. 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), 13 gennaio 2023, p. 1 ss.

¹³ È appena il caso di ricordare che detto principio risulta sancito sia dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia dall'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre che dalle Carte costituzionali degli Stati membri UE. Cfr. A. DI STASI, *The Charter of fundamental rights of the European Union and its field of application to the Member States: Some considerations as regards Italy*, in *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, veinte años después*, Madrid, 2022, p. 131 ss.

¹⁴ Così N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione*, cit., p. 2.

¹⁵ In tal senso v. ZAGREBELSKY, *Perché l'eurotangente non può avere riflessi solamente penali*, cit., in cui al riguardo viene evidenziato che si tratta di esigenze: «che riguardano anche i partiti di riferimento, i loro criteri di selezione del personale, la loro vigilanza oppure tolleranza dell'intollerabile. E fin da ora riguardano il Parlamento europeo e dovrebbero mettere in guardia anche i parlamenti nazionali. Perché l'esito finale del processo, per le regole stringenti che vi si applicano, potrebbe anche portare a sentenze diverse dalla condanna, senza che per questo sia esclusa anche la responsabilità su altri piani».

¹⁶ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2022 sulla situazione dei diritti umani nel contesto della Coppa del mondo FIFA in Qatar (2022/2948(RSP)), reperibile *online* in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0427_IT.pdf.

¹⁷ Sul punto v. P. V. DASTOLI, *Qatargate, diritti fondamentali e democrazia europea*, cit.

dei “corruttori” che operano da Paesi terzi, prendendo atto della preminente necessità che la trasparenza sulle *lobbies* europee deve essere rafforzata e completata con strumenti più efficaci ed incisivi¹⁸.

Alla luce delle considerazioni sinora esposte, la tematica che con il presente contributo si è scelto di approfondire riguarda proprio la rappresentanza dei gruppi di interesse all'interno dell'UE e la responsabilità etica dei membri delle istituzioni europee.

Ed invero, non è un caso che in questo momento storico siano prepotentemente tornate al centro del dibattito politico tematiche quali il controllo dell'attività dei lobbisti e la creazione mediante la sottoscrizione di un accordo interistituzionale (di seguito anche AII) di un organismo unico europeo responsabile per le questioni di etica che controlli e sanzioni le condotte di conflitto d'interesse¹⁹. Misure queste che, come meglio si vedrà nel prosieguo²⁰, sono state *in primis* chieste proprio dal Parlamento europeo e che, tuttavia, ad oggi hanno trovato più di qualche ostacolo nel cammino verso il loro efficace funzionamento o la loro concreta istituzionalizzazione²¹.

È stato, infatti, il Parlamento europeo – in un primo momento “*ante*” *Qatargate* osteggiato dalla Commissione europea e successivamente dalla medesima sostenuto²² – ad

¹⁸ Al riguardo cfr. A. ALEMANNI, *Qatargate: A Missed Opportunity to Reform the Union*, 2 februar 2023, in *Verfassungsblog on Matter Constitutional*, reperibile online in <https://verfassungsblog.de/qatargate-a-missed-opportunity-to-reform-the-union/>; AISE AGENZIA INTERNAZIONALE STAMPA ESTERO, *Conferenza-dibattito Esperia sul Qatargate: problema antico o attacco alla democrazia europea?*, 6 febbraio 2023, reperibile online in <https://www.aise.it/anno2023/conferenzadibattito-esperia-sul-qatargate-problema-antico-o-attacco-alla-democrazia-europea/186347/1>.

¹⁹ Cfr. P. WHELAN, *A new independent EU Ethics body – a new era of EU ethics?*, in *Thegoodlobby.eu*, 19 november 2021; D. FREUND, *Major Success for Clean Politics and Trust in European Democracy - European Parliament Supports EU Ethics Body*, in *danielfreund.eu*, 16 september 2021.

²⁰ V. *infra* parr. 2, 3 e 4.

²¹ Il *Qatargate* ha, infatti, evidenziato come il rischio di essere oggetto di pressioni esterne e di tentativi di corruzione non riguardi necessariamente solo i funzionari, tenuti a rispettare i rispettivi statuti, ma anche i membri delle istituzioni europee o gli stessi euro-deputati, che sono interessati solo indirettamente dallo statuto. A tal proposito è stata sottolineata la lacunosità dell'attuale sistema europeo di prevenzione e controllo di simili condotte, dal momento che: «in order to cover this gap, the institutions have provided in their respective rules of procedure for a number of constraints and mechanisms, but these have unfortunately proved to be rather generic Codes of conduct have been adopted and registers of lobbyists created but only on a voluntary basis, rather than constructing them on a legislative basis (Art.15 TFEU). Regrettably, these are just soft law which does not create real obligations and rights and can be regarded as mere fig leaves that can be easily circumvented». Così E. DE CAPITANI, *Qatargate: The tip of the iceberg?*, in *Verfassungsblog.de*, 10 Januar 2023.

²² Al riguardo merita sottolineare che l'esecutivo europeo, palesando una mancanza di una reale volontà politica, inizialmente aveva ritenuto la richiesta del Parlamento europeo volta a costituire un organismo indipendente UE responsabile delle questioni di etica non realizzabile in quanto non conforme ai Trattati; ciò in quanto «however, some aspects touch upon the autonomy and independence of all institutions and their Members». Cfr. *Follow-up to the European Parliament non-legislative resolution on strengthening transparency and integrity in the EU institutions by setting up an independent EU ethics body*, reperibile online in https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/pa_document/shared/data/ecb.dr.par2022_0030note_EC_setting_EU_ethics_body.sv.pdf?c6f4828f36fd9efadd438a1b54c3bd73. Tuttavia, il 12 dicembre 2022, in risposta ai gravi fatti di cui al *Qatargate*, la presidente della Commissione Ursula von der Leyen, ha apertamente manifestato il proprio appoggio alla creazione di tale organismo etico UE competente per il controllo dei gruppi d'interesse. Sul punto si segnala un interessante studio in cui vengono aspramente criticate le posizioni della Commissione europea in merito alle ragioni che farebbero propendere per l'impossibilità di procedere alla costituzione dell'organismo europeo indipendente per le questioni di etica. Cfr. A. SCHMULOW, J. HAUSER, A. ALEMANNI, *Constructing an EU Ethics Oversight Authority A White Paper. European Parliament Resolution of 16 September 2021 on strengthening transparency and integrity in the EU institutions by setting up an independent EU ethics body (2020/2133(INI))*, 15 November 2022, reperibile online in

approvare con una risoluzione dell'autunno 2021, la creazione di un organismo etico che si occupi di sanzionare i casi di conflitti d'interesse²³. Deve al riguardo evidenziarsi come, in un secondo momento “*post*” scandalo *Qatargate*, la stessa presidente dell'esecutivo europeo von der Leyen, invertendo la rotta e manifestando una volontà politica di procedere in tal senso, abbia fortemente auspicato la costituzione di una commissione d'inchiesta volta, per un verso, a far chiarezza sui confini dei presunti comportamenti illeciti perpetrati nel caso di specie e, per altro verso, a fungere da impulso per il legislatore europeo nel definire norme appropriate in questo specifico ambito. Ciò nella consapevolezza che in seguito al recente scandalo che ha investito l'UE per condotte di corruzione che si assume siano state perpetrate in danno al PE, ormai «è tempo di discutere un codice etico che valga per tutte le istituzioni europee, con regole chiare e meccanismi di controllo analoghi»²⁴.

In tale direzione pare muoversi la riunione dei capigruppo del PE indetta dalla presidente Metsola lo scorso 12 gennaio ed avente quale obiettivo dichiarato quello di contribuire ad aumentare la trasparenza nei comportamenti di tutti coloro che si relazionano con il Parlamento²⁵.

Un significativo segnale di “reazione”, non scevro da critiche, è poi certamente rappresentato dal fatto che il 31 gennaio scorso la Commissione giuridica JURI del Parlamento europeo, composta da 23 membri, ha approvato all'unanimità la revoca dell'immunità parlamentare per l'italiano Andrea Cozzolino e per il belga Marc Tarabella²⁶,

<https://www.stoprevolvingdoors.eu/wp-content/uploads/2022/12/Constructing-an-EU-Ethics-Oversight-Authority-1.pdf>.

²³ V. *infra* par. 4, nota 75.

²⁴ Cfr. S. DE LA FELD, *Qatar gate, von der Leyen: serve un organismo etico indipendente per le istituzioni Ue*, reperibile online in <https://www.eunews.it/2022/12/12/qatar-gate-von-der-leyen-organismo-etico/>. Degno di nota, da ultimo, appare l'esercizio di partecipazione civica sollecitato dalla Commissione europea il 20 gennaio a mezzo di cui i cittadini europei sono stati esortati a presentare proprie osservazioni su due iniziative UE in materia di contrasto alla corruzione: una possibile Comunicazione in tema di strategia europea (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13677-Communication-on-fighting-corruption-in-the-EU_en) ed una proposta di direttiva sulla repressione della corruzione, capace di estendere il proprio ambito oggettivo di applicazione anche a misure di prevenzione (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13674-Fighting-against-corruption-in-the-EU-updated-rules_en).

²⁵ Per un esame più approfondito dei 14 obiettivi di cui alla proposta del presidente del PE del 12 gennaio 2023 v. *infra* par. 3. Cfr. J. COMTE, *Le plan de Roberta Metsola pour renforcer l'éthique au sein du Parlement européen*, Briefing Pouvoirs, 12 Janvier 2023, www.contecxte.com.

²⁶ Sul punto cfr. L. ROBUSTELLI, *Qatargate: il Parlamento europeo, il silenzio e la licenza d'arresto*, cit., il quale critica aspramente la dichiarazione di Manon Aubry, relatrice dei due provvedimenti di revoca, dopo il voto («La giustizia ora può fare il suo corso. Nella storia del Parlamento, le immunità non sono mai state revocate così rapidamente») evidenziando come «non vedo cosa ci sia da vantarsi ad aver corso. Un magistrato chiede e i deputati scattano sull'attenti, senza neanche un dibattito pubblico, senza neanche considerare le posizioni dei due colleghi per i quali si è concessa, e lo si poteva evitare, anche la possibilità di arresto» e ciò nonostante il fatto che i due euro-deputati avessero sin da subito mostrato la volontà di parlare e collaborare con la magistratura belga. L'A. utilizzando l'espressione “colpa delle idee” prosegue sottolineando che nel caso di specie oggetto di giudizio sono sostanzialmente le “posizioni politiche (...) le idee di alcuni parlamentari” e si interroga sulla opportunità, ad oggi non sfruttata, di «un dibattito, sul come è possibile giudicare penalmente i cambi di posizione politica», affermando laconicamente che avrebbe preferito che “nell'autorizzare gli arresti la politica avesse avuto la forza di discuterne, per difendere il proprio ruolo e quello dei cittadini che rappresenta». Cfr., a distanza di tre giorni, le decisioni del 2 febbraio 2023 del Parlamento europeo, rispettivamente, sulla richiesta di revoca dell'immunità di Andrea Cozzolino (2023/2006 IMM) e sulla richiesta di revoca dell'immunità di Marc Tarabella (2023/2005 IMM).

entrambi del gruppo Socialisti e Democratici (S&D), coinvolti nel caso *Qatargate* e per i quali la Procura di Bruxelles aveva chiesto tre settimane fa l'autorizzazione a compiere le indagini.

A ciò è seguito, in occasione della plenaria del 2 febbraio scorso, il parere favorevole (per alzata di mano) del PE alla revoca delle dette immunità; circostanza questa che ha consentito all'autorità inquirente di mettere in stato di fermo i due euro-deputati²⁷.

Da ultimo, nella giornata dello scorso 8 febbraio la mediatrice europea Emily O'Reilly, il presidente della Corte dei conti Tony Murphy, il direttore generale dell'OLAF Ville Itälä ed il procuratore capo europeo Laura Kövesi, in un'ottica di stretta collaborazione, hanno ribadito il loro impegno ad adempiere ai rispettivi doveri nel promuovere l'integrità e la responsabilità delle istituzioni UE, evidenziando come «their respective investigative and audit work makes a key contribution to safeguarding the integrity of the EU administration»²⁸.

