

BlogDUE

Oportet ut scandala eveniant? Considerazioni sull'istituzione dell'organismo interistituzionale per le norme etiche dell'Unione europea

Alessandro Rosanò (RTDA in Diritto dell'Unione europea, Università della Valle d'Aosta - Université de la Vallée d'Aoste) – 12 luglio 2024

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Etica pubblica e diritto dell'Unione europea: una panoramica. – 3. Verso l'accordo interistituzionale sull'organismo per le norme etiche dell'Unione europea. – 4. L'organismo interistituzionale per le norme etiche dell'Unione europea: composizione, competenze e funzionamento. – 5. Considerazioni critiche. – 6. Conclusioni.

1. Nel maggio di quest'anno è stato siglato da otto tra istituzioni e organi dell'Unione europea l'accordo interistituzionale *ex art.* 295 TFUE sulla creazione di un organismo interistituzionale per le norme etiche dell'Unione (al riguardo, si veda [qui](#)). Quest'ultimo sarà incaricato *in primis* di elaborare norme minime comuni in relazione a settori con riferimento ai quali maggiormente si rilevano criticità concernenti l'indipendenza e l'integrità delle istituzioni e degli organi partecipanti e, in particolare, dei loro membri.

Si tratta di una novità di sicuro interesse, visto che tramite essa si cerca di promuovere l'etica pubblica nel contesto dell'Unione europea e di dare una risposta rispetto a scandali, piccoli e grandi, verificatisi negli ultimi anni, che hanno interessato le istituzioni dell'Unione europea. Dal [Dalligate](#) al [Barrosogate](#), dall'[Oettigate](#) al [Qatargate](#), sono diversi i casi che hanno sollevato questioni non tanto – o non esclusivamente – sul piano penalistico.

Considerando proprio il [Qatargate](#), emerso nel dicembre 2022, in esso sono stati coinvolti alcuni membri ed *ex* membri del Parlamento europeo (su tutti, l'allora Vicepresidente del Parlamento europeo, Eva Kaili), sospettati di avere ricevuto denaro e altre regalie per sostenere gli interessi del Qatar e del Marocco (su tale scandalo e i suoi riflessi giuridici, N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto Qatargate*, in *I Post di AISDUE*, 13 gennaio 2023, p. 1 ss.; V. LAHMY, *Qatargate: impact et enjeux de la criminalité financière au sein des institutions européennes*, in *Revue de l'Union européenne*, 2023, p. 636 ss.; N. PARISI, D. G. RINOLDI, *Lo "spazio" del diritto penale fra*

soprannazionalità (dell'Unione europea) e nazionalismo (italiano) alla luce della controversa vicenda "Qatargate", in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2023, p. 14 ss.).

Ricordato allora che è stata questa vicenda a fornire un impulso decisivo al fine della creazione dell'organismo interistituzionale per le norme etiche, nel prosieguo si intende offrire una rapida panoramica quanto alla rilevanza delle questioni di etica pubblica nel diritto dell'Unione europea (paragrafo 2), per poi illustrare come si è giunti all'accordo interistituzionale (paragrafo 3) e come funzionerà l'organismo per le norme etiche (paragrafo 4). Successivamente, si svolgono alcune considerazioni circa gli obblighi derivanti da un accordo interistituzionale, la delega di poteri alla luce della dottrina Meroni, le possibilità offerte dallo Statuto dei funzionari dell'Unione europea e l'indipendenza dell'organismo, tenuto conto di alcuni obblighi scaturenti dalla ratifica da parte dell'Unione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (paragrafo 5). Si conclude riassumendo l'analisi svolta (paragrafo 6).

2. È stato sostenuto che, nelle materie eticamente sensibili, la Corte di giustizia dell'Unione ha applicato una forma di *self-restraint*, riconoscendo che sono gli Stati membri a farsi interpreti della morale e dei suoi cambiamenti nel corso degli anni (M. FRISCHHUT, "EU": Short for "Ethical" Union? The Role of Ethics in European Union Law, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2015, p. 544).

