

## Call for evidence - EU Communication on EU anti-corruption policy

### Il contributo di Dem.e.tra.

#### SOMMARIO

1.Premessa . 2. La prevenzione dei conflitti di interesse. 3. I Codici di comportamento. 4. L'interlocuzione con gli interessi particolari. 5. La repressione penale. 6. La prevenzione organizzativa. 7. La trasparenza. 8. I soggetti. Un'Autorità europea per l'integrità e la trasparenza. 9. Il monitoring dell'UNCAC sulle misure europee. 10. Misure europee per la diffusione della cultura della legalità, nelle istituzioni europee e negli stati membri.

#### 1. Premessa

L'Associazione di studi e ricerche "Democrazia, etica pubblica, trasparenza" (Dem.e.tra.), fondata nel 2021, riunisce oltre cento studiosi di discipline diverse (diritto, pubblico, penale, del lavoro, internazionale; filosofia, morale e politica; economia pubblica, politologia, statistica, sociologia) che si sono occupati a vario titolo delle politiche di contrasto alla corruzione in Italia, in particolare negli anni successivi all'entrata in vigore della legge anticorruzione (legge n. 190 del 2012).

Dem.e.tra. saluta con grande favore la volontà delle istituzioni europee di rafforzare, con l'eventuale adozione di una Comunicazione, le misure di contrasto dei fenomeni di corruzione e più in generale di promozione dell'etica pubblica nella propria organizzazione e nel proprio funzionamento, anche nella prospettiva di assicurare una piena fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni e nella democrazia dell'Unione.

Il contributo di Dem.e.tra. si limita ad indicare alcune misure ritenute utili, a partire anche dall'esperienza italiana dell'ultimo decennio. Esso si ispira alla constatazione di fondo che una buona politica di contrasto alla corruzione è fatta da un complesso articolato e organico, non sbilanciato, di misure diverse, di carattere repressivo e preventivo, mirate a garantire l'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici e l'integrità delle istituzioni europee. Misure relative ai funzionari professionali così come ai funzionari politici (i titolari di cariche politiche, elettive e di governo) che svolgono *protempore* funzioni pubbliche.

Qualora fosse di interesse della Commissione, Dem.e.tra. si dichiara fin da subito a piena disposizione per chiarire la portata delle proposte qui avanzate e le loro implicazioni.

#### 2. La prevenzione dei conflitti di interesse

Il tema dei *conflitti di interesse* è affrontato nell'ordinamento europeo in modo adeguato per i funzionari professionali, il cui statuto si fonda sul principio della assoluta incompatibilità tra attività di esercizio di una funzione pubblica e interessi economici (imprenditoriali o professionali).

Il tema deve essere affrontato con forza anche per i funzionari politici, tanto per i membri del Parlamento europeo quanto per i titolari di cariche di governo (nella Commissione e nel Consiglio)

Con riferimento ai *funzionari politici* vanno affrontati almeno i seguenti temi.

A) *Limitare l'accesso alle cariche elettive e di governo, in caso di conflitto.*

Per i parlamentari, poiché l'elezione avviene secondo le regole di ciascuno degli stati membri, l'Unione dovrebbe lavorare per una *legge elettorale uniforme* che si occupi di dare maggiore omogeneità anche in tema di *ineleggibilità e incandidabilità*.

Per i membri della Commissione l'attuale disciplina, fondata sulla trasparenza sugli interessi curati dai candidati nella procedura di nomina davanti al Parlamento europeo, potrebbe essere rafforzata con la previsione di espliciti *divieti di conferimento dell'incarico* per coloro che abbiano curato in un periodo precedente interessi regolati o finanziati dallo specifico settore di amministrazione europea che si andrebbe a coordinare.

- B) *Rivedere le incompatibilità* tra mandato politico europeo e interessi particolari coltivati, con una disciplina tutta europea. Il criterio guida nel fissare le incompatibilità, tradizionalmente legato alla impossibilità di cumulare mandati diversi (a pena di scarsa cura di uno o di entrambi), deve oggi essere una più attenta prevenzione dei conflitti di interesse.
- C) *Rafforzare i divieti post-mandato*, per limitare il *pantouflage*, cioè l'accettazione di incarichi presso soggetti, pubblici o privati, che abbiano interessi coinvolti nella regolazione, nel finanziamento, o nella corresponsione di vantaggi economici o di altre utilità da parte delle istituzioni europee, dopo la fine del mandato.