A ciò è seguita lo scorso 16 febbraio l'adozione da parte del PE di un'ulteriore risoluzione²⁹ in cui, al considerando F, è stato posto in evidenza che «i meccanismi interni di monitoraggio e di allerta delle istituzioni dell'UE hanno drammaticamente fallito nell'individuare la corruzione e le ingerenze straniere in corso; che le tutele e i meccanismi sanzionatori esistenti si sono dimostrati inefficaci nel dissuadere i suddetti comportamenti criminali» laddove, in ragione di ciò, al punto 1 della risoluzione *de qua* si ribadisce con forza la condanna di dette condotte e si conferma «la politica di tolleranza zero nei confronti della corruzione sotto qualsiasi forma e a qualsiasi livello», nonché la necessità per tutte le istituzioni dell'UE «di reagire con un'unità inequivocabile e con ferma determinazione in modo interistituzionale e imparziale, adottando misure forti e immediate». Non solo. Al punto 4 della risoluzione da ultimo citata viene altresì ribadita la necessità di procedere ad un attento riesame e, se opportuno, ad una revisione urgente dei meccanismi in materia di trasparenza e responsabilità di cui tutte le istituzioni dispongono «al fine di individuare la

²⁷ Mentre Cozzolino ha assistito alla plenaria da casa, Tarabella (per il quale l'11 febbraio la magistratura belga, disponendone l'arresto, ha formalizzato le accuse per corruzione pubblica, riciclaggio di denaro ed appartenenza ad un'organizzazione criminale), in occasione della citata plenaria, ha votato a favore della revoca dell'immunità dichiarando che in tal modo avrebbe potuto rispondere alle domande degli inquirenti ed aiutare il sistema giudiziario a fare luce su questo caso. Cfr. <https://www.quotidiano.net/esteri/qatargate-cozzolino-tarabella-1.8498300>. In seguito alla revoca dell'immunità, lo scorso 10 febbraio, per Tarabella è stata applicata la detenzione cautelare mentre per Cozzolino la Corte di appello di Napoli ha ritenuto “non valutabile la gravità indiziaria” e “moderato” il rischio di fuga, optando per gli arresti domiciliari. La prima udienza per l'estradizione è stata fissata alle ore 11 di martedì 14 febbraio 2023. Cfr. https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2023/02/10/svolta-nel-qatargate-arrestato-a-napoli-leuroparlamentare-cozzolino_a0599112-2836-4a7a-82fd-4494e37f0aa8.html. In occasione di tale udienza i legali di Cozzolino, nell'opporsi alla richiesta di estradizione avanzata dal giudice belga, hanno definito le dichiarazioni di Antonio Panzeri «tardive, fantasiose, prive di riscontro e diffuse in violazione del segreto istruttorio, frutto di un racconto immaginifico e gassoso, tipico di chi non sa niente e inventa l'incredibile per guadagnarsi i benefici promessi e ottenuti». Cfr. SkyTg24, *Qatargate, gli avvocati di Cozzolino accusano Panzeri: “Ha inventato tutto”*, 28 febbraio 2023.

²⁸ OLAF, *European Ombudsman, European Court of Auditors, European Anti-Fraud Office, and European Public Prosecutor's Office meeting*, 9 February 2023, reperibile online in https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/european-ombudsman-european-court-auditors-european-anti-fraud-office-and-european-public-2023-02-09_en.

²⁹ PARLAMENTO EUROPEO, 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)), reperibile online in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0054_IT.html.

vulnerabilità alle ingerenze straniere»³⁰. In tale ottica, al punto 10, il PE rinnova «il suo invito di lunga data alla Commissione a presentare quanto prima una proposta per l'istituzione di un organismo indipendente ed efficace responsabile delle questioni di etica» e deplora fermamente il fatto che la Commissione non abbia ancora presentato tale proposta esortandola a procedere in tal senso «al più tardi entro marzo 2023», così come ulteriormente ribadito in una seconda risoluzione adottata dal PE sempre lo scorso 16 febbraio³¹.

La principale questione sollevata dal *Qatargate* sembra, dunque, riguardare quali misure sia opportuno adottare *ex novo* (sia a livello generale, sia nello specifico in riferimento al PE) o migliorare per prevenire la scorretta/illecita “influenza esterna” in un’UE che dovrebbe rimanere aperta alla società, promuovendo la democrazia partecipativa³² in conformità a quanto disposto dagli artt. 11 TUE e 15 TFUE³³.

Alla luce di quanto appena sinteticamente illustrato, una cosa è certa: per le istituzioni europee il *Qatargate* ben potrà rappresentare una preziosa occasione per verificare ed eventualmente correggere e potenziare l’adeguatezza degli strumenti posti a tutela della propria integrità. Ed invero, si rende ora quanto mai necessario per l’UE procedere innovando radicalmente i propri sistemi di monitoraggio e repressione volti a contrastare ipotesi non solo di cattiva amministrazione ma anche e soprattutto di corruzione attiva e

³⁰ Più nello specifico, al punto 5 della risoluzione da ultimo citata, con specifico riferimento al *Qatargate*, viene precisato che: «nel caso dei deputati e degli ex deputati sottoposti a indagine, sarebbero state utilizzate ONG come vettori di ingerenze straniere nella democrazia parlamentare europea; sollecita un riesame delle norme vigenti al fine di accrescere la trasparenza e la responsabilità delle ONG, in particolare delle norme connesse alla *governance*, al bilancio, all’influenza straniera e alle persone che esercitano un controllo significativo; sottolinea che le ONG che ricevono denaro da terzi che non sono tenuti a iscriversi nel registro per la trasparenza, devono pubblicare le loro fonti di finanziamento fornendo le stesse informazioni di tutti i soggetti regolarmente iscritti (...)»

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2023 sull’istituzione di un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica (2023/2555(RSP)), reperibile *online* in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0055_IT.html#def_1_2. Al punto 3 la Commissione europea viene esortata «a presentare, entro la fine di marzo 2023, una proposta volta a istituire un organismo etico indipendente per il Parlamento europeo e la Commissione, aperto alla partecipazione di tutte le istituzioni e agenzie dell’UE, e a concludere i negoziati sulla struttura, la *governance*, la denominazione, la composizione e i poteri di tale organismo, nonché su qualsiasi altra questione che possa sorgere, prima della pausa estiva». Più nello specifico, con tale risoluzione il PE richiede l’adozione di norme efficaci unitamente all’effettiva applicazione della disciplina già vigente, con specifico riferimento ad una migliore attuazione del Codice di condotta del Parlamento europeo, eventualmente anche mediante la previsione di nuove sanzioni finanziarie; una disciplina incisiva per la soluzione dei conflitti di interesse anche successivi alla fine del mandato parlamentare ed un controllo più stringente del registro sulle *lobbies* e sulle dichiarazioni rese circa gli incontri con rappresentanti anche di Paesi terzi. È altresì richiesto che le norme etiche interne al Parlamento europeo vengano riviste prima della prossima estate sulla base delle proposte della commissione (parlamentare) speciale sulle ingerenze esterne (ING2).

³² Sui valori fondanti dell’Unione europea, cfr., fra gli altri, M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell’Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017; B. NASCIBENE, *Valori comuni dell’Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, cit., p. 631 ss.; A. JAKAB, D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, 2017; U. VILLANI, *Osservazioni sulla tutela dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e stato di diritto nell’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2007, p. 27 ss.

³³ In tal senso v. E. DE CAPITANI, *Qatargate: The tip of the iceberg?*, cit., in cui l’A. evidenzia che: «the question is whether the Qatargate scandal is confined to a few rotten apples in the European Parliament or whether it is symptomatic of a much more widespread disease. I am inclined to believe that the second diagnosis is the right one. I am also convinced that the European Parliament is just the most visible perpetrator». Cfr. anche J. QUATREMER, *Souçons de corruption au Parlement européen: la détention provisoire comme moyen de pression*, in *Liberation*, 19 janv. 2023, reperibile *online* in <https://www.liberation.fr/auteur/jean-quatremet/>.

passiva da parte dei membri delle istituzioni, organi e organismi europei ed evitare ogni forma di conflitto d'interesse.

Ciò all'evidente fine di mostrare un'Unione europea ancor più coesa su temi chiave come la trasparenza³⁴, la rappresentanza democratica, lo stato di diritto, l'integrazione politica tra Stati membri e, più in generale, la tutela di altri beni giuridici comuni ("valori") di cui all'art. 2 TUE sui quali si fonda l'intera costruzione europea. La salvaguardia dell'integrità del processo decisionale europeo è, infatti, oggi più che mai una questione cruciale e assolutamente prioritaria per l'UE. Un'indicazione significativa in questa direzione è certamente ravvisabile nel discorso tenuto dalla presidente del Parlamento europeo Roberta Metsola in apertura della seduta plenaria dello scorso 12 dicembre. In tale occasione la Metsola, a sole 24 ore dallo scandalo *Qatargate*, nel pieno rispetto dei limitati poteri ascrivibili al proprio ruolo e mantenendo comunque un approccio garantista, ha mostrato un'adeguata capacità di azione sospendendo in via cautelare Eva Kaili³⁵ dalle proprie funzioni di vicepresidente del PE³⁶ e "congelando" la votazione per l'esenzione dei visti per il Qatar e il Kuwait. In tal modo, la presidente del PE – scientemente consapevole della necessità di non nascondersi dietro uno strumentale quanto, nel caso di specie, poco efficace richiamo alla presunzione di innocenza – ha inteso evidenziare come, al di là della responsabilità penale che potrà (o meno) essere accertata all'esito del processo, la vicenda *Qatargate* implica comunque delle conseguenze di grande rilievo nell'ottica di un necessario ripensamento sul rapporto tra responsabilità penale e gli altri tipi di responsabilità, tra cui quella politica ed etica, certamente diversi ma non per questo meno importanti.

2. Luci ed ombre delle misure anti-corruzione sinora adottate dall'Unione europea

Per quanto attiene agli strumenti di contrasto alle condotte di corruzione nell'Unione europea, occorre precisare che in progresso di tempo l'azione di armonizzazione normativa

³⁴ Al riguardo, è stato posto in evidenza come: «it is strange that the European Union, which is so insistent that Member States and third countries should comply strictly with the rule of law, does not yet have a binding global framework for implementing the principles of transparency and good administration enshrined in Articles 41 and 42 of the Charter of Fundamental Rights». (E. DE CAPITANI, *Qatargate: The tip of the iceberg?*, cit.).

³⁵ È opportuno ricordare che l'arresto "in flagranza di reato" della vice presidente del PE (mentre il padre si preoccupava di spostare denaro fuori dalla casa della figlia) ha consentito di superare l'immunità garantita alla parlamentare dal Capo III (artt. 7-9) del Protocollo 7 ai Trattati TUE e TFUE sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Questo Protocollo è espressamente richiamato, con riferimento ai membri del Parlamento europeo, dall'art. 5 Regolamento Parlamento europeo, § 1. V. anche l'art. 9 del Regolamento del Parlamento europeo (in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_IT.html) che disciplina la procedura relativa all'eventuale concessione di una "autorizzazione a procedere" per "dare corso alla giustizia". Diversi sono i precedenti in cui il PE ha deliberato la richiesta di revoca dell'immunità. Tra questi si ricorda il caso di Jean-Marie Le Pen, sotto giudizio in Francia per alcune affermazioni razziste e negazioniste (cfr. decisione del Parlamento europeo, del 14 giugno 2017, sulla richiesta di revoca dell'immunità di Jean-Marie Le Pen (2017/2020(IMM)) e il caso di Mylène Troszczynski, a seguito di un'indagine giudiziaria per diffamazione pubblica e istigazione all'odio o alla violenza a danno di una persona o di un gruppo di persone in virtù della loro origine o della loro appartenenza o non appartenenza a un'etnia, a una nazione, a una razza o una religione determinata (cfr. Decisione del Parlamento europeo, del 14 giugno 2017, sulla richiesta di revoca dell'immunità di Mylène Troszczynski (2017/2019(IMM)). Per un approfondimento sulla procedura di revoca dell'immunità degli euro-deputati v. N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione*, cit., pp. 13-14.

³⁶ Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20221212IPR64532/la-presidente-metsola-sulle-indagini-delle-autorita-belghe>.

e operativa comunitaria per indirizzare in senso positivo l'operato degli Stati membri è stata nel complesso adeguatamente sviluppata soprattutto ma non esclusivamente al fine di prevenire e contrastare condotte volte a compromettere gli interessi finanziari dell'Unione³⁷ e ad impedire la corruzione dei funzionari europei³⁸.

Senza alcuna pretesa di esaustività, basti ricordare in questa sede: la direttiva c.d. PIF³⁹, la decisione quadro contro la corruzione privata⁴⁰, la direttiva in materia di contratti pubblici⁴¹, la disciplina in materia di confisca dei proventi di reato⁴², la direttiva sul contrasto al riciclaggio⁴³, la direttiva relativa alla protezione delle persone che segnalano (rischi di) illeciti a partire dall'ambiente di lavoro nel settore pubblico e privato⁴⁴.

³⁷ Ci si riferisce alla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Bruxelles, 26 luglio 1995); del suo primo Protocollo (Dublino, 27 settembre 1996); del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee della Convenzione, con annessa dichiarazione (Bruxelles, 29 novembre 1996). Per un approfondimento si rinvia a <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/protecting-the-eu-s-financial-interests-fight-against-fraud.html>. Sul punto si vedano i contributi di M. FOUWELS, *Cooperation between the European Commission and the European Public Prosecutor's Office*; N. FRANSSEN, *Every Euro Counts ... and So Does Every Second*; M. JURIE, *The Players in the Protection of the EU's Financial Interests*, tutti pubblicati nel numero 3/2022 di *Eucrium* dedicato all'*Institutional Cooperation in the Field of the Protection of the EU's Financial Interests*, reperibili online in <https://eucrium.eu/articles/>, pp. 203-220.

³⁸ Cfr. Convenzione sulla base dell'articolo K.3, par. 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, firmata a Bruxelles il 26 maggio 1997, in *GUCE* n. C 195 del 25.06.1997, pp. 2-11, la cui sintesi è reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/convention-against-corruption-involving-public-officials.html>.

³⁹ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, in *GUUE*, L 198, 28.7.2017, p. 29-41. Per un commento cfr. *ex multis* N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza penale*, 9, 2017, p. 1 ss. e A. VENEGONI, *La direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea attraverso il diritto penale (direttiva PIF): un ulteriore passo nel processo di sviluppo del diritto penale europeo o un'occasione persa*, in *Il Penalista*, 24.7.2017.