Questo è sicuramente vero se si fa riferimento, per esempio, a come è stata interpretata l'eccezione relativa ai motivi di moralità pubblica quanto al divieto di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente (oggi, art. 36 TFUE). Infatti, i giudici di Lussemburgo sono giunti a riconoscere che spetta in linea di principio a ciascuno Stato membro determinare gli imperativi rilevanti nel contesto del suo territorio in base alla sua scala di valori e nella forma da esso individuata ([sentenze della Corte del 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby, punto 15](#) e [dell'11 marzo 1986, causa C-121/95, Conegate c. HM Customs & Excise, punto 14](#)). Lo stesso approccio è stato manifestato anche in altri ambiti: per esempio, in relazione al caso del licenziamento di una lavoratrice gestante, è stato affermato che il trattamento di fecondazioni artificiali e cellule in via di sviluppo è un tema particolarmente delicato in diversi Stati membri, "contrassegnato dalle molteplici tradizioni e sistemi di valore di questi ultimi" ([sentenza della Corte del 26 febbraio 2008, causa C-506/06, Mayr, punto 38](#)).

Va però notato che un conto sono casi concernenti soggetti di diritto privato e le loro scelte in ambiti delicati (sul tema, F. DE WITTE, *Sex, drugs & EU law: The recognition of moral and ethical diversity in EU law*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1545 ss.), altro conto sono vicende che attengono alla condotta di membri e funzionari di istituzioni e organi dell'Unione.

Al riguardo preme sottolineare che, con lo spostamento verso una dimensione non esclusivamente economica del processo di integrazione

europea, l'Unione non si è più configurata solamente come un mercato da regolare, ma altresì come una realtà fondata su e capace di esprimere valori ([conclusioni dell'Avv. gen. Bot. del 10 marzo 2011, C-34/10, Brüstle, punto 46](#)) – evidentemente, quelli individuati all'art. 2 TUE – che manifestano un'identità politica ([sentenze della Corte del 16 febbraio 2022, C-156/21, Ungheria c. Parlamento e Consiglio, punto 127](#) e [del 16 febbraio 2022, C-157/21, Polonia c. Parlamento e Consiglio, punto 145](#); per un commento su tali pronunce, J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *rivista.eurojus.it*, 2022, p. 25 ss.) e che però definiscono anche un sostrato etico. E infatti è stato proprio con l'emersione di tale identità che i temi dell'etica pubblica hanno assunto sempre più rilievo nell'ordinamento sovranazionale (in questo senso, M. FRISCHHUT, *The Ethical Spirit of EU Law*, Cham, 2019), spingendo l'Unione a farsi portatrice di una propria impostazione in materia.

Guardando all'assetto attuale del diritto primario, si può richiamare l'art. 17, par. 3, TUE, quanto al fatto che la Commissione esercita le proprie responsabilità in piena indipendenza e che i suoi membri né sollecitano, né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo e si astengono da ogni atto incompatibile con le proprie funzioni o con l'esecuzione dei propri compiti. Tali previsioni, formulate in termini generali, vengono specificate all'art. 245 TFUE, ove si afferma tra l'altro che i commissari europei devono conformarsi agli obblighi derivanti dalla propria carica e, in particolare, ai doveri di onestà e delicatezza per ciò che riguarda l'accettare, dopo la cessazione dalle funzioni, determinati incarichi o vantaggi. Una disposizione simile si ravvisa all'art. 286, par. 4, TFUE, per quel che attiene alla Corte dei conti. Può poi farsi riferimento agli artt. 41 e 43 della Carta dei diritti fondamentali, concernenti rispettivamente il diritto a una buona amministrazione e il diritto di sottoporre al Mediatore europeo casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari.