Per i parlamentari europei, le misure ipotizzate nel "Piano della Presidente Metsola", pure utili, appaiono insufficienti: non basta (prima misura del "Piano") legare il divieto all'iscrizione nel Registro per la trasparenza alla percezione di una indennità transitoria; occorre prevedere delle misure nella forma di divieto per lo stesso fatto di avere esercitato il mandato parlamentare: dal divieto assoluto (nei casi più gravi) alla stessa assunzione di incarichi presso soggetti privati regolati o finanziati per almeno tre anni (sul modello francese e italiano) al divieto, sempre per almeno tre anni, di curare tali interessi presso le istituzioni europee, anche nella forma di partecipazione a rappresentanze degli interessi (*lobbies*) formalmente registrate.

Per i membri della Commissione i divieti non possono che essere di più lunga durata per la presa di interessi nei settori personalmente curati dai Commissari; più brevi, ma rigorosi, per gli interessi regolati e finanziati in generale da atti di competenza della Commissione.

### 3. I Codici di comportamento

In tutti i Paesi c'è una forte ripresa di attenzione sui codici di comportamento che elencano i doveri che il funzionario pubblico deve rispettare al fine di adempiere con indipendenza e imparzialità alle funzioni pubbliche affidate.

La regola generale che deve accompagnare l'esercizio delle funzioni di maggiore responsabilità a livello europeo è quello della *esclusività*: nel periodo in cui ricopre l'incarico o il mandato un individuo è soggetto ad una generale regola di incompatibilità di ogni altro incarico o ruolo, salvo esplicita valutazione della sua compatibilità con l'interesse dell'Unione.

In questa direzione si è proceduto con risultati significativi per i funzionari professionali, mentre per i funzionari politici si registrano svariate resistenze, tanto che i relativi codici sono stati sovente considerati come codici non giuridici, ma a rilevanza solo etico-deontologica.

La prevista Comunicazione può:

A) *trasformare i codici di condotta predisposti per individuare i doveri degli esponenti politici in veri codici di comportamento*, a formazione eteronoma (sono fissati dall'istituzione e non autonomamente da gruppi) e con responsabilità giuridica, disciplinare, perché assistiti da sanzioni irrogate dall'istituzione presso la quale la funzione è svolta, secondo la tendenza, incoraggiata dalle convenzioni internazionali e dagli organi che le amministrano (ad es. il GRECO, IV ciclo di valutazione);

B) *graduare i doveri e le sanzioni*.

Per i parlamentari europei, per i quali va assicurata nel massimo grado la piena libertà di espressione e di voto, le sanzioni (irrogate in via disciplinare, salvo accertamento di illeciti penali che comportino la decadenza dalla carica) non possono prevedere l'esclusione dalla carica elettiva; le proposte di rafforzare il codice di condotta e la trasparenza sulle loro attività (misure 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 del "Piano Metsola") vanno nella giusta direzione. Le sanzioni conseguenti all'accertamento di violazioni del codice di condotta, al di là della loro rilevanza penale, vanno però meglio tipizzate, a fini di garanzia, in un *range* di provvedimenti che vanno dalla sospensione dalla partecipazione ai lavori, alla irrogazione di pene pecuniarie o di sospensione dell'indennità (o del trattamento pensionistico).

Per i titolari di cariche di governo (i membri della Commissione) l'accertamento di violazione dei doveri di comportamento può comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari che, pur con tutte le garanzie e tutele, arrivino fino alla decadenza.

#### 4. *L'interlocuzione con gli interessi particolari*

Il fenomeno delle *lobbies* - cioè della presenza di rappresentanti di legittimi di interessi privati nei procedimenti decisionali relativi alla impostazione e attuazione di politiche o di decisioni pubbliche puntuali destinate a incidere su quegli interessi - è diventato particolarmente acuto nelle istituzioni europee, grazie anche al deficit democratico di cui esse soffrono.

Occorre avviare una complessiva *revisione dell'approccio europeo al lobbying* e al rapporto con i portatori di interessi, prendendo atto del fatto che un rapporto così simbiotico espone a rischi di corruzione e di diseguale attenzione ai diversi interessi pubblici e privati rilevanti.