⁴⁰ Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, in *GUCE*, L 192 del 31/07/2003 pp. 54-56. Relativamente all'attuazione nell'ordinamento interno di detta decisione quadro cfr. E. LA ROSA, *Verso una nuova riforma della "corruzione tra privati": dal modello "patrimonialistico" a quello "lealístico"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 23 dicembre 2016.

⁴¹ Direttiva (UE) 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, in *GUUE*, L 94, 28.3.2014, pp. 65-242. In riferimento alle possibili implicazioni di tale direttiva in materia di contrasto alla corruzione si veda fra gli altri L. SCOMPARIN, *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici*, Torino, 2017.

⁴² Cfr. la direttiva (UE) 2014/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, in *GUUE*, L 127, 29.4.2014, pp. 39-50, ed il regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, in *GUUE*, L 303, 28.11.2018, pp. 1-38. Per un approfondimento cfr. A. M. MAUGERI, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 16 gennaio 2019.

⁴³ Cfr. da ultimo la direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, in *GUUE*, L 284, 12.11.2018, pp. 22-30. Al riguardo v. K. N. VAIDYANATHAN, A. MATHUR, P. MODAK, *An International Financial Architecture for Stability and Development. A Global Framework for tracing Beneficial Ownership*, 2018, reperibile online in <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/06/TF9.9.8-Final.pdf>.

⁴⁴ 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, in *GUUE*, L 305, 26.11.2019, pp. 17-

Accanto alla ricordata cospicua attività normativa, si aggiunge l'operare delle numerose agenzie europee tra cui, nella materia che in questa sede rileva, in particolare Olaf, Eurojust, Europol e, da ultimo, la Procura europea (EPPO), attiva dal 1° giugno 2021⁴⁵. I risultati dell'impegno e dell'attività di tali agenzie ben si evincono dai rapporti che tanto EPPO⁴⁶ quanto la Corte dei conti europea⁴⁷ hanno redatto in questi ultimi anni.

Non deve al contempo trascurarsi il fatto che l'Unione europea nel 2008 è divenuta parte contraente della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), aperta alla firma il 9 dicembre 2003 ed entrata in vigore il 14 dicembre 2005⁴⁸, il cui obiettivo è quello di «rafforzare le misure per prevenire e combattere la corruzione in modo più efficiente ed efficace, promuovere l'integrità, l'assunzione di responsabilità e la buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, agevolare e sostenere la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica contro la corruzione»⁴⁹.

La partecipazione all'UNCAC è emblematica di come l'UE abbia inteso investire sul terreno della cultura dell'integrità dell'azione pubblica, nella consapevolezza che accanto ad un'eventuale responsabilità penale, in casi come quello del *Qatargate*, rilevi anche una distinta responsabilità etica nell'esercizio dell'azione politica ed istituzionale principalmente pubblica⁵⁰.

56. Per un approfondimento v. N. PARISI, *La funzione del whistleblower nel diritto internazionale ed europeo*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Il whistleblowing come strumento di contrasto dell'illegalità*, Milano, 2020, p. 1 ss.

⁴⁵ Istituita con regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, in *GUUE*, L 283, 31.10.2017, p. 1–71. Cfr. *ex multis* S. VEZZANI, *The European Public Prosecutor Office and the Protection of Fundamental Rights: Selected Issues*, in A. LANCIOTTI - M. M. PISANI (Eds.), *Restorative Justice, Mediation and Protection of EU Financial Interests: Proceedings of the DRAMP Conference*, Perugia, 2022, pp. 37-53; M. COSTA (ed.), *The New Anti-Fraud Institutional and Legislative Landscape of the European Union*, Fondazione Basso, Roma, 2021; G. GUAGLIARDI, *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, in *giurisprudenzapenale.com*, 20 febbraio 2021; G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, spec. pp. 47-122; H. H. HERRNFELD, G. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Baden Baden, 2021.

⁴⁶ Cfr. *Relazione annuale della Procura europea 2021*, Lussemburgo, 2022, reperibile online in https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-07/_EPPO-Annual-Report-2021-IT.pdf.

⁴⁷ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale n. 1, 2019, Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi*, reperibile online in <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=48858>.

⁴⁸ Decisione del Consiglio 2008/801/CE, del 25 settembre 2008, in *GUCE*, L 287, 29.10.2008, pp. 1-110.

⁴⁹ Cfr. N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione*, cit., p. 9., in cui l'A. evidenzia i cinque diversi ambiti di operatività della UNCAC, vale a dire: «le strategie di prevenzione (titolo II); le misure incriminatrici (titolo III); le modalità della cooperazione internazionale (titolo IV); la restituzione dei beni o somme illecitamente ottenuti (titolo V); l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni fra le autorità nazionali ad ogni livello (titolo VI)». Per un esame critico dei contenuti della UNCAC si rinvia a C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (eds.), *The United Nations Convention against Corruption. A Commentary*, Oxford, 2019.

⁵⁰ In dottrina, al riguardo, vi è chi auspica che si possa procedere alla "lisbonizzazione" della citata Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, trasformandola in atto dell'UE esattamente come già avvenuto per la Convenzione PIF (ora appunto direttiva PIF), utilizzando come base normativa l'art. 83 TFUE o l'art. 325 TFUE. Una simile soluzione «consentirebbe di sottoporre pienamente l'atto normativo europeo e la sua applicazione interna negli Stati membri alle procedure proprie del "metodo comunitario". In tal senso v. N. PARISI, D. RINOLDI, *"Economia lecita" e protezione del bilancio dell'Unione Europea tramite il diritto penale. Spunti in occasione dell'adozione della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Organizzazione*, in *Diritto penale della globalizzazione*, nn. 3 e 4, 2017, pp. 411 ss., spec. par. 3. Sul rapporto tra etica pubblica e condotte di corruzione, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, in *Astrid online*, pp. 1-24. Per un commento all'art. 83 TFUE v. L. SALAZAR, *Commento art. 83 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, 2012, p. 918 ss.; C. AMALFITANO, *Commento art. 83 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2014, p. 896 ss.

Sul fronte dell'utilizzo della leva preventiva, oggetto di esame in queste sede, certamente un ruolo di primaria importanza è rivestito dai codici etici e di comportamento delle istituzioni dell'UE, il cui precipuo obiettivo dovrebbe essere quello di innalzare la soglia del contrasto alla corruzione interna, dalla quale l'Unione ha suo malgrado dimostrato di non essere indenne⁵¹. Al riguardo occorre altresì osservare come l'UE, in realtà, sia già dotata di un Registro per la trasparenza⁵² (sottoscritto dalla Commissione europea, dal Parlamento e dal Consiglio con un accordo interistituzionale del 20 maggio 2021⁵³, che estende l'ambito di applicazione del precedente accordo del 16 aprile 2014⁵⁴) preposto al monitoraggio dell'attività dei gruppi d'interesse la cui iscrizione, tuttavia, è solo facoltativa⁵⁵ e comporta l'accettazione di un Codice di condotta⁵⁶ comune.

A parere di chi scrive, si tratta di una mancanza piuttosto evidente considerata la preminente importanza, anche con riferimento alle *lobbies*, della valorizzazione di strumenti di controllo che possano favorire l'emersione di condotte irregolari o illecite (*whistleblowing*),

⁵¹ In riferimento al *Qatargate* basti pensare che neppure la presidente del PE Metsola, secondo alcuni, sarebbe del tutto esente da responsabilità "etica", avendo dichiarato nel registro pubblico degli eurodeputati di aver ricevuto 142 doni. Tale dichiarazione dei regali, tuttavia, ai sensi delle regole interne del Parlamento europeo, risulterebbe tardiva per 125 doni. Cfr. E. WAX, *Champagne, chocolates and gold: EU Parliament chief reveals massive gift haul. Roberta Metsola says she's being transparent but missed the deadline for MEPs to declare gifts 125 times*, 19 January 2023, in <https://www.politico.eu/article/european-union-parliament-president-roberta-metsola-champagne-earphones-gold-gift-declare-qatargate-corruption-lobbying-antonio-panzeri-eva-kaili/>. Il PE, sempre in data 19 gennaio 2023, ha prontamente smentito, precisando che: «i doni ricevuti dall'Ufficio del Presidente non sono per la Presidente nella sua qualità di eurodeputato, ma per il Parlamento europeo (...) la Presidente accetta ma non conserva nessuno dei doni che rimangono al PE (...) tutti i regali vengono controllati e registrati presso i servizi competenti; la norma e il termine nelle misure di attuazione del codice di condotta fa riferimento alla notifica al presidente dei doni ricevuti dai deputati in veste ufficiale. Non può applicarsi allo stesso modo alla presidente, in quanto l'Ufficio sarebbe sia mittente che destinatario (notificando a sé stesso)». La precisazione è riportata da AGI, Bruxelles 19 gennaio 2023, PE: *replica a Politico. Nessun ritardo su lista doni a Presidente*, reperibile *online*.

⁵² Si tratta di una banca dati che elenca le organizzazioni che cercano di influenzare il processo legislativo e di attuazione delle politiche delle istituzioni europee. Il registro mette in evidenza quali sono gli interessi perseguiti, chi li persegue e con quali risorse finanziarie, e in questo modo rende possibile il controllo pubblico, offrendo ai cittadini e ad altri gruppi di interesse la possibilità di monitorare le attività dei lobbisti. È possibile consultare il registro *online* in https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_it.

⁵³ Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio, reperibile *online* in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=IT).

⁵⁴ Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea, in *GUUE*, L 277 del 19.9.2014, p. 11 ss., reperibile *online* in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=bg](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=bg).

⁵⁵ Al punto 7 del citato AII del 20.05.2021 è precisato che: «occorre rendere *obbligatorio* il registro introducendo, mediante decisioni individuali adottate da ciascuna delle istituzioni firmatarie, misure di effetto equivalente che rendano la registrazione dei rappresentanti d'interessi nel registro una *condizione preliminare e necessaria* per lo svolgimento di determinate attività di rappresentanza di interessi» (corsivi aggiunti). Tuttavia, sebbene da una prima lettura del citato punto 7 potrebbe desumersi un "obbligo di registrazione" preliminare e funzionale all'esercizio di attività di *lobbying*, il successivo punto 8, nel momento in cui esorta le istituzioni firmatarie a pubblicare sul sito *web* del registro le misure di condizionalità e le misure complementari di trasparenza da esse introdotte al fine di «*incoraggiare* la registrazione» (corsivo aggiunto), dei rappresentanti di interessi (espressione ripresa anche nel successivo art. 5 dell'accordo), sembra confermare inequivocabilmente la natura non obbligatoria ma ad oggi purtroppo solo facoltativa di tale registrazione.

⁵⁶ Il testo del codice di condotta per gli iscritti al Registro della trasparenza è consultabile *online* all'indirizzo: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF_CONDUCT.

rafforzare le norme sulla soluzione dei conflitti di interesse⁵⁷ e prendere in seria considerazione «le misure di inconferibilità e incompatibilità anche successive (*revolving doors*)»⁵⁸.

Orbene, va da sé che rendere obbligatoria l'iscrizione dei gruppi d'interesse a tale Registro ben potrebbe rappresentare di per sé un primo valido strumento di controllo delle loro attività rendendolo con tale correttivo più efficace sia in termini di “significato” sia di “effetti”⁵⁹.

Uno dei principali limiti nel settore in esame sembra, dunque, essere rappresentato *ictu oculi* dal carattere eccessivamente generico dei vincoli e degli attuali meccanismi di controllo dei membri delle istituzioni europee dal momento che i codici di condotta ed i registri dei lobbisti operano solo su base volontaria e non sono costruiti su base legislativa *ex art.15 TFUE*⁶⁰.

D'altra parte, che si tratti di un terreno particolarmente insidioso, era già stato segnalato proprio dal Parlamento europeo attraverso l'approvazione il 9 marzo 2022 della relazione presentata dalla Commissione speciale sulla disinformazione e l'ingerenza straniera nei processi democratici dell'Unione (INGE)⁶¹ in cui veniva evidenziato senza possibilità di equivoco alcuno che le autorità straniere possono significativamente condizionare i risultati elettorali, reclutare *ex* esponenti politici, provocare attacchi informatici ed indirizzare le opinioni pubbliche dei Paesi membri, senza che a ciò seguano rilevanti conseguenze sotto il profilo sanzionatorio⁶².

Non deve poi dimenticarsi che, come è noto, l'azione del Parlamento europeo, al pari di quella di qualsiasi altra istituzione od organo UE, è sottoposta al potenziale controllo del Mediatore europeo che dispone di differenti poteri ispettivi e di sollecitazione volti ad intervenire nelle ipotesi di cattiva amministrazione all'interno dell'UE⁶³.

Last but not least occorre ricordare altresì che rientra certamente tra gli strumenti anti-corruzione anche il Codice di condotta per i propri membri di cui il PE dispone dal 2012 ed in cui è previsto (art. 2, a) che i deputati non possono accordarsi con persone fisiche o giuridiche per determinare le loro azioni o il loro voto; e che essi non sollecitano, accettano o ricevono alcun beneficio diretto o indiretto in cambio di prestazioni concordate (art. 2, b). Inoltre, essi sono tenuti a presentare ed a mantenere aggiornata una Dichiarazione sugli

⁵⁷ Sul punto si segnala l'interessante sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione), 1° agosto 2022, causa C-184/20, OT, reperibile *online* in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0184>.

⁵⁸ Cfr. N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione*, cit., p. 11.