Sul piano del diritto derivato, le istituzioni e gli organi dell'Unione hanno sicuramente cercato di promuovere comportamenti etici da parte dei propri membri e funzionari. Si comprende allora perché all'art. 36, par. 3, del [regolamento finanziario 2018/1046](#) si richiami la prevenzione dei conflitti di interessi tra gli elementi che devono ispirare i controlli interni nell'esecuzione del bilancio dell'Unione; perché l'art. 61 dello stesso sia dedicato proprio alla questione del conflitto di interessi; o anche perché il Titolo II dello [Statuto dei funzionari dell'Unione europea](#), dedicato a doveri e diritti di tali soggetti, contenga previsioni dirette a fare fronte ai problemi posti, per esempio, da conflitti di interesse, attività lucrative dei coniugi o nomine e vantaggi ottenuti a seguito della cessazione dal servizio.

Ulteriormente, assume importanza il fatto che, nel [regolamento interno del Parlamento europeo](#), due previsioni (artt. 10 e 11) siano dedicate alle norme di comportamento e agli interessi finanziari dei deputati, e che diverse istituzioni europee, nonché il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, si siano dotati di codici di condotta nei quali si affrontano questioni

attinenti a interessi finanziari e conflitti di interessi (per alcune indicazioni sull'argomento, M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del Parlamento europeo*, in *Nomos*, 2019, p. 1 ss.). Fanno eccezione il Consiglio europeo (che comunque ha definito un [codice di condotta per il proprio Presidente](#)) e il Consiglio, per i quali non esiste un quadro etico comune a livello dell'Unione. Da parte loro, la Commissione europea e il Parlamento europeo hanno altresì istituito comitati che svolgono una funzione di consulenza in favore dei Presidenti delle due istituzioni quanto all'applicazione dei codici di condotta.

L'obiettivo perseguito tramite tali iniziative consiste nell'innalzare "la soglia di contrasto alla corruzione interna" (M. C. CARTA, *L'istituzione dell'organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica alla prova del Qatargate*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 61), visto che, nel corso del tempo, l'aumento del potere e dell'importanza delle istituzioni dell'Unione europea "has attracted the attention of lobbyists from all over the world, including some who are more than willing to bribe their way to achieving their economic and political goals" (E. DE CAPITANI, *Qatargate: The tip of the iceberg?*, in *verfassungsblog.de*, 10 January 2023). Può dunque parlarsi di un processo di eticizzazione del diritto (S. VÖNEKY, *Grundlagen und Grenzen der Ethisierung des Völkerrechts*, in S. VÖNEKY, B. BEYLAGE-HAARMANN, A. HÖFELMEIER, A.-K. HÜBLER (eds.), *Ethik und Recht - Ethics and Law: Die Ethisierung des Rechts - The Ethicalization of Law*, Heidelberg, 2013, p. 129 ss.) rispetto al quale si è registrato un giudizio sostanzialmente positivo della Corte dei conti dell'Unione, fermo il fatto che c'è la possibilità di conseguire risultati ulteriori (si veda la [relazione speciale 13/2019 "I quadri etici delle istituzioni dell'UE controllate: ci sono margini di miglioramento"](#)).

3. Negli [orientamenti politici per la Commissione europea 2019-2024](#), la Presidente Ursula von der Leyen affermava che le istituzioni dell'Unione avrebbero dovuto essere – tra l'altro – irreprensibili in materia di etica, trasparenza e integrità e che, perciò, avrebbe sostenuto la creazione di un organismo etico indipendente comune (p. 20). Al riguardo, anche il Parlamento europeo ebbe modo di esprimersi in una [risoluzione del 16 settembre 2021](#), affermando che un organismo del genere avrebbe contribuito ad assicurare che le decisioni pubbliche fossero adottate per fini di interesse comune, permettendo di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee e di diffondere una cultura istituzionale fondata su prevenzione, sostegno e trasparenza. Allora, sulla base di un accordo interistituzionale *ex art. 295 TFUE*, tutte le istituzioni partecipanti avrebbero dovuto riconoscere all'organismo in questione un ruolo preventivo, assegnandogli poteri di sensibilizzazione e orientamento sul piano etico, nonché un ruolo di conformità e una funzione consultiva, dandogli facoltà di formulare raccomandazioni, soprattutto in relazione al tema dei conflitti di interesse. Tuttavia, i poteri decisionali avrebbero dovuto essere mantenuti in capo alle singole istituzioni fintantoché essi non fossero stati attribuiti all'organismo

grazie a una corretta base giuridica (punti 1, 9 e 33; per un'analisi, A. SCHMULOW, J. HAUSER, A. ALEMANNI, *Constructing an EU Ethics Oversight Authority: A White Paper*, 15 November 2022, disponibile [qui](#)).