Occorre creare una *maggiore separazione* tra attività di lobbying e vita istituzionale dell'Unione, circoscrivendo maggiormente i momenti di confronto con i portatori organizzati di interesse e disincentivando, in particolare ma non solo attraverso periodi di raffreddamento, il passaggio tra ruoli politici ed istituzionali e ruoli di rappresentanza di interessi. Va in ogni caso previsto un rigido divieto alla rappresentanza di interessi di Stati non appartenenti all'Unione da parte di funzionari e politici europei sia prima, che durante, che dopo il loro mandato o incarico.

Queste alcune misure che la ipotizzata Comunicazione potrebbe prevedere:

A) *contenere il fenomeno allo stretto necessario* per una adeguata rappresentazione delle proposizioni degli interessi. Vanno posti limiti, anche quantitativi, alla *presenza dei lobbisti nelle sedi istituzionali*, ricorrendo ad altre forme di interlocuzione;

B) *inserire i soggetti che lo richiedano nei Registri per la trasparenza* già istituiti presso le istituzioni europee solo dopo attenta valutazione, sulla base di precisi requisiti, professionali e deontologici;

- C) *disciplinare i comportamenti che devono tenere i lobbisti*, con l'adesione a precisi codici di comportamento nell'interlocuzione, la cui violazione comporti la sospensione o la decadenza dal diritto di partecipazione;
- D) *disciplinare i comportamenti dei funzionari europei*, politici e professionali, nell'interlocuzione, con severe sanzioni in caso di violazione. Prevedere limiti molto rigidi, e comunque decorso un periodo di raffreddamento almeno triennale, per il passaggio di decisori pubblici europei e di loro collaboratori in posizioni di rilievo ad attività di lobbying, sia a livello europeo che a diverso livello istituzionale;
- E) *aumentare di molto la trasparenza*: sulle lobbies accreditate e sulla interlocuzione avvenuta (una agenda che registri periodicità e oggetto delle interlocuzioni, evidenziando le decisioni assunte successivamente), sulle violazioni accertate e le sanzioni adottate. Alla esclusività dell'interlocuzione con specifici rappresentanti di interessi vanno sempre più affiancati modelli più aperti, quali le *udienze pubbliche*, con la presenza anche di altri interessi (anche contrastanti);
- F) *allargare queste misure anche alle rappresentanze di interessi extra-Unione europea*.

### 5. *La repressione penale*

L'ipotizzata Comunicazione potrebbe utilizzare la base giuridica posta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per l'adozione di norme a contenuto penale, così da migliorare la leva repressiva nei confronti di condotte di corruzione che coinvolgono persone che lavorano nelle istituzioni dell'Unione, qualunque sia il rapporto giuridico che le lega ad essa, non limitatamente (come è ora, con la Convenzione del 1997) a chi possa essere qualificato funzionario europeo, ovvero la persona vincolata da un contratto ai sensi dello Statuto dei funzionari dell'Unione; la persona distaccata/comandata presso l'Unione dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o privato che svolge funzioni equivalente a quelle svolte da funzionari dell'Unione o altri agenti; la persona che lavora entro gli organismi costituiti secondo i Trattati; come si vede il mandato elettivo non è compreso in questa definizione della Convenzione, sebbene ad esso si faccia riferimento ma con un rinvio, tramite il principio di assimilazione, alla disciplina nazionale.

Un intervento di armonizzazione in sede europea, sul versante della repressione dei fenomeni corruttivi, potrebbe, così, rappresentare anche l'occasione per superare le vistose disarmonie oggi riscontrabili a livello euro unitario rispetto tanto a fattispecie più tradizionali, come la corruzione di pubblici agenti, quanto a tipi di reato di nuova emersione, come il *traffico di influenze illecite*.

Quest'ultima fattispecie, in particolare, punta a colpire l'esercizio patologico dell'attività di rappresentanza di interessi particolari e quindi condotte prodromiche a fatti corruzione e altri abusi funzionali. I forti disallineamenti che si registrano, allo stato, anche tra Paesi europei discendono, infatti, anche dalla natura non vincolante e dalla genericità, sul punto, delle previsioni contenute in altri strumenti pattizi (Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999 – art. 12; Convenzione sulla lotta alla corruzione dell'Onu del 2003 – art. 18). Di conseguenza, vari Stati membri dell'UE, tuttora, non prevedono come autonoma figura di reato il traffico di influenze illecite (ad es. in Germania); altri non incriminano il traffico di influenze in cui la *target person* (il pubblico ufficiale bersaglio) sia un soggetto non "domestico"; anche dove tipizzata, questa figura di reato è descritta in modo fortemente diversificato tra i diversi ordinamenti (ad es. Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Austria, Belgio, ecc.) e per l'indeterminatezza del tipo – come accade in Italia – determina forti contrasti giurisprudenziali.