⁵⁹ In tal senso cfr. E. VASQUES, *I possibili effetti devastanti del Qatargate sull'UE*, cit.

⁶⁰ Sul punto v. E. DE CAPITANI, *Qatargate: The tip of the iceberg?*, cit. il quale, al riguardo, sottolinea che: “*Regrettably, these are just soft law which does not create real obligations and rights and can be regarded as mere fig leaves that can be easily circumvented*”.

⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 marzo 2022, sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione (2020/2268(INI)) in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_IT.html.

⁶² Tra le misure correttive suggerite dal Parlamento europeo in detta occasione, a titolo esemplificativo, si ricordano l'eventuale revoca delle licenze alle organizzazioni che diffondono propaganda di Stato straniera ed il divieto finanziamenti stranieri ai partiti politici europei e nazionali.

⁶³ Al riguardo v. *amplius* F. BATTAGLIA, *Il mediatore europeo*, Bari, 2020, spec. pp. 105 ss.

interessi finanziari (art. 4) ed una Dichiarazione di conformità al Codice di condotta appropriata in base a quanto previsto dall'allegato II del Regolamento del PE⁶⁴.

La conformità delle condotte degli euro-deputati ai codici è sottoposta al controllo del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, che è formato da 5 europarlamentari, che dispongono di specifiche competenze giuridiche. Anche detto Comitato pubblica un rapporto annuale nel quale dà conto delle sue attività⁶⁵.

Codice di condotta che, tuttavia, stando alle risultanze probatorie del *Qatargate*, è stato reiteratamente violato, così palesando l'inefficacia della sua funzione dichiaratamente "preventiva e dissuasiva".

3. Segue: *La proposta di riforma di cui al "Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo"* e le osservazioni della mediatrice europea

Come già precedentemente accennato⁶⁶, il PE ha tentato di reagire allo scandalo *Qatargate* in modo il più possibile celere ed efficace presentando in occasione della riunione dei capigruppo indetta dalla presidente Metsola lo scorso 12 gennaio, un piano denominato "*Strengthening integrity, independence and accountability – First Steps*"⁶⁷, in risposta alle indagini in corso su casi di corruzioni nei confronti di membri ed *ex* membri del Parlamento europeo ed alcune organizzazioni non governative, attive per la protezione dei diritti fondamentali nei paesi terzi. Detto piano si compone di 14 obiettivi volti appunto a "rafforzare l'integrità, l'indipendenza e l'assunzione di responsabilità dell'istituzione e degli eurodeputati".

La presidente Metsola ha al riguardo sottolineato come tali riforme immediate rappresentino i primi passi per ricostruire la fiducia nel processo decisionale europeo e procedere all'avvio di una più ampia riforma del Parlamento europeo. Il primo dei 14 obiettivi (periodo di sospensione) riguarda la proposta di istituire un periodo di riflessione, c.d. *cooling off period*, che verrebbe imposto agli eurodeputati dopo la fine del loro mandato e prima di poter intraprendere un'attività di rappresentanza di interessi nei rapporti con le istituzioni Ue. Inizialmente, era previsto che questo periodo fosse fissato a 12 mesi. Nella proposta presentata dalla presidente del PE ai capigruppo politici dell'Assemblea, invece, la proibizione contro l'attività lobbistica è legata al periodo in cui l'*ex* eurodeputato continua a ricevere una indennità transitoria dopo la fine delle sue funzioni, che può variare da 5 a 24 mesi a seconda della durata del mandato effettuato.

In realtà, l'orientamento è quello di indicare come "periodo di raffreddamento" 24 mesi, al fine di arginare la diffusa prassi che vede politici e funzionari pubblici, una volta

⁶⁴ Il testo del Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi è reperibile online in https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_IT.pdf.

⁶⁵ Cfr. Advisory Committee on the Conduct of Members 2021. Annual Report, reperibile online in https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2021_EN.pdf. In esso è riportato ad esempio un provvedimento disciplinare preso nei confronti di un parlamentare che aveva ottenuto un sostegno non dichiarato da parte di un soggetto esterno al Parlamento europeo. Sul punto v. F. RASPADORI, *Il Parlamento europeo e l'imperativo della trasparenza*, cit.; M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della camera dei deputati e del parlamento europeo*, in *Nomos*, 1/2019, p. 1 ss.

⁶⁶ V. *supra* par. 1.

⁶⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA, *Il Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo*, Dossier n. 14 - 19 gennaio 2023, reperibile online in <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AT014.pdf>.

conclusi i propri incarichi, apportare la propria esperienza ed i loro contatti in nuovi impieghi nel settore privato. È, dunque, stata accolta la richiesta di modifica presentata dalla Ong “*Transparency International*”, che ha prontamente proceduto ad un’attenta valutazione della proposta.

Per quanto concerne gli altri 13 obiettivi, il testo presentato conferma che verranno messe a disposizione del pubblico “maggiori e più chiare informazioni” (obiettivo 2: Sezione sull’integrità dell’attività parlamentare sulla *home page* del PE) riguardo alle attività dei deputati e alla loro integrità, ai regali ricevuti, ai viaggi in paesi terzi non pagati dal Parlamento europeo, alle riunioni programmate⁶⁸. Ci saranno controlli più severi sui rappresentanti di interessi, lobbisti e Ong (obiettivo 3: iscrizione al Registro per la trasparenza delle Istituzioni dell’UE), con l’obbligo – e non come attualmente la mera facoltà – del loro inserimento nel Registro di Trasparenza⁶⁹ per poter partecipare ad audizioni e altri eventi parlamentari, e la possibilità di verifiche *ad hoc* dei loro collegamenti con paesi terzi e dei flussi di finanziamento. Verrà esteso a tutti gli eurodeputati, ai loro assistenti, e al personale dei gruppi politici e dell’Istituzione, l’obbligo di pubblicazione delle riunioni con interlocutori esterni (obiettivo 4: pubblicità delle riunioni con terzi) che riguardano rapporti o risoluzioni del Parlamento europeo (oggi l’obbligo esiste solo per i presidenti delle commissioni parlamentari, i relatori e i relatori ombra). L’elenco delle riunioni sarà reso facilmente accessibile al pubblico.

Saranno poi vietati (obiettivo 5: divieto di gruppi di amicizia con Paesi terzi, al di fuori delle attività ufficiali del PE) i cosiddetti “gruppi di amicizia” degli eurodeputati con paesi terzi, uno dei veicoli maggiormente utilizzati per influenzare le decisioni del Parlamento. I paesi terzi dovranno interagire con il Parlamento solo attraverso la commissione per gli Affari esteri o altre commissioni parlamentari, e le delegazioni ufficiali esistenti. L’obiettivo 6 (nuovo registro di ingresso al Parlamento europeo) riguarda l’accesso ai locali del Parlamento europeo da parte di persone esterne, lobbisti e portatori d’interessi. Il documento prevede la creazione di un nuovo registro di ingresso, e dispone che «tutte le persone che accedono ai locali del Parlamento europeo, compresi i rappresentanti di paesi terzi» debbano fornire informazioni per questo registro degli ingressi indicando la data, l’ora e lo scopo della loro visita. I visitatori dovranno invece essere sempre accompagnati da chi li ha invitati. Non è prevista esplicitamente in questo punto una eccezione per i giornalisti, che naturalmente non possono essere sottoposti all’obbligo di dichiarare chi incontreranno e lo scopo della propria visita, a meno di violare le norme sulla protezione delle fonti. L’obiettivo 7 (eliminazione dei *badge* di accesso permanente per gli ex deputati) toglierà agli *ex* eurodeputati il diritto di avere un *badge* di accesso permanente al Parlamento. Potranno avere invece un nuovo *badge* di

⁶⁸ Tale sezione potrebbe includere, in particolare, informazioni su: sanzioni; dichiarazioni di doni; dichiarazioni di viaggi in Paesi terzi non pagati dal Parlamento europeo; dichiarazioni di riunioni programmate; informazioni sul codice di condotta dei deputati al PE in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi e sul comitato consultivo; collegamento al Registro della trasparenza.

⁶⁹ Il Registro comune per la trasparenza, condiviso tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea, è volto a facilitare il reperimento di informazioni sulle attività di rappresentanza di interessi svolte presso tali istituzioni dell’UE. Il registro è costituito da un sito *web* dove i rappresentanti di interessi riportano informazioni aggiornate sulle loro attività a livello dell’UE. Il registro ha una struttura di *governance* a due livelli: un consiglio di amministrazione, che esercita la supervisione generale, e un segretariato responsabile della sua gestione quotidiana. Il consiglio di amministrazione è composto congiuntamente dai segretari generali di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione; si riunisce almeno una volta all’anno. Ciascun Segretario generale esercita la presidenza per un mandato annuale. Il segretariato fornisce orientamenti ai rappresentanti di interessi in merito al processo di registrazione, monitora e verifica l’ammissibilità delle domande, effettua controlli sulla qualità delle informazioni fornite dai soggetti registrati, tratta i reclami relativi a presunte violazioni del codice di condotta da parte dei soggetti registrati.

accesso giornaliero, ma non potranno più concedere l'ingresso ai propri collaboratori e a persone esterne. Ad essi sarà comunque dedicato uno sportello con corsia preferenziale per il loro accreditamento giornaliero. Gli *ex* parlamentari che vorranno accedere al Parlamento in qualità di rappresentanti di interessi, dopo il periodo di "sospensione", dovranno essere iscritti nel registro della trasparenza e saranno tenuti a firmare il registro di nuova creazione.

L'obiettivo 8 (dichiarazione sui potenziali conflitti d'interesse per i relatori e i relatori ombra) rafforza le disposizioni per evitare i conflitti di interessi da parte dei relatori o relatori ombra di risoluzioni o rapporti del Parlamento. Prima di essere nominati, questi eurodeputati dovranno presentare una dichiarazione sui propri potenziali conflitti di interesse alla commissione parlamentare competente o alla plenaria. Inoltre, saranno attuati ulteriori controlli per garantire che gli assistenti parlamentari accreditati e lo *staff* non siano autorizzati a far parte, con un ruolo dirigenziale, di organizzazioni che hanno collegamenti con paesi terzi.

Con l'obiettivo 9 (rafforzamento della dichiarazione degli interessi finanziari dei deputati) si richiedono maggiore trasparenza più dettagli e più controlli sulle dichiarazioni finanziarie degli eurodeputati, sui loro lavori secondari e sulle attività esterne, mentre con l'obiettivo 10 (formazione obbligatoria) si introducono dei corsi formazione obbligatoria in materia di regole finanziarie, conformità, condotta e denuncia di irregolarità per tutti gli assistenti parlamentari accreditati degli eurodeputati, in modo da assicurare che siano a conoscenza di tutte le regole e i sistemi per proteggere l'integrità dell'istituzione, sé stessi e il deputato con cui lavorano. L'obiettivo 11 (rafforzamento del ruolo del Comitato consultivo del Codice di condotta) mira a rafforzare i poteri del Comitato consultivo del Codice di Condotta del Parlamento europeo, in attesa che venga creato il nuovo meccanismo etico annunciato per tutte le istituzioni dell'Ue⁷⁰. Molto significativo, sulla scia del *Qatargate*, è poi l'obiettivo 12 (proposte di risoluzioni sui diritti umani con procedura di urgenza) sul contrasto alle interferenze straniere, e allo stesso tempo l'intensificazione del lavoro del Parlamento europeo sulla protezione dei diritti umani in tutto il mondo. Verrà rafforzato in particolare il sistema di controlli e verifiche ("*checks and balances*") riguardo alle possibili indebite influenze esercitate da paesi terzi per la presentazione di proposte di risoluzione urgenti, in modo che possa essere «ripristinata la fiducia in questo aspetto critico del lavoro del Parlamento europeo». A questo scopo, la Conferenza dei presidenti accetterà solo le richieste di risoluzione urgenti provenienti da una commissione parlamentare, e le risoluzioni dovranno limitarsi alle sole questioni riguardanti i diritti umani.

L'obiettivo 13 (cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia nazionali) è volto a rafforzare la lotta alla corruzione e la cooperazione con le autorità giudiziarie e di contrasto degli Stati membri, per garantire che il Parlamento sia in grado di rispondere e contribuire a eventuali indagini su presunte attività criminali di eurodeputati o del suo personale. Inoltre, verrà valutato che tipo di protezione le istituzioni giudiziarie e di polizia nazionali possono fornire al Parlamento europeo nei confronti dei tentativi di Paesi terzi di influenzarne il processo democratico. Infine, l'obiettivo 14 (revisione delle attività sanzionabili), prevede che sia aggiornato l'elenco di attività sanzionabili intraprese dagli eurodeputati di cui al codice di condotta, per adeguarlo ai nuovi obblighi e responsabilità elencati negli altri obiettivi⁷¹.

⁷⁰ V. *infra* par. 4.

⁷¹ Sul punto v. *Qatargate*, La Presidente Metsola Propone Nuove 14 Regole Per L'integrità Del Parlamento Europeo, reperibile online in [Ecodaipalazzi.it](https://www.ecodaipalazzi.it); C. TRITO, *Parlamento Ue, la stretta di Metsola per evitare un nuovo Qatargate*, in *La Repubblica*, 12 gennaio 2023; S. DE LA FELD, *Passa il pugno duro di Metsola, i capigruppo sono con lei: 14 punti per la trasparenza al Parlamento europeo*, 12 gennaio 2023, in [Eunews.it](https://www.eunews.it).