Nel suo *follow-up*, l'esecutivo europeo confermava la propria volontà di arrivare alla creazione di un simile organismo, identificando però una serie di criticità di cui si sarebbe dovuto tenere conto. In particolar modo, veniva escluso che l'organismo in parola potesse vedersi riconosciuto il potere di definire "a single set of operational ethical rules applicable to the Members of all institutions", pur potendo definire principi comuni coerenti con quanto risultante dai Trattati. Inoltre, il mandato dell'organismo avrebbe dovuto essere chiaramente definito per evitare sovrapposizioni con i compiti dell'OLAF, della Procura europea, del Mediatore europeo e della Corte dei conti. Infine, si escludeva la possibilità di riconoscere all'organismo etico poteri di *decision-making*, dato che "an administrative body with decision-making powers over the Members of the institutions is not provided for in the Treaties", e di attribuirgli funzioni decisorie relativamente a casi specifici per contrasto con la dottrina *Meroni* (pp. 2-3; sulla dottrina *Meroni*, si veda *infra*).

Proprio a seguito del *Qatargate*, i parlamentari europei sono tornati sul tema prima con una [risoluzione, del 15 dicembre 2022](#), nella quale si sono limitati a richiedere alla Commissione europea di presentare quanto prima una proposta per l'istituzione dell'organismo etico (punto 10), e poi con un'ulteriore [risoluzione, del 16 febbraio 2023](#). In quest'ultima è stato rilevato che le norme etiche adottate dalle istituzioni europee sono molto frammentate e si fondano su un approccio di autoregolamentazione. Dunque, la Commissione europea è stata nuovamente esortata a presentare una proposta volta a istituire un organismo etico indipendente per il Parlamento europeo e la Commissione stessa, ma aperto anche alla partecipazione di tutte le istituzioni e agenzie dell'Unione. Esso avrebbe dovuto avere il potere di avviare e condurre indagini e verificare la veridicità delle dichiarazioni di interessi finanziari (considerando C, punti 3 e 6).

Nel giugno 2023 la Commissione ha infine presentato la propria [proposta di accordo interistituzionale](#), la quale però è stata fortemente criticata dal Parlamento europeo in una risoluzione, del [12 luglio dello stesso anno](#). Secondo i parlamentari europei, la proposta della Commissione risultava "insoddisfacente e non sufficientemente ambiziosa, poiché non propone la creazione di un vero e proprio organismo indipendente responsabile delle questioni di etica". Ciò dipendeva, *inter alia*, dal fatto che si contemplava il coinvolgimento di esperti indipendenti soltanto come osservatori e non come membri a pieno titolo dell'organismo e che la proposta si sarebbe applicata solamente ai membri delle istituzioni partecipanti, ma non al personale, comunque sottoposto agli obblighi comuni definiti nello Statuto dei funzionari (punti 4 e 10).

Nella primavera 2024, l'[accordo interistituzionale](#) è stato concluso senza recepire le indicazioni del Parlamento europeo ed è entrato in vigore a fine maggio. Vi partecipano il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia (quale osservatrice), la

Banca centrale europea, la Corte dei conti, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni ed è riconosciuta alla Banca europea per gli investimenti la possibilità di aderirvi.

4. Nell'accordo interistituzionale viene preliminarmente affermato che etica, integrità e trasparenza sono essenziali per mantenere la fiducia dei cittadini nell'operato delle istituzioni dell'Unione e che è importante che i membri di tali realtà e degli organi consultivi dispongano di norme chiare al riguardo (considerando nn. 1 e 3). Si rende quindi necessario istituire un organismo interistituzionale per le norme etiche che, tra l'altro, dovrebbe elaborare norme minime comuni di condotta per i membri delle istituzioni e degli organi partecipanti (considerando n. 6), fermo il fatto che nessuna disposizione dell'accordo interistituzionale dovrebbe impedire a una parte di imporre requisiti etici più rigorosi ai propri membri (considerando n. 10) e che in nessun caso l'accordo dovrebbe giustificare un abbassamento degli standard etici già applicati (considerando n. 11).