La prevista Comunicazione si presta utilmente per proporre al Consiglio europeo una decisione indirizzata ad estendere le attribuzioni della Procura europea alle condotte di corruzione, in quanto condotte di “criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale”, ai sensi dell’art. 86.4 TFUE. Ma già sin d’ora la Commissione potrebbe sostenere che la Procura europea è competente a investigare e distribuire la giurisdizione per quei casi di corruzione suscettibili di compromettere gli interessi finanziari dell’Unione, ai sensi dell’art. 4.2 della “direttiva PIF” 2017/1371.

#### 6. *La prevenzione organizzativa*

Va considerata attentamente l’esperienza italiana (di derivazione internazionale) in materia di prevenzione della corruzione. La legge n. 190 del 2012 prevede che le amministrazioni pubbliche si dotino di sistemi organizzativi di prevenzione della corruzione basati su una preventiva analisi e valutazione del rischio. La logica di fondo è che i rischi di corruzione si caratterizzino in maniera specifica a seconda del contesto organizzativo di riferimento e che l’intervento di prevenzione sia più efficace quando si traduce in misure organizzative specifiche e collegate ai processi organizzativi dell’ente.

L’ipotizzata Comunicazione potrebbe, pertanto, prevedere l’adozione di tale modello, creando un *framework* basato sui seguenti cardini:

- A) promuovere la prevenzione della corruzione a livello organizzativo, richiedendo a ciascuna delle istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Segretariato generale del Consiglio europeo, Corte di giustizia, Corte dei conti, Comitato delle regioni, Comitato economico e sociale, agenzie e organismi) di dotarsi di sistemi organizzativi di prevenzione della corruzione basati sulla preventiva analisi e valutazione del rischio, tenendo conto dei principali modelli di *risk management* accreditati a livello internazionale;
- B) promuovere l’*accountability* interna ed esterna sugli obiettivi organizzativi di prevenzione della corruzione e sulla concreta e efficace attuazione, attraverso l’indicazione di adottare, da parte di ciascuna delle istituzioni europee, in modo coordinato o integrato con gli altri documenti di pianificazione strategica, un *piano pluriennale di integrità e trasparenza* e un corrispondente *report* annuale sullo stato di attuazione del piano. Questo consente di curare meglio sia la funzionalità che l’imparzialità/integrità del funzionamento degli uffici, con investimenti mirati a migliorare la qualità degli uffici (nuove procedure, controlli proporzionati, formazione dei funzionari), senza puntare esclusivamente sulle misure di carattere soggettivo (le responsabilità penali, amministrativo-contabili, disciplinari), ineliminabili, ma spesso produttrici di incertezza e paralisi amministrativa;
- C) promuovere una responsabilità diffusa nell’organizzazione delle istituzioni europee sulla definizione e attuazione del sistema di prevenzione della corruzione, individuando un soggetto con funzioni di *internal audit*, in grado di garantire il monitoraggio e la valutazione dell’efficacia e l’efficienza del sistema di prevenzione, nonché il suo adeguamento, attraverso attività di supporto tecnico e metodologico.

#### 7. *La trasparenza*

L’Unione, come auspicato dalla risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2023, deve assicurare la massima trasparenza, nel bilanciamento con altri interessi pubblici e privati. La trasparenza è intesa come valore pubblico fondamentale, a tutela del carattere democratico dell’ordinamento europeo, della sua *accountability*, del contrasto delle forme di illecito e a garanzia dei diritti individuali e degli interessi

generali dei cittadini, e deve essere di norma intesa come non recessiva di fronte ad interessi individuali o privati.

La *protezione della riservatezza* non deve essere utilizzata per impedire la conoscenza pubblica di vicende di interesse generale, ma deve sempre essere assicurato un equilibrato bilanciamento tenuto conto del rilevante interesse pubblico alla trasparenza relativamente all'esercizio delle funzioni pubbliche e all'affidamento nei titolari di cariche pubbliche. Per questa ragione Dem.e.tra. ritiene fondamentali alcune declinazioni pratiche della trasparenza.