Con una lettera dello scorso 30 gennaio indirizzata alla presidente Metsola, la mediatrice europea Emily O'Reilly ha manifestato il proprio pieno supporto alle 14 misure presentate dal PE per proteggere il Parlamento europeo da infiltrazioni di Paesi terzi e casi di corruzione. L'*Ombudsman* comunitario, il cui ruolo è quello di fornire raccomandazioni a istituzioni ed organi dell'Ue per mantenere elevati *standard* etici e di trasparenza, ha sottolineato che «un elemento chiave sarà garantire che il processo di riforma sia il più trasparente possibile» ed a tal fine ha suggerito alla Metsola di dotarsi di un calendario pubblico per condividere le prossime fasi «su come il Parlamento intende dare seguito ai progetti di proposta»⁷². La O'Reilly ha altresì evidenziato – in riferimento non solo alle attività degli europarlamentari a fine mandato, ma anche a quelle dei deputati in corso – l'opportunità di rendere pubbliche le informazioni sulle riunioni degli eurodeputati estendendola «a tutte le riunioni programmate di tutti i deputati e del loro personale con rappresentanti di interessi e rappresentanti di Paesi terzi, indipendentemente dal loro legame con una relazione o una risoluzione del Parlamento europeo». A tal fine ha suggerito la creazione di una sezione dedicata all'integrità sul sito *web* del Parlamento europeo.

L'*Ombudsman*, infine, ha criticamente osservato che il Comitato consultivo, chiamato a supervisionare l'applicazione delle norme etiche e monitorare circa la corretta osservanza del codice di condotta, «ha poteri limitati» e dovrebbe, invece, essere dotato di «poteri proattivi per monitorare, indagare e garantire il rispetto delle regole etiche». A tal fine ha invitato la Metsola, oltre a richiedere che gli eurodeputati sottoscrivano dichiarazioni di interessi più dettagliate, anche e soprattutto a lavorare per migliorare «la metodologia per verificare tali interessi»⁷³.

4. *Le ragioni dell'istituzione del nuovo organismo interistituzionale responsabile delle questioni di etica dell'UE secondo la risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021*

È, dunque, proprio in un'ottica di necessaria riforma del settore oggetto di trattazione – divenuta dopo il *Qatargate* ancora più urgente – ed al dichiarato fine di rafforzare la trasparenza e l'integrità nelle istituzioni UE, che il 16 settembre 2021 il Parlamento europeo, in linea di continuità col percorso intrapreso nel 2017⁷⁴, ha approvato con significativa maggioranza (377 voti a favore, 87 contrari e 224 astenuti) una risoluzione avente ad oggetto la creazione di un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica⁷⁵ da

⁷² Cfr. S. DE LA FELD, *Trasparenza al Parlamento europeo, la mediatrice Ue O'Reilly sposa le misure di Roberta Metsola*, in *Enews.it*.

⁷³ Da ultimo la mediatrice europea, facendo espresso riferimento anche all'inchiesta in corso sul *Qatargate*, ha chiesto alla Commissione europea spiegazioni in merito ai viaggi di lavoro di alti funzionari pagati da terzi. Cfr. ANSA, *Qatargate: Ombudsman Ue chiede spiegazioni a Commissione*, 6 marzo 2023, reperibile online in https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/03/06/qatargate-ombudsman-ue-chiede-spiegazioni-a-commissione_1451975e-b2a8-446d-a70a-9191e3977e19.html.

⁷⁴ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 14 settembre 2017, sulla trasparenza, la responsabilità e l'integrità nelle Istituzioni dell'UE (2015/2041(INI)), in *GUUE* C337 del 20.09.2018, p. 120. V. anche la Comunicazione della Commissione Affari costituzionali del PE, Rafforzare la trasparenza e l'integrità nelle istituzioni dell'UE creando un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica, Relatore Daniel Freund, AFCE/9/03618, del 14.07.2021.

⁷⁵ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione 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)), reperibile online in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396_IT.pdf.

ultimo fortemente sollecitata sempre dal PE con l'adozione di un'ulteriore risoluzione dello scorso 16 febbraio⁷⁶.

Al contempo, il Consiglio dell'UE ha espresso il suo sostegno per un ulteriore miglioramento dei quadri normativi etici di ciascuna istituzione mediante un'armonizzazione delle stesse⁷⁷ che, ad oggi, non trovano una soddisfacente applicazione.

Tra i principali compiti del nuovo comitato unico – che, nel pieno rispetto dell'autonomia organizzativa di ciascuna istituzione e dei più elevati *standard* di indipendenza ed imparzialità, in alcun modo dovrebbero comportare sovrapposizioni o interferenze con il lavoro dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), della Procura europea (EPPA), del Mediatore europeo, della Corte dei conti europea o della Corte di giustizia⁷⁸ – rientra segnatamente quello di proporre e fornire consulenze sui principi e regole etiche che devono governare i conflitti d'interesse e le influenze per i commissari e gli europarlamentari prima, durante e dopo l'esercizio delle loro funzioni.

Ciò muovendo dall'oggettiva constatazione secondo cui l'applicazione delle vigenti norme per i commissari dell'UE, i deputati al Parlamento europeo e i funzionari dell'UE ha denotato eccessive carenze. Per il tramite della citata risoluzione, il Parlamento europeo chiede, infatti, un rafforzamento dell'attuale quadro normativo e di applicazione per i conflitti di interessi che possano precedere e seguire una carica pubblica; ciò al fine di «stabilire delimitazioni adeguate, chiare, vincolanti e proporzionate tra il settore pubblico e i settori privato e senza scopo di lucro e, in tal modo, migliorare la credibilità del processo decisionale dell'UE agli occhi del grande pubblico»⁷⁹. Secondo quanto auspicato dal PE il nuovo organismo etico, che potrà altresì avviare autonomamente proprie indagini, avrà il fondamentale ruolo di supervisionare sui casi di corruzione, conflitti d'interesse e porte girevoli⁸⁰, così ponendo fine – in assenza di regole comuni in materia di *lobbying*⁸¹ e di incarichi

⁷⁶ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2023 sull'istituzione di un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica (2023/2555(RSP)), cit.

⁷⁷ Al punto 40 la citata risoluzione del settembre 2021 in proposito prevede che: «il nuovo organismo etico dell'UE dovrebbe avere la competenza di contribuire, attraverso proposte, allo sviluppo e all'aggiornamento periodico di un quadro etico comune per le istituzioni dell'UE, comprese norme comuni e un modello comune per le dichiarazioni di interessi finanziari in un formato leggibile e una proposta di modifica delle sue competenze da presentare dinanzi al Parlamento europeo; ritiene che le norme etiche di tutte le istituzioni, agenzie e organi dovrebbero essere armonizzate il prima possibile; è del parere che debba essere elaborato uno statuto dei commissari conformemente alla procedura legislativa ordinaria».

⁷⁸ V. *supra* par. 2.

⁷⁹ Cfr. punto 49 della risoluzione *de qua*.

⁸⁰ Basti qui ricordare che numerosi commissari ed un terzo dei deputati al Parlamento europeo nella legislatura dal 2014 al 2019 sono stati assunti da organizzazioni incluse nel registro europeo per la trasparenza (considerando I). Il fenomeno delle c.d. porte girevoli, come è noto, comporta rischi di conflitto di interessi con i legittimi ambiti di competenza degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE, rischi di divulgazione o utilizzo improprio di informazioni riservate nonché rischi dovuti all'eventualità che ex membri del personale possano utilizzare i propri stretti contatti personali e rapporti di amicizia con ex colleghi per esercitare attività di lobbismo.

⁸¹ Di recente il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione per imporre alle tre istituzioni politiche dell'UE, per la prima volta, di registrare tutti gli incontri con i gruppi di pressione. Cfr. Accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio, Decisione del Parlamento europeo del 27 aprile 2021 sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio (2020/2272(ACI)), in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_IT.pdf. Per un primo commento cfr. M. Á. GAVILANES, C. TORRECILLAS, M. G. ZORNOZA, *Half of all MEPs do not disclose any meeting with lobbies*, in *European Data Journalism Networks*, 24 maggio 2021, in cui viene evidenziato come fino all'implementazione del nuovo registro di trasparenza, stando ai dati aggiornati ad aprile 2021, per gli eurodeputati comunicare gli

(politici e non) del personale *post* mandato⁸² – al controllo, sinora demandato a singoli organi interni, sulle potenziali condotte illecite dei commissari, eurodeputati, funzionari e, più in generale, dei membri delle Istituzioni Ue⁸³.

Al riguardo il Parlamento europeo pone in evidenza come dette condotte costituiscono un ricorrente motivo di preoccupazione di carattere sistematico ed un problema comune delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE dinanzi a cui l'attuale sistema di controllo etico si rivela sovente inefficace. Si tratta, infatti, di un controllo rivelatosi sinora obiettivamente poco incisivo proprio in quanto operato in via esclusiva dagli stessi colleghi dei presunti autori delle suddette condotte che sovente – nella consapevolezza della propria autoreferenzialità – hanno nella prassi mostrato un atteggiamento fin troppo “comprensivo e benevolo”, omettendo di effettuare in concreto sui fatti oggetto di parere consultivo anche un'efficace valutazione etica, che pure sarebbe legittimo attendersi dai comitati *ad hoc* a tal uopo istituiti.

A ciò si aggiunga che il ruolo di controllo di tali organismi istituiti in capo alle singole istituzioni viene sovente sminuito e ritenuto marginale anche da chi, in realtà, ben potrebbe avvalersene sia in termini di accertamento dei fatti, sia al fine di ottenere un parere sulla gravità di una determinata condotta per poi, eventualmente, meglio ponderare le decisioni da assumere e le possibili sanzioni da comminare secondo un sostanziale principio di gradualità.

Ed invero, le carenze del vigente quadro etico dell'UE – la cui applicazione è ritenuta dallo stesso PE “migliorabile” (considerando G) – derivano in larga misura dall'utilizzazione di un approccio di autoregolamentazione in cui, in caso di violazione delle regole etiche sancite dai singoli codici di condotta di ciascuna istituzione, i deputati, i commissari ed il personale giudicano sé stessi.

Al riguardo, il PE pone in evidenza come gli attuali quadri di norme etiche a livello UE siano commisurati alle peculiarità di ciascuna istituzione laddove da ciò discendono livelli di

incontri con i lobbisti rimarrà una pratica largamente volontaria. Solo la metà ne rende conto, con sostanziali differenze a seconda del paese d'origine (più del 90% dei parlamentari svedesi, danesi e finlandesi hanno comunicato la loro agenda, mentre la quota scende a meno del 13% per i rappresentanti di Grecia, Polonia, Bulgaria e Lettonia) e del partito di appartenenza

(ad es. il Partito popolare europeo si attesta al 40,57%, mentre il Partito socialista europeo al 58,62%. Infine, il 95,9% degli eurodeputati dei Verdi ha riportato almeno un incontro con *lobby*). V. anche <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> da cui emerge come all'8 marzo 2022 nel registro per la trasparenza figuravano 13609 iscritti, di cui il 62% ha adempiuto all'invito a modificare la propria registrazione entro il 19.3.2022 al fine di soddisfare i nuovi requisiti derivanti dall'accordo interistituzionale per restare iscritti nel registro.

⁸² In particolare, il fenomeno delle c.d. *revolving doors* comporta, come è noto, rischi di conflitto di interessi con i legittimi ambiti di competenza degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE, nonché rischi di divulgazione o utilizzo improprio di informazioni riservate e rischi dovuti all'eventualità che ex membri del personale possano utilizzare i propri stretti contatti personali e rapporti di amicizia con ex colleghi per esercitare attività di lobbismo.

⁸³ V. le dichiarazioni di Włodzimierz Cimoszewicz, eurodeputato e relatore ombra sul tema del comitato etico, secondo il quale: «se vogliamo rafforzare la fiducia nell'Ue, abbiamo bisogno di un organo indipendente che applichi norme etiche in tutte le istituzioni e ponga fine all'era delle politiche personali. Questo è un altro progresso per rafforzare la legittimità democratica nell'Ue; Domènec Ruiz Devesa, europarlamentare S&D e portavoce in materia di affari costituzionali, ha aggiunto: “il futuro comitato etico dell'Ue deve essere dotato di poteri d'inchiesta reali per scoprire possibili conflitti d'interesse o scandali d'influenze che possano mettere in discussione l'autorevolezza Ue. In primo luogo quest'organo controllerà le regole etiche nel Parlamento e nella Commissione, ma vogliamo vedere il coinvolgimento di altre istituzioni e agenzie al più presto». Cfr. S&D, *Il nuovo Comitato etico ci aiuterà a realizzare i nostri impegni per rafforzare la democrazia*, 16 settembre 2021, reperibile *online* in <https://www.socialistsanddemocrats.eu/it>.

applicazione differenti che contribuiscono a delineare un sistema complesso che risulta poco comprensibile sia per i cittadini europei sia per coloro che dette norme sono chiamati a rispettarle (considerando M).

A tale circostanza, si aggiunge poi l'assenza del diritto penale dell'UE⁸⁴, l'insufficienza di risorse e competenze atte a verificare le informazioni nonché l'assenza della previsione di una chiara base giuridica, nel rispetto della separazione dei poteri stabilita nei trattati⁸⁵.

Tutte ragioni più che valide queste per favorire l'utilizzo di approcci armonizzati nelle istituzioni dell'UE in materia di trattamento delle questioni etiche.