L'accordo definisce il quadro giuridico e i principi di funzionamento dell'organismo per i membri delle parti (art. 1, par. 1), ossia per gli europarlamentari, l'Alto rappresentante PESC e i membri della Commissione europea, del Comitato esecutivo della Banca centrale europea (BCE), del Consiglio direttivo e del Consiglio di vigilanza della BCE nell'esercizio delle loro funzioni, della Corte dei conti europea, del Comitato economico e sociale e del Comitato europeo delle Regioni in relazione al loro mandato nell'Unione, nonché per i membri del Comitato direttivo della Banca europea per gli investimenti e del Consiglio di amministrazione della stessa nell'esercizio delle loro funzioni a seguito dell'adesione della Banca (art. 2).

Altri organi e organismi dell'Unione possono comunicare all'organismo l'intenzione di applicare volontariamente l'intera serie di norme minime comuni da esso elaborate, o che esso elaborerà, in relazione alle disposizioni applicabili ai loro membri (art. 20, par. 1).

L'organismo è composto da un membro per ciascuna parte (art. 3), che svolge le funzioni di presidente secondo un meccanismo di rotazione annuale (art. 4), ed è assistito da cinque esperti indipendenti che partecipano a tutte le riunioni in veste di osservatori e consigliano i membri (art. 5, par. 1).

Esso ha, in primo luogo, il compito di elaborare norme minime comuni di condotta per i membri delle parti in una serie di ambiti, tra i quali interessi finanziari e non che questi ultimi sono tenuti a dichiarare, attività esterne, accettazione di doni, ospitalità, viaggi, ricompense, decorazioni, premi e onorificenze nel corso del mandato e attività successive al termine del mandato (art. 6, par. 2, lett. a) e art. 8). Le parti convengono di rispecchiare le norme minime comuni nelle loro discipline interne, mediante decisioni adottate in forza dei poteri di organizzazione interna (art. 23, par. 2).

Inoltre, spetta all'organismo aggiornare tali norme, fornirne un'interpretazione in astratto e promuovere la cooperazione tra le parti (art. 6, par. 2, lett. b), d), e)). Tuttavia, il funzionamento dell'organismo non incide sulle competenze di quelle o sui loro poteri di organizzazione interna e

l'organismo non può applicare le norme interne di una parte a singoli casi (art. 6, par. 3).

Ciascuna parte effettua un'autovalutazione scritta delle proprie disposizioni interne e del relativo allineamento alle norme minime comuni e ai loro eventuali aggiornamenti entro quattro mesi dalla comunicazione della normativa comune. Gli esperti indipendenti elaborano un parere scritto su ogni autovalutazione entro due mesi dalla riunione dell'organismo e, entro due mesi dal ricevimento del parere, questo procede a uno scambio di opinioni, adottando infine una relazione. Alla luce di tale documento, ciascuna parte riesamina e, qualora lo ritenga opportuno, aggiorna le proprie norme interne entro quattro mesi (art. 10). La procedura si applica, *mutatis mutandis*, anche agli organi e organismi dell'Unione che decidano di applicare volontariamente le norme minime comuni (art. 20, par. 2).

5. Sul versante politico, la creazione dell'organismo interistituzionale può essere valutata come un tentativo di segnare una cesura rispetto a una fase contraddistinta da troppi scandali, culminata nel *Qatargate*, che ha compromesso fortemente la credibilità delle istituzioni europee. La valenza simbolica è innegabile. Va però compreso se l'organismo potrà effettivamente produrre un cambiamento sul piano dell'etica pubblica praticata – e non soltanto predicata – nel sistema dell'Unione o se dovrà essere visto come niente più che uno specchietto per le allodole.