*Trasparenza dei decisori pubblici.* Occorre assicurare la trasparenza dei dati relativi alla situazione patrimoniale, reddituale ed agli interessi propri di politici e funzionari di vertice appartenenti alle istituzioni europee e degli altri decisori pubblici (dirigenti, direttori di agenzie, figure chiave degli uffici di diretta collaborazione), questo attraverso un sistema graduato di misure di diffusione di informazioni e in rete e forme di accesso alle informazioni. In particolare, occorre prevedere obblighi di dichiarazione e di pubblicazione, insieme ad un regime agevolato di conoscibilità su richiesta (tramite istituti di accesso ai documenti e alle informazioni, in particolare per uno scrutinio pubblico da parte dei giornalisti e dei soggetti rappresentativi di interessi collettivi e diffusi). Gli obblighi di dichiarazione e di pubblicazione devono essere relativi a tutte le cariche e i redditi durante l'esercizio del mandato, una serie di informazioni devono essere fornite con riferimento ai tre anni precedenti e nei tre anni successivi.

Vista l'importanza della presenza di una opinione pubblica europea e di un monitoraggio civico, le istituzioni europee favoriscono, anche con il finanziamento di appositi progetti, forme di intervento e controllo da parte della società civile, di cittadini attivi, delle università e dei centri di ricerca, della stampa e di organizzazioni senza scopo di lucro.

*Trasparenza dei processi decisionali e del rapporto con gli interessi.* La trasparenza del processo decisionale, come stabilita dai Trattati di Unione e dalla Carta dei diritti fondamentali (artt. 41-42), nella misura e con le modalità stabilite dalla Corte di giustizia (es. da ultimo sentenza 25 gennaio 2023, in causa T- 163/21, De Capitani) è già un principio largamente attuato nel funzionamento delle istituzioni europee. Ma può essere adottato un approccio ancora più aperto. Occorre infatti assicurare la massima trasparenza di ogni processo decisionale pubblico, compatibilmente con i soli interessi pubblici che impongano un riserbo su alcune tipologie di informazioni e decisioni. Va in ogni caso assicurata la tracciabilità dei processi decisionali, siano essi volti all'adozione di provvedimenti o di atti generali e normativi, con particolare attenzione ai rapporti con i portatori di interessi e al contributo di questi al processo decisionale. I decisori coinvolti in posizione di responsabilità devono dichiarare ogni contatto lobbistico avuto, anche informale, a pena di specifiche sanzioni. Va prevista la rigida eccezionalità di processi decisionali che non siano preceduti da forme di conoscibilità relativamente ai contenuti attesi della decisione, al contributo dei diversi partecipanti alla formulazione della decisione, e deve essere prevista la possibilità di una eguale partecipazione al processo decisionale e la previa comprensibilità del processo decisionale, anche rivedendo lo spazio riconosciuto a soggetti rappresentativi di interessi particolari. Queste previsioni vanno raccordate con la specifica regolazione del lobbying.

*Dati di interesse generale.* Al fine di favorire la massima partecipazione e accountability, vanno in ogni caso definiti, con procedure trasparenti ed aperte, gli elenchi di atti, documenti e decisioni sottoposti ad un regime di generale conoscibilità (pubblicazione). Anche laddove determinate informazioni non possano essere sottoposte a un regime di conoscibilità, ne va sempre assicurata la massima trasparenza secondo un regime di proporzionalità attraverso forme di conoscenza su domanda da parte di chiunque, su domanda da parte di soggetti con specifica legittimazione, da parte di rappresentanti eletti (consiglieri comunali, regionali, parlamentari, anche tenuto conto del tipo di amministrazione), ed in ogni caso va assicurata sempre la conoscenza successiva entro termini definiti e proporzionati.

### 8. *I soggetti. Un'Autorità europea per l'integrità e la trasparenza*

Della Procura penale europea si è già detto.

Ora vale la pena di valorizzare un altro aspetto istituzionale da rafforzare, determinato dall'esigenza di dare esatto adempimento all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC). Ai sensi di questo Accordo ogni Parte contraente è tenuta a dotarsi di uno o più organi di prevenzione della corruzione che presentino le caratteristiche di indipendenza, come delineate nell'art. 6.2 dell'UNCAC stessa.

L'Unione è oggi sottoposta al procedimento di *peer review* relativamente ai temi rientranti nel primo ciclo (v. Infra, punto 9) , ma dovrà entro breve tempo rispondere del proprio adempimento nell'ambito del secondo ciclo di valutazione dedicato alle misure di prevenzione (oltre che alle misure di asset recovery).