La risoluzione del PE in esame rappresenta, tuttavia, solo il primo importante passo verso la creazione dell'organismo etico indipendente per le questioni di etica che, stando alle previsioni, dovrebbe essere operativo entro la fine del mandato della von der Leyen nel 2024. Toccherà, infatti, alla Commissione europea trovare un accordo interistituzionale (AII) basato sull'art. 295 TFUE, capace di coinvolgere anche il Consiglio dell'UE e, auspicabilmente, anche la Banca centrale europea e la Corte dei Conti europea.

A tal fine l'esecutivo europeo, in linea con gli orientamenti politici della Commissione europea 2019-2024⁸⁶, nel Programma di lavoro per il 2022⁸⁷ all'obiettivo 6 rubricato "un nuovo slancio per la democrazia europea", ha previsto che, oltre alla Conferenza sul futuro dell'Europa⁸⁸, verrà portata avanti anche l'ideazione del nuovo organismo etico responsabile delle questioni di etica dell'UE, comune a tutte le Istituzioni UE⁸⁹ e volto, grazie all'utilizzazione di approcci armonizzati⁹⁰, a migliorare notevolmente l'attuale sistema di controllo etico il cui principale limite, come già evidenziato, risulta essere la sua "autoregolamentazione".

Nelle intenzioni dell'esecutivo europeo, dunque, l'istituzione di detto organismo unico, chiamato a contribuire alla creazione di una cultura istituzionale basata sostanzialmente sulla prevenzione, sul sostegno e sulla trasparenza⁹¹, dovrebbe concorrere a favorire e rafforzare

⁸⁴ Per un approfondimento sul tema del progressivo ampliamento dell'ambito delle competenze dell'Unione europea anche al settore del diritto penale cfr. *amplius* E. PISTOIA, *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, Napoli, 2008; D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea*, Napoli, 2012, p. 220 ss.

⁸⁵ Cfr. "considerando J" della risoluzione in esame.

⁸⁶ U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

⁸⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission work programme 2022 - Making Europe stronger together*, Strasbourg, 19.10.2021, COM(2021) 645 final, reperibile *online* in <https://eur-lex.europa.eu>.

⁸⁸ Reperibile *online* in <https://futureu.europa.eu/?locale=it>

⁸⁹ Al "considerando M" della risoluzione in esame, il PE sottolinea come gli attuali quadri di norme etiche a livello dell'UE sono commisurati alle peculiarità di ciascuna istituzione dell'UE; condizione questa che inevitabilmente comporta processi e livelli di applicazione differenti, dando così origine ad un sistema complesso che risulta poco comprensibile sia per i cittadini dell'UE sia per coloro che sono chiamati a rispettare tali norme.

⁹⁰ Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione speciale n. 13/2019, *I quadri etici delle istituzioni dell'UE controllate: ci sono margini di miglioramento*, cit., in cui, per un verso, si evidenzia l'opportunità di utilizzare approcci armonizzati nelle Istituzioni UE in relazione al trattamento delle questioni etiche e, per altro verso, pur evidenziando che le istituzioni controllate dispongono di quadri etici diversi dal momento che i rischi insiti nell'assolvimento delle loro funzioni sono differenti sotto molteplici aspetti si pone in evidenza come esistono ambiti in cui vi sono «buoni motivi per avere approcci armonizzati tra le istituzioni per quanto riguarda il trattamento delle questioni etiche» (punto 89) e si esprime preoccupazione in merito all'assenza di un quadro etico comune dell'UE caratterizzato da procedure e canali di segnalazione chiari.

⁹¹ Cfr. punto 33 della risoluzione in esame.

la fiducia dei cittadini europei nelle stesse istituzioni, nel pieno rispetto del quadro di *governance* europea previsto dai trattati e fondato sulla separazione dei poteri (considerando D ed E). Elemento quest'ultimo necessario ed imprescindibile per garantire il legittimo funzionamento delle istituzioni democratiche⁹².

Destinatari delle previsioni contenute nell'istituendo AII, dunque, dovrebbero essere i membri ed il personale delle istituzioni partecipanti prima, durante e dopo l'espletamento del loro mandato o servizio, in linea con le norme applicabili; i deputati al Parlamento europeo, i commissari e tutto il personale dell'UE che rientra nel campo di applicazione dello statuto dei funzionari⁹³.

D'altra parte – come precisato al punto H della risoluzione in esame – non può dimenticarsi come la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e nei processi decisionali costituisca un pilastro di qualsiasi governo democratico e richieda esemplarità, integrità, trasparenza, responsabilità, presupponendo i più elevati standard di comportamento etico.

L'obiettivo dichiarato che si pone a fondamento della creazione di un unico organismo etico indipendente dell'UE per il Parlamento e la Commissione – ma, è bene ribadirlo, aperto alla partecipazione di tutte le istituzioni e le agenzie e di tutti gli organi dell'UE – che fornisca inoltre formazione ed un orientamento attivo alle istituzioni, alle agenzie e agli organi partecipanti è, dunque, quello di meglio garantire un'attuazione completa e coerente delle norme etiche per assicurare che le decisioni pubbliche siano adottate alla luce del bene comune ed al fine di riconquistare e di mantenere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee.

Ed invero, l'indipendenza, la trasparenza, la responsabilità delle istituzioni pubbliche e dei loro rappresentanti eletti, dei commissari, dei funzionari e di tutti i membri rappresentano l'elemento necessario per garantire il legittimo funzionamento delle istituzioni democratiche.

5. *Composizione, competenze e poteri del nuovo organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica*

L'istituendo organismo etico, nel rispetto dell'equilibrio di genere ed auspicabilmente con la necessaria garanzia della diversità dei percorsi e delle competenze indipendenti dei membri, in base a quanto previsto nella risoluzione in esame, dovrà essere composto da nove individui⁹⁴, di cui tre selezionati dalla Commissione, tre eletti dal Parlamento⁹⁵ e tre nominati di diritto tra gli *ex* giudici della Corte di Giustizia, gli *ex* presidenti dell'Olaf e della Corte dei conti e gli *ex* Mediatori europei⁹⁶.

Dovrà, dunque, trattarsi di personalità indipendenti, chiamate ad agire in totale autonomia nell'esercizio delle proprie funzioni e scelte sulla base delle loro competenze, esperienze e qualità professionali, nonché della loro integrità personale, oltre a vantare

⁹² Cfr. considerando E della citata risoluzione.

⁹³ Cfr. punto 6 della risoluzione.

⁹⁴ Cfr. punto 31 della risoluzione *de qua*.

⁹⁵ Al riguardo la risoluzione in esame, al punto 29, suggerisce che, al fine di garantire un ampio sostegno, il Parlamento elegga i membri dell'organismo con il supporto di una larga maggioranza, possibilmente in modo analogo alla procedura applicata per i membri dell'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee.

⁹⁶ La citata risoluzione, al punto 25, in merito alla composizione del nuovo organismo, viene specificato che per quanto concerne le questioni inerenti al personale, la composizione dovrebbe altresì includere rappresentanti del personale dell'istituzione della persona interessata.

precedenti impeccabili per quanto concerne il comportamento etico e fornire una dichiarazione di assenza di conflitti di interessi. I membri dell'organismo etico – che come regola dovrebbero decidere a maggioranza semplice – dovranno lavorare con spirito di collaborazione e di coerenza per quanto riguarda le loro analisi e raccomandazioni.

Resteranno in carica per un periodo di sei anni laddove, per un terzo di essi, è previsto che il mandato sia rinnovato ogni due anni. Tra i membri dovranno essere eletti un presidente e due vicepresidenti. Il collegio nello svolgimento delle proprie funzioni sarà coadiuvato da una segreteria dotata di risorse umane, materiali e finanziarie commisurate al suo mandato ed ai suoi compiti, che includa un funzionario responsabile per l'etica, a cui spetta la competenza della formazione etica e della consulenza all'interno dello stesso organismo etico indipendente dell'UE.

In linea con le disposizioni già applicabili⁹⁷, il nuovo organismo etico dell'UE dovrebbe assolvere ad una serie di compiti di rilevante importanza tra cui proporre 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, anche dopo l'espletamento del loro mandato o servizio; scambiare informazioni con le autorità nazionali che sono necessarie allo svolgimento dei suoi compiti, trattando al contempo tali informazioni con la stessa riservatezza applicata dall'autorità d'origine, quali ad esempio informazioni fiscali, registri catastali, dati detenuti dagli organi nazionali responsabili delle questioni di etica, nonché di valutare le migliori pratiche e le revisioni tra pari; avviare una cooperazione e uno scambio di informazioni con gli organismi dell'UE pertinenti quali l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), la Procura europea (EPPO), il Mediatore europeo e la Corte dei conti europea nell'ambito dei rispettivi mandati.

Fatto salvo l'equilibrio tra le istituzioni come sancito dai trattati, nel quadro della loro rispettiva autonomia procedurale, tutte le istituzioni partecipanti all'AII dovrebbero conferire all'organismo etico dell'UE, 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, con la facoltà di formulare raccomandazioni su questioni etiche⁹⁸, tra cui i conflitti di interessi⁹⁹.

⁹⁷ La risoluzione oggetto di analisi in questa sede, al riguardo, fa esplicito riferimento allo statuto dei deputati al Parlamento europeo (articoli 2 e 3); al regolamento interno del Parlamento (articolo 2, articolo 10, par. 5, 6 e 7, e articolo 11 e articolo 176, par. 1, allegato I, articoli da 1 a 8, nonché allegato II), al regolamento interno della Commissione (articolo 9), al suo codice di condotta (articoli da 2 a 13 e allegato II), nonché alla sua decisione del 25 novembre 2014, relativa alla pubblicazione delle informazioni riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e le organizzazioni o i liberi professionisti, e nella medesima decisione per i direttori generali; agli articoli 11, 11 *bis*, 12, 12 *bis*, 12 *ter*, 13, 15, 16, 17, 19, 21 *bis*, 22, 22 *bis*, 22 *quater*, 24, 26, 27, 40, 43, 86, 90, 91 *bis* e allegato IX dello statuto dei funzionari, applicandosi *mutatis mutandis* a tutto il personale impiegato dalle agenzie se risulteranno firmatarie dell'AII.

⁹⁸ A tal proposito, al punto 43 della risoluzione *de qua*, viene specificato che: «fatte salve le competenze del Parlamento di cui al paragrafo 24, le raccomandazioni dell'organismo etico dell'UE dovrebbero essere adeguatamente motivate, ben documentate e accessibili ai membri o al personale nonché all'istituzione interessata». Nel medesimo punto viene altresì evidenziato che «le attività svolte dall'organismo etico dovrebbero essere oggetto di eventuali denunce dinanzi al Mediatore europeo, e sottolinea che le decisioni delle istituzioni partecipanti adottate sulla base delle raccomandazioni continuino a essere soggette al controllo della CGUE».

⁹⁹ Al riguardo, al punto 41, il Parlamento europeo suggerisce che l'organismo etico indipendente si adoperi per una definizione comune di conflitto di interessi da parte delle istituzioni dell'UE, sulla base degli standard più elevati. Richiama segnatamente la definizione di conflitti di interessi fornita dall'OSCE, ipotesi ravvisabile «quando un individuo o una società (privata o governativa) è in grado di sfruttare la propria professione o capacità ufficiale in qualche modo a vantaggio personale o aziendale».

Quanto, invece, ai poteri decisionali, nella risoluzione in esame viene precisato che gli stessi debbano rimanere all'interno della rispettiva istituzione, almeno fintantoché detti poteri non vengono espressamente conferiti all'organismo etico sulla base di una corretta base giuridica e comunque in forza dell'elenco concordato di funzioni delegate dalle istituzioni partecipanti. Ciò in quanto, in ogni caso, eventuali poteri decisionali dell'organismo etico non dovranno in alcun modo pregiudicare e saranno, pertanto, pienamente in linea con le competenze dell'Olaf, dell'EPPO e delle giurisdizioni nazionali in relazione a qualsiasi violazione delle norme che rientrano nelle loro competenze.

Detto organismo dovrebbe altresì essere investito dal Parlamento europeo di importanti poteri di monitoraggio, attraverso la periodica redazione di studi che definiscano l'integrità con una serie di obiettivi e di indicatori di prestazione ben definiti, ed il conseguente dovere di riferire sui progressi compiuti¹⁰⁰.

Al punto 16 viene altresì precisato che l'organismo etico indipendente dell'UE dovrebbe avere la facoltà di avviare procedure di propria iniziativa e condurre indagini documentali e *in loco* sulla base delle informazioni raccolte o ricevute da terzi, ad esempio da giornalisti, *media*, ONG, informatori, società civile o dal Mediatore europeo. A tal riguardo, si evidenzia la necessità che qualsiasi terza parte che si rivolga in buona fede all'organismo etico indipendente debba essere protetta e che la sua identità debba rimanere anonima.