Sul punto allora, passando al versante giuridico, deve ricordarsi che le norme minime comuni che verranno elaborate dall'organismo non saranno vincolanti in quanto tali ma, perché questo accada, si renderanno necessarie decisioni a livello di organizzazione interna. Al riguardo, la formulazione dell'art. 23, par. 2, dell'accordo interistituzionale suscita qualche dubbio, visto che si stabilisce che le parti “convengono di rispecchiare le norme minime comuni”. Non si parla di un recepimento *sic et simpliciter* di quelle norme minime. È vero che i considerando nn. 10 e 11 riconoscono che le parti possono definire requisiti etici più rigorosi e che l'accordo non dovrebbe condurre a un abbassamento degli standard esistenti. Tuttavia, a quel che sembra, le norme minime comuni dovrebbero configurarsi come una falsariga a cui le parti potranno attingere – eventualmente, *à la carte* – per ridefinire i propri quadri etici.

Dunque, si conferma un aspetto problematico già identificato con riferimento alla situazione anteriore all'accordo interistituzionale, riguardo alla quale si rilevava che le mancanze derivavano “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” (M. C. CARTA, *op. cit.*, p. 68). Così, le parti rimangono responsabili della definizione delle regole applicabili; il che porta a mettere in discussione l'effettiva utilità dell'organismo, che finirà presumibilmente, per svolgere tutt'al più il ruolo di pungolo – *absit iniuria verbis*, di grillo parlante.

Ebbene, si ritiene che l'accordo interistituzionale avrebbe potuto essere più ambizioso. Per chiarire questo aspetto, va ricordato che l'art. 295 TFUE prevede che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, nel rispetto dei Trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante. Tale previsione, introdotta con il Trattato di Lisbona, ha dato un importante riconoscimento formale a una tipologia di atto sviluppatasi in via di prassi con lo scopo ora di specificare previsioni contenute nei Trattati, ora di definire semplicemente intese di natura politica (sul tema, I. EISELT, P. SLOMINSKI, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, 2006, p. 209 ss.). Il valore cogente degli accordi interistituzionali sussiste allora in ragione di quanto stabilito dall'art. 295 TFUE, ma anche del collegamento tra l'atto in parola e l'obbligo di leale cooperazione ex art. 4, par. 3, TUE: pertanto, un accordo interistituzionale può produrre effetti giuridici in ragione della volontà delle parti di vincolarsi (G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, VIII ed., Torino, 2020, p. 331). Si può ricavare da questo che, se le parti avessero acconsentito, sarebbe stato possibile prevedere non un potere normativo vero e proprio in capo all'organismo (si veda subito *infra* il richiamo alla sentenza *Romano* della Corte di giustizia), bensì un obbligo – con le dovute eccezioni – di recepire le norme comuni proposte da quello, considerato anche che esso è composto da rappresentanti delle istituzioni e degli organi europei partecipanti.

Ulteriormente, preme sottolineare che all'organismo non è stato attribuito il potere di applicare gli standard esistenti in relazione a casi concreti (sul tema, A. ALEMANNI, *Unboxing the EU Body for Ethical Standards*, in *verfassungsblog.de*, 7 May 2024). Come è stato detto, “this is a major issue, as rules on paper that are not properly enforced (“walk the talk”) can even backfire in terms of public trust” (M. FRISCHHUT, *A new EU Body for Ethical Standards: Final destination or important interim step?*, in *EU Law Analysis*, 9 May 2024).

Da questo punto di vista, giova richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di delega di poteri. In *Meroni*, i giudici di Lussemburgo sostennero che le conseguenze di una delega differiscono a seconda che essa riguardi poteri d'esecuzione nettamente circoscritti e il cui esercizio può essere rigorosamente controllato in ragione di criteri obiettivi stabiliti dall'autorità delegante oppure un potere discrezionale che comporti una ampia libertà di valutazione, atto a esprimere – in quell'occasione – una politica economica vera e propria ([sentenza della Corte del 13 giugno 1958, 9/56, Meroni c. Alta Autorità, punti 40-41](#)). In *Romano*, la Corte si spinse fino al punto di escludere che potesse essere delegato da parte delle istituzioni – nella fattispecie, il Consiglio – il potere di adottare atti a carattere normativo ([sentenza della Corte del 14 maggio 1981, 98/80, Romano, punto 20](#)). In tempi più recenti, è stato riconosciuto che non contrasta con l'interpretazione fornita in *Meroni* il caso di un'agenzia – l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati – che non gode di una competenza autonoma, la quale vada al di