Dovrà dunque dimostrare ai valutatori di avere uno o più autorità indipendenti di prevenzione.

L'occasione di questa Comunicazione si presta alla Commissione per due diverse azioni:

(A) utilizzare le procedure dei Trattati per istituire una propria autorità indipendente di prevenzione della corruzione, in attuazione della recente risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2023;

(B) suggerire al Parlamento europeo e al Consiglio l'adozione di un regolamento fondato sull'art. 197.2 TFUE che determini le misure di coordinamento fra amministrazioni nazionali per migliorare la capacità di esse di attuare il diritto dell'Unione, specificamente in materia di contrasto preventivo alla corruzione: il regolamento potrebbe contenere norme per la creazione di un sistema "a rete" di cooperazione fra le autorità amministrative che negli Stati membri (che tutti hanno attuato UNCAC) presidiano la prevenzione della corruzione, in coordinamento con l'autorità indipendente europea.

Quanto alla misura sub (A), questa autorità - che potrebbe denominarsi *Autorità europea per l'integrità e la trasparenza* - dovrebbe essere competente esclusivamente in materia di prevenzione della corruzione e della cattiva amministrazione, per esempio esercitando nei confronti di tutte le istituzioni, organi, organismi ed agenzie dell'Unione:

- a) un'attività tecnica di coordinamento delle strategie europee di prevenzione della corruzione (adempiendo così all'art. 5 UNCAC);
- b) un'attività di indirizzo e supporto alle istituzioni (PE, Commissione, Segretariato generale del Consiglio, altre istituzioni europee) nella predisposizione dei piani di prevenzione, con forte interlocuzione con i responsabili dell'attuazione dei piani (di cui va garantita l'indipendenza funzionale);
- c) la raccolta delle segnalazioni (di whistleblowers o di semplici cittadini) su vicende ipoteticamente corruttive, da trattare con richiesta di chiarimenti alle istituzioni interessate e con l'esito di più precisi suggerimenti sulle misure da adottare, senza poteri di attivazione di responsabilità personali di singoli funzionari;
- d) la protezione dei whistleblowers, ai sensi della Direttiva Europea sul Whistleblowing (2019/1937);
- e) l'espressione di pareri, anche preventivi, sulle situazioni di conflitti di interesse (prima dell'assunzione dell'incarico, nell'esercizio della funzione, dopo la fine dell'incarico);
- f) l'espressione di pareri, anche preventivi, su comportamenti , tenuti o da tenere, da parte di funzionari politici e professionali, nell'interpretazione dei codici di comportamento, senza poteri di accertamento e di sanzione, spettanti agli organi con competenza disciplinare;
- g) la vigilanza sulle misure di trasparenza, in particolare sull'effettiva e completa pubblicazione di documenti e dati sui siti della Ue;
- h) l'esame, su richiesta degli uffici o su ricorso dei richiedenti, di casi di accesso a documenti e dati non pubblicati, con poteri di *disclosure*.

All'Autorità vanno garantiti requisiti essenziali di *indipendenza*, così come stabiliti dalla Convenzione di Merida del 2003 (articolo 6, comma 2).

La creazione di un'unica Autorità garantirebbe una maggiore indipendenza, visibilità e omogeneità di indirizzi, rispetto agli attuali soggetti (Comitato consultivo nel PE e Comitato etico indipendente nella Commissione) nella valutazione delle situazioni di conflitto di interesse o di violazione dei codici di comportamento riguardanti tanto i funzionari politici che quelli professionali, fermo restando che l'attivazione della responsabilità disciplinare e l'irrogazione delle sanzioni sarebbe di esclusiva competenza degli organi disciplinari interni a ciascuna istituzione europea.

#### 9. *Il monitoring dell'UNCAC sulle misure europee*

Nel 2008 l'Organizzazione è divenuta parte contraente della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), aperta alla firma il 9 dicembre 2003 e internazionalmente in vigore dal 2005. UNCAC.

L'Unione è, dunque, al pari di ogni altra Parte contraente, sottoposta al meccanismo di “valutazione fra pari” (*peer review*): pur non essendo uno Stato, essa infatti esercita poteri di governo (sebbene sulla base del principio dell'attribuzione delle competenze e non come ente originario) proprio come gli enti statali e dunque deve dare conto della misura del proprio adempimento delle norme internazionali alle quali aderisce.