In primis l'organismo etico indipendente avrà l'onere di proteggere gli informatori, in particolare i funzionari pubblici europei, in modo che essi possano esprimere le loro preoccupazioni sulle possibili violazioni delle norme esistenti senza timore di ritorsioni¹⁰¹. In qualità di primo promotore dell'integrità, ad esso dovrebbero essere affidati importanti compiti consultivi affinché possa compiutamente fornire una consulenza affidabile e degna di fiducia a chiunque rientri nel suo ambito di applicazione e desideri chiedere l'interpretazione di una norma etica in relazione alla condotta appropriata in un caso specifico. Allo scopo di garantire un'applicazione coerente delle norme etiche e della prevedibilità, si precisa che detta consulenza dovrebbe essere vincolante per l'organismo etico indipendente dell'UE nella sua posizione sulla stessa questione¹⁰². Più nello specifico, al punto 24, la risoluzione in esame evidenzia che la decisione finale in merito ai conflitti di interessi dei commissari designati prima delle audizioni debba rimanere una "competenza democratica ed istituzionale" della commissione giuridica del PE la quale, tuttavia, dovrebbe

¹⁰⁰ Al punto 10 viene precisato che in tale capacità di monitoraggio dovranno segnatamente rientrare, tra l'altro, la possibilità di verificare la veridicità della dichiarazione di interessi finanziari, che dovrà essere trasmessa dai soggetti che rientrano nel campo di applicazione direttamente all'organismo etico dell'UE, oltre che al Parlamento in relazione ai commissari designati, al fine di garantire che essa possa giungere il più rapidamente possibile a tutti coloro responsabili del controllo pubblico e/o democratico come sancito dalle norme applicabili; la gestione dei conflitti di interessi; le norme in materia di attività di lobbismo; il controllo degli obblighi di trasparenza, ivi inclusi quelli relativi alla procedura legislativa; la verifica del rispetto delle norme in materia di "porte girevoli" e, più in generale, la verifica del rispetto di tutte le disposizioni dei codici di condotta e delle norme applicabili in materia di trasparenza, etica e integrità.

¹⁰¹ A tal proposito, il Parlamento europeo, al punto 18 della risoluzione in esame, propone la supervisione, da parte dell'organismo, dei meccanismi di reclamo interno e riservato contemplati dallo statuto dei funzionari dell'UE e dal regime applicabile agli altri agenti; ricorda che soltanto un ambiente di lavoro che fornisce sicurezza e tutele consentirà ai funzionari pubblici di esprimere le loro preoccupazioni e di contribuire in tal modo al buon lavoro dell'organismo etico indipendente.

¹⁰² Al punto 21 della risoluzione in esame, si ribadisce che «la conferma da parte della commissione giuridica del Parlamento europeo dell'assenza di conflitti d'interessi costituisce un presupposto fondamentale per la nomina dei commissari designati e che la commissione giuridica dispone di chiari poteri per respingere i commissari delegati qualora sia accertata la sussistenza di un conflitto di interessi».

pronunciarsi dopo aver ricevuto raccomandazioni non vincolanti (che possano fungere da precedenti in casi simili o identici, punto 19), precise e motivate da parte di tale organo etico indipendente dell'UE¹⁰³.

Da ultimo, non certo per importanza, è previsto che l'organismo etico dell'UE dovrebbe condurre studi ed elaborare statistiche annuali sulle dichiarazioni di interessi finanziari, sui casi di “porte girevoli” e su altre informazioni pertinenti e dovrebbe pubblicare una relazione annuale¹⁰⁴ contenente sia informazioni sull'adempimento dei propri compiti sia, se del caso, raccomandazioni volte a migliorare le norme etiche, da presentare al Parlamento europeo.

6. Segue: *i principi guida dell'azione dell'organismo etico: prevenzione, sostegno e trasparenza. L'approccio in due fasi*

Stante quanto previsto nella risoluzione oggetto di analisi, come già evidenziato, l'istituzione di un organismo etico dell'UE dovrebbe contribuire alla creazione di una “cultura istituzionale fondata sostanzialmente sulla prevenzione, sul sostegno e sulla trasparenza” (punto 33), assicurando al contempo le garanzie procedurali sancite nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE anche attraverso un adeguato protocollo di tutela dei dati che facciano riferimento all'*acquis* dei principi degli organismi etici esistenti, nonché ai valori comuni dell'UE *ex art. 2 TUE*¹⁰⁵, all'obbligo di collaborare ed alle norme in materia di pubblicità.

Nello specifico, il Parlamento europeo, a tal fine, auspica l'adozione di un approccio in due fasi secondo cui, qualora venga a conoscenza di una violazione o di una possibile violazione delle norme etiche, l'organismo etico in primo luogo dovrà, entro un determinato termine, suggerire azioni volte a porre fine alla violazione.

Tale prima “misura preventiva” dovrebbe garantire la riservatezza e la segretezza, nonché il diritto della persona di essere ascoltata e di respingere le accuse. Nell'ipotesi in cui la persona interessata dovesse rifiutare di intraprendere le azioni opportune e la violazione persista, l'organismo etico dell'UE procederà con la formulazione di una raccomandazione motivata volta ad infliggere misure sanzionatorie ed a trasmettere tutte le informazioni pertinenti sul caso all'autorità competente, che deciderà come dare seguito alla raccomandazione entro 20 giorni lavorativi¹⁰⁶. Al termine del suddetto periodo, la raccomandazione motivata dell'organismo etico indipendente, fatti salvi il regolamento generale sulla protezione dei dati e i diritti personali, dovrà essere resa pubblica unitamente alla decisione dell'autorità competente, chiamata a sua volta a

¹⁰³ Sempre al punto 24 viene altresì ribadito che l'esame dei conflitti d'interessi dovrebbe essere eseguito «prima, durante e dopo lo svolgimento di una funzione o impiego pubblico, per tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione (...)». Al punto 43 viene poi ulteriormente precisato che le attività svolte dall'organismo etico «dovrebbero essere oggetto di eventuali denunce dinanzi al Mediatore europeo», così come anche «le decisioni delle istituzioni partecipanti adottate sulla base delle raccomandazioni saranno soggette al controllo della CGUE».

¹⁰⁴ Al punto 38 si precisa che detta relazione annuale dovrà includere il numero di casi indagati, le istituzioni da cui provengono le persone, il tipo di violazioni commesse, la durata delle procedure, il periodo di tempo necessario per porre fine alla violazione, la percentuale di sanzioni decise e di raccomandazioni.

¹⁰⁵ Cfr., fra gli altri, M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, cit.; B. NASCIBENE, *Valori comuni dell'Unione europea*, cit., p. 631 ss.

¹⁰⁶ Eccezionalmente, qualora l'autorità competente giustifichi debitamente che sia necessario più tempo per indagare sul caso, quest'ultima può chiedere all'organismo etico di prorogare il termine per l'adozione di una decisione fino a venti giorni lavorativi. Cfr. punto 34 della risoluzione in esame.

fornire una spiegazione qualora non sia stato dato pienamente seguito alle raccomandazioni.

Il Parlamento europeo – quasi volendo accogliere *mutatis mutandis* il principio di diritto sancito nella sentenza *Cresson*¹⁰⁷ – ritiene che, come prima misura, la pubblicazione o la trasmissione delle raccomandazioni e delle decisioni adottate possa costituire già di per sé una misura sanzionatoria, considerato che tale organo non può sostituirsi alla CGUE.

Secondo le indicazioni del Parlamento europeo, detto approccio in due fasi dovrebbe applicarsi laddove la persona interessata – per la quale è fatto salvo il diritto di ricorrere contro qualsiasi decisione in tal senso adottata dal Presidente – abbia avuto fondati motivi per ritenere che le informazioni fossero veritiere al momento della loro divulgazione, e raccomanda che i casi di violazione intenzionale, negligenza grave, occultamento delle prove e inadempimento dell'obbligo di cooperazione dovrebbero essere considerati fattori aggravanti in relazione alle raccomandazioni per l'imposizione di misure sanzionatorie, anche se la violazione stessa è cessata.

7. Considerazioni conclusive: il Qatargate rischia di rappresentare un'occasione di riforma mancata per l'UE in materia di prevenzione e controllo dei fenomeni di corruzione?

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, emerge come particolarmente corposo risulti il quadro delle azioni che l'Unione potrebbe intraprendere a stretto giro al fine di contrastare le condotte di corruzione che possano avere matrice sia esterna che interna.

È emerso come, in primo luogo, al legislatore europeo si pone segnatamente la questione di utilizzare la ricordata base giuridica posta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹⁰⁸ per l'adozione di norme a contenuto penale, così da migliorare il vigente assetto sanzionatorio di condotte di corruzione che coinvolgono persone che lavorano nelle istituzioni dell'Unione, qualunque sia il rapporto giuridico che le lega ad esse.

Si è visto, infatti, come attualmente in forza dell'operatività della Convenzione contro la corruzione dei funzionari europei del 1997¹⁰⁹, essa risulta applicabile solo a chi possa essere

¹⁰⁷ Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed presentate il 23 febbraio 2006, causa C-432/04, *Commissione delle Comunità europee c. Edith Cresson*, ECLI:EU:C:2006:140, par. 73-75. In tale pronuncia era stata chiarita dalla Corte di Giustizia la portata degli art. 245, par. 2 TFUE e 247 TFUE secondo cui la severità di un'eventuale sanzione deve sempre essere commisurata alla gravità del comportamento posto in essere dall'interessato. Con ciò volendo sostanzialmente affermare che accanto alle sanzioni delle dimissioni, della perdita della pensione e degli altri vantaggi sostitutivi espressamente previste dai trattati nelle ipotesi di violazioni di una certa gravità (vale a dire quelle tali da inficiare irrimediabilmente il rapporto di fiducia tra il singolo commissario, il presidente e il resto del Collegio, oltre che tra lo stesso e il Parlamento europeo), per le condotte non particolarmente gravi, la Corte può comminare sanzioni meno severe senza dover necessariamente comminare la più estrema rappresentata, per l'appunto, dalle dimissioni. Ed infatti, nel caso di specie, in ragione della non particolare gravità del fatto, la Corte aveva statuito che l'accertamento della violazione costituisse, di per sé, una sanzione sufficientemente adeguata. Per un commento alla sentenza *Cresson*, cfr. R. MASTROIANNI, A. ARENA, *Case C-432/04, Commission of the European Communities v. Édith Cresson, Judgment of the Court (Full Court) of 11 July 2006*, [2006] ECR I6387, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 1207-1232; F. CHERUBINI, *La Corte di giustizia per la prima volta condanna un ex commissario, ma la signora Cresson conserva la pensione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 145-162; M. BORRACCETTI, *La sentenza Cresson e i doveri dei Commissari europei*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, pp. 275-280.

¹⁰⁸ V. *supra* par. 1.

¹⁰⁹ V. *supra* par. 2.

qualificato come «funzionario» (sia dell'UE, sia nazionale, ivi compreso qualsiasi funzionario nazionale di un altro Stato membro), ovvero persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello Statuto dei funzionari dell'Unione, nonché persona distaccata presso l'UE dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato che svolga funzioni equivalenti a quelle dei funzionari dell'Unione o degli altri agenti¹¹⁰. Tuttavia, dall'ambito soggettivo di applicazione della citata Convenzione, restano esclusi coloro che svolgono un mandato elettivo, con conseguente evidente *vulnus* in termini sia preventivi che sanzionatori riferito ad una non trascurabile categoria di soggetti chiamati a detto titolo ad operare nel contesto euro-unitario.

Non deve, inoltre, trascurarsi il fatto che – sebbene la complessa procedura di revoca dell'immunità degli euro-deputati operi su un piano bidimensionale (UE e nazionale) e prenda avvio con decisione del presidente del PE e successiva votazione dell'assemblea parlamentare a maggioranza semplice¹¹¹ – a tutt'oggi spetta comunque alle autorità dello Stato nella cui circoscrizione l'euro-parlamentare è stato eletto assumere la decisione relativa alla revoca (o meno) del mandato elettivo in base a quanto previsto nella legge elettorale nazionale. Circostanza questa da cui discendono implicazioni di non poco rilievo considerato che, esattamente come accaduto nel caso *Qatargate*, gli euro-parlamentari coinvolti in situazioni di possibile illiceità ben potrebbero far capo a più Stati membri che, a loro volta, potrebbero adottare decisioni differenti in merito alla revoca del mandato elettivo¹¹².

È chiaro allora, con specifico riferimento agli euro-deputati, che ben diversa sarebbe sia la procedura di revoca del mandato sia l'organo chiamato a decidere sulla stessa, nell'ipotesi in cui finalmente si desse adempimento all'art. 223 TFUE, secondo cui il Parlamento europeo deve essere eletto a suffragio universale diretto «secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri»¹¹³.

Ed invero, in un'ottica di sempre più efficace adozione di misure interne di prevenzione (anche di *soft law*) delle condotte di corruzione, da tale riforma discenderebbe un auspicabile significativo rinvigorimento della natura autenticamente democratica del PE, in linea con quanto previsto nell'ambito della risoluzione adottata da tale istituzione lo scorso 22 maggio in cui si ribadisce che la possibile rimodulazione della procedura elettorale ben potrebbe contribuire «allo scopo di sviluppare, concretamente, una sfera pubblica europea, suggerendo norme minime comuni e modifiche legislative in vista delle elezioni europee del 2024»¹¹⁴.

¹¹⁰ Cfr. art. 1 della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625(01)&from=IT).

¹¹¹ Nel caso di specie, in seguito alla pronuncia del PE favorevole alla revoca dell'immunità parlamentare per gli euro-deputati Cozzolino e Tarabella, che ha fatto seguito alla decisione dello scorso 31 gennaio della commissione JURI competente per gli affari giuridici (v. *supra* par. 1), l'autorità giurisdizionale belga ha potuto regolarmente svolgere le indagini investigative.

¹¹² Cfr. N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione*, cit., p. 14.