là del quadro normativo rilevante, e l'esercizio dei cui poteri è disciplinato da vari criteri e condizioni, non potendosi reputare sussistente un vero potere discrezionale ([sentenza della Corte del 22 gennaio 2014, causa C-270/12, Regno Unito c. Parlamento e Consiglio](#), punti 44-45, 50; per un primo approfondimento dei temi qui accennati, J. ALBERTI, *Delegation of powers to EU Agencies after the Short Selling Ruling*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 451 ss.; M. SIMONCINI, *The Delegation of Powers to EU Agencies after the Financial Crisis*, in *europeanpapers.eu*, 2021, p. 1485 ss.). Indicazioni specifiche sono state poi fornite per quel che riguarda le norme armonizzate elaborate dagli organismi di normalizzazione ([sentenza della Corte del 27 ottobre 2016, causa C-613/14, James Elliott Construction](#), sulla quale A. VOLPATO, *The harmonized standards before the ECJ: James Elliott Construction*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 591 ss.).

Allora, poteri sanzionatori avrebbero potuto essere assegnati all'organismo interistituzionale per le norme etiche se si fosse scelto di procedere a una precisa determinazione dei criteri che l'organismo stesso avrebbe dovuto rispettare nell'esercizio delle proprie funzioni. Pur essendo possibile, ciò non è stato fatto. Sembra quindi potersi registrare una carenza di volontà delle istituzioni europee circa un effettivo impegno nel contrastare determinati fenomeni.

Inoltre, si può fare presente che lo Statuto dei funzionari sembrerebbe riconoscere la possibilità di interventi incisivi sul piano della promozione dell'etica pubblica. Infatti, all'art. 2 si stabilisce che ogni istituzione determina le autorità che esercitano nel suo ambito i poteri demandati dallo Statuto all'autorità che ha il potere di nomina, precisandosi che una o più istituzioni possono affidare a una di esse o a un organismo interistituzionale l'esercizio di una parte o dell'insieme dei poteri devoluti all'autorità che ha il potere di nomina, con l'eccezione delle decisioni relative alle nomine, alle promozioni o ai trasferimenti di funzionari. *Ex art. 9, par. 1-bis*, per l'applicazione di talune disposizioni dello Statuto può essere istituita presso due o più istituzioni una commissione paritetica comune. Allora, come è stato rilevato facendo riferimento a tali previsioni, "under the Staff Regulations, it would (...) be possible to set up an EU ethics body with the power to decide on inter alia conflict of interests of staff and to annex to such an EU ethics body a common Joint Committee that is specifically set up with the aim of upholding a high standard of ethical integrity" (si veda lo studio elaborato da [A. ALEMANN](#) su richiesta di un europarlamentare del gruppo dei Verdi, p. 49).

Infine, si può svolgere qualche riflessione con riferimento al tema dell'indipendenza dell'organismo interistituzionale. Come detto in precedenza, esso è composto da rappresentanti delle parti. *Ex art. 6, par. 3*, dell'accordo, ciascuna parte ha piena facoltà di procedere alla sostituzione o alla riconferma del proprio rappresentante. Requisiti di competenza, esperienza, qualità professionale e – appunto – indipendenza non sono previsti, a differenza di quel che accade con i cinque esperti indipendenti, i quali però partecipano alle riunioni in veste di osservatori e svolgono un ruolo consultivo. Probabilmente, anche in relazione a tali profili avrebbe potuto