L'Unione ha comunicato – nel giugno 2021 – la volontà di sottoporre il proprio ordinamento giuridico alla valutazione dei “giudici” internazionali.

L'ipotizzata Comunicazione deve essere considerata come un'occasione preziosa per verificare nuovamente l'adeguatezza degli strumenti posti dall'Unione a protezione della propria integrità.

Utilizzando la leva della repressione sarebbe molto utile procedere alla “lisbonizzazione” della ricordata Convenzione contro la corruzione del 1997, trasformandola dunque in atto dell'Unione su modello di quanto si è fatto per la Convenzione PIF (ora appunto direttiva PIF).

#### 10. *Misure europee per la diffusione della cultura della legalità, nelle istituzioni europee e negli stati membri*

Dem.e.trà. considera l'adozione di una Comunicazione della Commissione in materia di anticorruzione uno strumento fondamentale per consolidare un contesto culturale favorevole all'integrità nelle istituzioni europee e negli Stati membri dell'Unione. Le proposte avanzate in questo documento promuovono l'adozione di una duplice prospettiva nella lotta alla corruzione. La prima è inerente alla repressione penale del fenomeno, che può intervenire – *ex post* – soltanto dopo che la fattispecie di reato è stata scoperta e denunciata. L'altra riguardante la prevenzione – *ex ante* – di tutte quelle forme di abuso di potere a fini privati che comprendono anche il potenziale coinvolgimento in atti corruttivi, ma chiamano in causa una prospettiva più ampia di rafforzamento degli strumenti di controllo democratico e di *accountability* dei decisori pubblici.

È all'interno di questa seconda prospettiva che Dem.e.trà ritiene particolarmente proficua l'adozione di un approccio che non faccia riferimento solo alla legislazione positiva – pure necessaria per la regolamentazione dei comportamenti – ma rimandi anche ad una dimensione di consolidamento dei principi di *etica pubblica*. La promozione tra i cittadini europei di un insieme di valori condivisi dai cittadini relativi alla cura del bene comune permette di andare oltre una visione dell'integrità come rispetto di adempimenti procedurali, per mirare alla sostanza delle finalità e degli obiettivi di salvaguardia degli interessi collettivi affidati ai decisori pubblici.



Così, la trasparenza e l'integrità dei funzionari sono valori fondamentali nella pratica politica e amministrativa, ma devono anche essere riconosciuti come elementi costitutivi per fondare, preservare e consolidare nel tempo una relazione di *fiducia* e la legittimazione delle istituzioni pubbliche che contribuisce a rafforzare la partecipazione diffusa, il controllo democratico e dunque la qualità delle politiche pubbliche. La pratica della corruzione, anche se solo percepita, tende, infatti, a spezzare questo implicito patto di fiducia, inquinando in profondità, in modo carsico, l'imparzialità, la concorrenza e la trasparenza nelle relazioni tra pubblico e privato. Una Comunicazione può dunque rinsaldare il patto di fiducia tra istituzioni europee e cittadini (sia in qualità di funzionari di vario tipo e genere, sia di *stakeholder*), contribuendo così alla formazione di un senso condiviso di cittadinanza europea.

Per questa ragione, Dem.e.tra. ritiene auspicabile da un lato il consolidamento degli strumenti di *empowerment* e di coinvolgimento civico di cittadini, gruppi, associazioni nella definizione formulazione e controllo delle politiche pubbliche europee, dall'altro la promozione di strumenti di formazione ed "educazione" alla cultura dell'integrità e della trasparenza per i soggetti coinvolti. In questo modo saranno riconoscibili situazioni non ascrivibili all'interno di pratiche corruttive di rilievo penale *tout court*, ma che potrebbero rappresentarne i prodromi, ovvero forme più "evolute" e dissimulate. La cultura della legalità, riconducibile all'applicazione concreta dei principi di etica pubblica, va a incidere con particolare efficacia proprio su questa zona grigia, dove l'universalismo della legge e dei principi dello stato di diritto non sono in grado di riconoscere e scongiurare il manifestarsi di forme di particolarismo in pratiche specifiche. Dem.e.tra. considera fondamentale il coinvolgimento della società civile e la formazione continua dei decisori pubblici europei, formazione che deve andare di pari passo con l'aggiornamento dei codici di comportamento e con l'aggiornamento di pratiche anti-corruzione.