¹¹³ L'art. 223 TFUE dispone poi che su detta procedura deliberi il Consiglio, all'unanimità e secondo una procedura legislativa speciale, previa approvazione del Parlamento europeo stesso a maggioranza dei propri componenti. La disciplina entra in vigore con l'approvazione di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali (par. 2).

¹¹⁴ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 3 maggio 2022, sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (2020/2220(INL)).

Gli Stati membri (anche, ma non solo, riuniti in Consiglio) al contempo dovrebbero procedere con celerità all'adozione di una legge elettorale uniforme per l'elezione dei parlamentari europei. Da ciò, invero, come sottolineato in dottrina, deriverebbe «la costituzione di partiti di dimensione europea e di un'opinione pubblica di respiro continentale capace di imprimere una maggior legittimazione democratica all'Unione nel suo complesso»¹¹⁵.

Alle agenzie europee, tra cui *in primis* EPPO, incombe poi l'onere di investigare ed accertare in quale misura le condotte di corruzione possano integrare un pregiudizio per gli interessi finanziari dell'Unione¹¹⁶. Il tutto in attesa che il legislatore europeo, in forza del combinato disposto di cui agli artt. 83, par. 1 e 86, par. 4 TFUE, si attivi concretamente affinché la sfera dei reati di competenza del Procuratore europeo possa essere estesa, in tal modo comprendendo non più solo quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione¹¹⁷ ma anche altri che, secondo un'accezione più ampia, ricadano in ipotesi di «criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale».

In secondo luogo, sotto il profilo preventivo, un segnale forte nella direzione di una sempre maggiore legittimazione democratica del processo di integrazione europea, sarebbe certamente rappresentato dall'istituzione dell'organismo indipendente UE per le questioni di etica. Appare a tal riguardo condivisibile l'osservazione di autorevole dottrina secondo cui l'adozione di un Codice di condotta unico per tutti i membri delle Istituzioni, così come anche l'istituzione di un organismo europeo indipendente chiamato a vigilare sulle questioni di etica, nel rispetto del principio gerarchico tra fonti normative, eviterebbe il sempre più diffuso reiterarsi di condotte gravemente lesive dell'immagine e della credibilità «della già tanto vessata bandiera di stelle dorate in campo blu»¹¹⁸.

Affermazione questa che, se possibile, assume oggi dopo la vicenda *Qatargate* ancor più significato ed importanza, in ragione dell'urgenza di una chiara volontà politica richiesta alle istituzioni europee, chiamate a dare dimostrazioni concrete in tal senso. Si è visto, infatti, che la situazione di sostanziale «impunità» di taluni membri delle istituzioni UE, è stata talvolta ulteriormente aggravata dalla ingiustificata inerzia delle stesse istituzioni europee nell'attivare meccanismi e procedure pur previsti dal diritto UE a garanzia dei più alti *standard* di comportamento in termini di onestà, indipendenza e trasparenza dei propri membri¹¹⁹.

L'organismo europeo indipendente, infatti, in un'ottica di salvaguardia dei citati doveri, agendo esclusivamente nell'interesse generale dell'Unione, ben potrebbe accertare che essi siano stati violati in tutti quei casi in cui un'eventuale incarico assunto *post* mandato e strettamente collegato al tipo di attività svolta in seno all'UE, possa aver gettato «come minimo, un'ombra di sospetto sulle modalità di esercizio delle pregresse funzioni»¹²⁰ all'interno dell'Unione.

¹¹⁵ Si veda al proposito L. PAPAPOULOU, L. PERNICE, J. WEILER (eds.), *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, Baden-Baden, 2017; sul punto v. anche C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, n. 1, 2021.

¹¹⁶ Al riguardo si veda la risoluzione del Parlamento europeo, del 7 luglio 2022, sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – lotta contro la frode – relazione annuale 2020 (2021/2234(INI)) reperibile *online* in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0300&from=IT>.

¹¹⁷ In tal senso v. N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione*, cit., p. 15.

¹¹⁸ In tal senso v. C. CURTI GIALDINO, *Tra etica e diritto*, cit., p. 549.

¹¹⁹ Secondo una relazione di *Transparency International EU*, all'inizio del 2017 più del 50 % degli *ex* commissari e il 30 % degli *ex* deputati al Parlamento europeo che avevano lasciato la politica lavoravano per organizzazioni iscritte nel registro per la trasparenza dell'UE.

¹²⁰ Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, p. 188.

In questo modo, la supervisione sui casi di corruzione, conflitti d'interessi e porte girevoli in materia di *lobbying* e di incarichi del personale, sarà seria ed indipendente ed implicherà il superamento dell'oggettivo *vulnus* all'intero sistema di controllo rappresentato dal fatto che, in assenza di regole comuni, ancora oggi, i commissari, gli euro-deputati ed i funzionari delle istituzioni europee siano controllati da un organo istituzionale interno e, quindi, dai loro stessi colleghi.

Ad oggi, tuttavia, la proclamata creazione di tale organismo risulta “fossilizzata” allo stato di mera dichiarazione di intenti, non essendo ravvisabili in concreto, in seguito alla risoluzione del PE dell'autunno 2021 – fatta eccezione per l'espreso riferimento di cui all'obiettivo 11 del piano di riforma presentato dal PE¹²¹ nonché alla recente decisa sollecitazione rivolta all'esecutivo europeo di cui alle citate risoluzioni del PE dello scorso 16 febbraio¹²² – successivi passaggi nell'*iter* procedurale per la sua istituzione attraverso la stipula dell'AII. Ed invero, spiace rilevare come sino a poco più di un mese fa si sia assistito ad un clima di diffusa e connivente indifferenza delle istituzioni ed organi UE, che pure degli obiettivi di cui all'esaminata risoluzione dovrebbero essere al contempo promotori e beneficiari.

L'auspicio allora è che il *Qatargate* non si limiti a rappresentare unicamente una delle pagine più buie per l'UE ma possa costituire un'occasione irripetibile per contribuire ad invertire la rotta delle istituzioni europee in materia di lotta alla corruzione, sinora sovente caratterizzata da uno stato di diffusa inerzia e disinteresse verso un tema così cruciale.

A parere di chi scrive, infatti, si tratta di azioni che insieme, in un'ottica di riforma, darebbero un segnale importante ai cittadini europei¹²³, ai quali occorre pensare per sostenere la legittimazione democratica dell'Unione anche e soprattutto nella prospettiva delle prossime elezioni parlamentari del 2024. La diretta conseguenza del possibile impatto negativo del più scioccante scandalo etico del processo di integrazione europea¹²⁴ sull'immagine dell'Unione e delle sue istituzioni, infatti, potrebbe essere rappresentata dal rischio di una crescente disaffezione dei cittadini e di un alto tasso di astensionismo alle urne.

Ecco allora che in seguito al *Qatargate* da parte delle istituzioni comunitarie servirà una risposta rapida, chiara ed unitaria, nel pieno rispetto del principio di non colpevolezza per ognuno degli indagati ma anche – è bene precisarlo – improntato sulla linea della “tolleranza zero” per ogni forma di corruzione all'interno dell'UE; così come anche, al contempo,

¹²¹ V. *supra* par. 3.

¹²² V. *supra* note 29 e 31.

¹²³ L'enunciazione di una possibile strategia dell'Unione per contrastare la corruzione è da ultimo tracciata in I. GAGLIO, J. GUZZON, K. BARTZ, L. MARCOLIN, R. KRYEZIU, E. DISLEY, J. TAYLOR, S. HULME, *Strengthening the fight against corruption: assessing the EU legislative and policy framework*, 3th January 2023. V. anche E. DE CAPITANI, *Le riforme che servono davvero per fermare la corruzione in Europa*, in *Domani*, 13 febbraio 2023, in cui l'A. criticamente osserva che: «almeno per ora non è prevista nessuna iniziativa sulla trasparenza del processo legislativo che pure è probabilmente il vero oggetto dei desideri dei lobbisti», le cui fasi vengono repute «tuttora opache».

¹²⁴ Cfr. A. ALEMANNI, *Qatargate: A Missed Opportunity to Reform the Union*, cit., il quale sottolinea come il *Qatargate* abbia messo in evidenza le principali cause del viziato sistema etico dell'UE secondo un triplice ordine di ragioni ed afferma che: «it first revealed the flawed EU ethics system for MEPs, which tolerates them having side jobs without being subject to a corresponding obligation to declare their meetings with third parties in the name of the freedom of their electoral mandate (e.g. Kaili, Tarabella, Cozzolino). Second, it unveiled the absence of post mandate rules for MEPs (i.e. Panzeri), who are thus allowed at the end of their parliamentary mandate to monetize their privileged access, both physical and immaterial, to the EU Parliament. Third, it showed the absence of a dedicated regime governing third-country lobbying, whose players remain exempted from registration, despite their growing numbers and resources».

occorrerà che ogni possibile iniziativa utile a preservare l'integrità e la reputazione dell'UE sia messa in atto congiuntamente da tutti gli attori coinvolti.

Un'ultima riflessione appare d'obbligo: la storia recente ha inequivocabilmente dimostrato che, sebbene gli *standard* etici dell'UE siano già assolutamente rigorosi, anche più di quelli in vigore a livello nazionale, spesso il problema è rappresentato dal fatto che tali regole non vengano applicate con il massimo rigore, anche perché i “giudicanti” sono sostanzialmente i colleghi dei “giudicati”¹²⁵. Da ciò deriva che probabilmente le istituzioni europee non sono capaci di meritare il privilegio dell'autodichia, non riuscendo da sole a prevenire comportamenti inaccettabili e ad assicurare il controllo della corretta applicazione delle norme etiche.

Di qui l'assoluta necessità di procedere all'istituzione dell'organismo indipendente UE responsabile per le questioni di etica, chiamato non solo ad assolvere un mandato con funzione unicamente consultiva ma anche ad accertare ed eventualmente sanzionare pure quelle condotte prodromiche alla corruzione, qualificabili come “*soft corruption*” e riconducibili alle ipotesi di conflitti di interesse e delle *revolving doors*, che dovranno auspicabilmente essere gestite in modo rigoroso e senza timori reverenziali scaturenti dalla “colleganza”. La celere istituzione di tale organismo, per la creazione del quale i negoziati vanno avanti da circa tre anni e prima del *Qatargate* erano ancora lontani da una soluzione accettabile, dovrà essere affiancata dalla previsione di nuove disposizioni molto più stringenti in merito alle attività professionali di *ex* deputati europei, ma anche in materia di *lobbying* con particolare attenzione da prestarsi ai rappresentanti di Stati esteri. Solo per questa via, l'applicazione delle regole di etica ed integrità non sarebbe più demandata alla responsabilità politica di ogni singola istituzione ma diverrebbe di competenza dell'autorità legale dell'organismo indipendente, comune alle tre istituzioni politiche UE ed aperto anche alla Banca centrale europea ed alla Corte dei conti europea.

L'auspicio è, dunque, quello che l'UE sia realmente in grado di compiere un sostanziale “cambio di marcia” nella piena consapevolezza che per fare ciò l'istituendo organismo indipendente per le questioni di etica non dovrà limitarsi ad essere un mero organo consultivo o peggio una “istituzione sdentata”¹²⁶ ma dovrà essere dotato di risorse e poteri tali da consentirgli di assicurare che gli *standard* di integrità comuni tra le istituzioni dell'UE siano effettivamente applicati. Al fine di poter svolgere adeguatamente la propria missione, pertanto, a tale organismo dovrà necessariamente essere riconosciuto un potere investigativo e sanzionatorio. Se così non fosse la nefasta eredità del *Qatargate* finirebbe col ridursi, in linea con l'evoluzione storica del regime etico dell'UE, all'adozione di poche riforme solo in modesta misura correttive e comunque marginali e poco incisive. In tal modo verrebbe

¹²⁵ In tal senso v. le dichiarazioni di Alessandro Buttice, giornalista, generale della Guardia di Finanza in congedo, e primo portavoce dell'Ufficio Europeo per la Lotta alla Frode (OLAF) in occasione della Conferenza organizzata da Esperia (circolo culturale ispirato ai valori comuni dell'identità europea) sul *Qatargate* e tenutasi a Bruxelles lo scorso 6 febbraio, in <https://www.aise.it/anno2023/conferenzadibattito-esperia-sul-qatargate-problema-antico-o-attacco-alla-democrazia-europea/186347/1>. A proposito dell'eventuale necessità di creare nuovi organismi indipendenti di controllo e nuove regole, Buttice ha ricordato l'ammonimento di Tacito “*corruptissima Re Publica plurimae leges*” (moltissime sono le leggi quando lo Stato è corrotto), a significare che quando le istituzioni sono molto corrotte e la legalità viene meno le leggi si moltiplicano, perché sono create non più una volta sola per il bene comune, ma *ad personam* e *ad hoc*, negli interessi dei singoli corruttori al fine di tutelare molteplici situazioni di vantaggio personale.

¹²⁶ L'espressione “*toothless institution*” è utilizzata in S. WHEATON, *Watchdogs wanted an EU ethics cop. They might get a scolding*, 1st December 2022, reperibile *online* in <https://www.politico.eu/article/eu-commission-ethics-watchdog-vera-jourova-backs-light-touch-ethics-cop-to-oversee-eu-institutions/>.

vanificata un'occasione unica e senza precedenti per addivenire ad una sostanziale riforma per la vita democratica dell'Unione europea.