essere compiuta una scelta diversa, introducendo adeguati standard per i rappresentanti e prevedendo un coinvolgimento più significativo degli esperti. Peraltro, ciò sarebbe risultato coerente con gli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, alla quale l'Unione europea aderì nel 2008. Ai sensi dell'art. 6, par. 1, di tale Convenzione, ogni Parte contraente assicura l'esistenza di uno o più organi incaricati di prevenire la corruzione mediante l'applicazione di politiche di prevenzione e l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione. Visti i compiti attribuitigli, può reputarsi che l'organismo interistituzionale per le norme etiche possa assolvere la seconda e la terza di tali funzioni. Tuttavia, al par. 2 del medesimo articolo, si specifica che gli organi in questione debbano godere dell'indipendenza necessaria a permettere l'esercizio efficace delle loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza.

6. Qualche anno fa, uno studioso si domandava se fosse possibile affermare che l'Unione europea è fondata su di una "rule of ethics" e la risposta che si dava era che "there is a tendency to attach more and more importance to ethics in EU law" (M. FRISCHHUT, "EU": *Short for "Ethical" Union?*, cit., p. 576).

Nel sistema istituzionale dell'Unione è ampiamente invalso il ricorso a codici di condotta e ora, a questo dato, si aggiunge anche la creazione dell'organismo interistituzionale per le norme etiche. Perciò, pare possibile concordare con quell'affermazione. Al tempo stesso, però, bisogna riconoscere l'esistenza di una discrepanza tra ciò che si auspica di realizzare attraverso tali iniziative e ciò che è stato effettivamente conseguito.

Di certo, i codici di condotta non hanno impedito il verificarsi dei gravi scandali di cui si è detto. Quanto all'organismo interistituzionale, si sono evidenziati i limiti relativi ai poteri a esso attribuiti e all'apparente mancanza di volontà delle parti, che non paiono avere sfruttato appieno le potenzialità dell'accordo ex art. 295 TFUE, nonché gli spazi concessi dalla dottrina *Meroni* e dallo Statuto dei funzionari. Si è anche sottolineato il tema relativo all'indipendenza dell'organismo.

È lecito domandarsi allora per quale motivo le istituzioni europee si siano impegnate tanto per concludere l'accordo. Anche in questo caso, può condividersi l'opinione dello studioso citato *supra*, secondo il quale l'obiettivo era presumibilmente quello di presentare un risultato prima delle elezioni europee di giugno e il compromesso raggiunto era probabilmente il prezzo da pagare per ottenere il coinvolgimento di quante più parti possibili (M. FRISCHHUT, *A new EU Body for Ethical Standards*, cit.).

Ci sono allora buoni motivi per sostenere che difficilmente fosse possibile fare di più e che comunque quanto realizzato non sia abbastanza per determinare un cambiamento sul piano dell'etica pubblica nell'Unione.



ABSTRACT (ITA)

Nel maggio di quest'anno è stato siglato da otto tra istituzioni e organi dell'Unione europea l'accordo interistituzionale *ex art. 295 TFEU* sulla creazione di un organismo interistituzionale per le norme etiche dell'Unione. Quest'ultimo sarà incaricato in primis di elaborare norme minime comuni in relazione a settori con riferimento ai quali maggiormente si rilevano criticità concernenti l'indipendenza e l'integrità delle istituzioni e degli organi partecipanti e, in particolare, dei loro membri. Nel contributo si intende offrire una rapida panoramica quanto alla rilevanza delle questioni di etica pubblica nel diritto dell'Unione europea per poi illustrare come si è giunti all'accordo interistituzionale e come funzionerà l'organismo per le norme etiche, nonché evidenziare alcuni aspetti critici.

ABSTRACT (ENG)

This May, the interinstitutional agreement under Article 295 TFEU on the establishment of an EU interinstitutional ethics body was signed by eight of the institutions and bodies of the European Union. It will be charged primarily with the task of developing common minimum standards in relation to areas where critical issues concerning the independence and integrity of the participating institutions and bodies and, in particular, of their members, are most relevant. The paper aims to provide a quick overview as to the relevance of public ethics issues in European Union law and then to outline how the interinstitutional agreement was concluded and how the ethics body will work, and to highlight some critical issues.