

COME L'UNIONE POTREBBE PROTEGGERE SE STESSA DALLE CONDOTTE DI CORRUZIONE

Qualche punto fermo a proposito del *Qatargate*

1. Esattamente un mese fa, il 9 dicembre 2022, l'Unione europea è stata investita da uno **scandalo gravissimo** per condotte di corruzione che si sarebbero perpetrate in danno del Parlamento europeo, le cui dimensioni ancora non si conoscono.

Non avendo a disposizione le carte processuali e non volendo inseguire la cronaca, spesso ideologicamente orientata, occorre affidarsi alle notizie di quel giornalismo cosiddetto investigativo che ha nel proprio DNA la funzione di contribuire alla *«rivelazione di questioni che sono nascoste sia deliberatamente da qualcuno in una posizione di potere, sia accidentalmente dietro una massa caotica di fatti e circostanze, con l'analisi e la esposizione di tutti i fatti rilevanti per il pubblico. In questo senso il giornalismo investigativo contribuisce in maniera cruciale alla libertà di espressione e allo sviluppo dei media»*: questa è la definizione che ne dà l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura tramite il proprio manuale *Story-based inquiry: a manual for investigative journalists*, scritto da Mark Lee Hunter nel 2011.

Le **indagini investigative** restituiscono un quadro che vede coinvolti **due Stati (Qatar e Marocco)** impegnati a dare di se stessi un'immagine diversa da quella corrente, che li vede invece implicati in non contestabili violazioni anche molto gravi di diritti fondamentali della persona (il primo soprattutto sul fronte delle condizioni di lavoro che implicano anche casi di morte; il secondo in particolare sul fronte della libertà di espressione nelle sue diverse manifestazioni e del diritto dei cittadini all'autodeterminazione). Lo strumento utilizzato per conseguire l'obiettivo sembra essere stato **il sistematico condizionamento del processo decisionale europeo tramite la corruzione di decisori politici**.

Occorre anche dire che le indagini sono in corso e che, in un contesto democratico a garanzia del singolo implicato in esse, deve prevalere un comportamento di prudenza: la **presunzione di innocenza** è un principio proclamato tanto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6, par. 2 e 3 CEDU) che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 48), oltre che dalle Carte costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea. Soltanto il giudice è in grado di accertare la responsabilità penale che è sempre personale, mai dell'istituzione pubblica di appartenenza dell'individuo, in questo caso il Parlamento europeo e speriamo non altre istituzioni dell'Unione. Dunque possiamo allo stato dei fatti soltanto prendere atto di condotte che profumano di illecito e di indizi che sostengono questo.... profumo.

2. Il **Parlamento europeo** è istituzione che presenta «un germe di natura federalistica»: esso è infatti inserito in un'organizzazione internazionale nella quale il rapporto di integrazione sostituisce la tradizionale modalità della cooperazione intergovernativa fra Stati fondata sull'esclusivo coordinamento fra autorità governative. In questo tipo di ente non si ha in vista l'attuazione di un coordinamento fra apparati statali, ma, appunto, un processo di progressiva integrazione degli ordinamenti degli Stati che vi partecipano. Di questa novità ne risente la struttura dell'organizzazione, la quale deve comprendere (sul piano organico) una sede di rappresentanza a livello internazionale delle esigenze e degli interessi delle persone fisiche (ma

anche giuridiche di diritto privato) dei singoli popoli incardinati negli Stati che collaborano per il conseguimento di obiettivi; questo perché, appunto, si tratta di obiettivi che non toccano solo gli apparati statali ma anche e soprattutto la vita delle persone in essi incardinate. In queste organizzazioni la dialettica tradizionale – che conosceva solo «discorsi fra Governi» – deve avere, in aggiunta non in sostituzione, un altro diverso interlocutore: quello che rappresenta i cittadini degli Stati che ad esse partecipano, che nel caso dell’Unione europea è appunto il suo Parlamento (Biscottini).

Nel Parlamento europeo – quale istituzione che assume insieme al Consiglio (tramite il potere di codecisione) scelte determinanti per il funzionamento del “mercato interno”, dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, delle relazioni esterne dell’Unione - si esprime la **dialettica democratica a livello continentale europeo**.

Si pensi, per restare alla stretta attualità, a decisioni che riguardano l’opzione nucleare, i mercati finanziari, la politica industriale, la strategia contro le calamità naturali o determinate dall’uomo, il finanziamento di misure di compensazione per il rincaro delle materie energetiche, la scelta di partner commerciali, eccetera. Si comprende immediatamente come dietro ciascuna di queste scelte ci siano visioni molto diverse della società che si vuole costruire per il futuro, interessi economicamente fortissimi, così come è fortissimo, conseguentemente, il rischio che queste scelte vengano indirizzate e condizionate da interessi che nulla hanno a che vedere con il genuino obiettivo di costruire una società (europea) “green”, stabile e resiliente, nel rispetto dei principi dello Stato di diritto.

La protezione dell’integrità del processo decisionale europeo è dunque una questione cruciale.

Le condotte di corruzione compromettono gravemente questo processo, così come altri beni giuridici comuni («valori») sui quali si fonda l’Unione, quali il rispetto dei diritti umani, la democrazia, l’uguaglianza e lo Stato di diritto (art. 2 TUE).

3. A proposito del contrasto delle condotte di corruzione nell’Unione europea **l’azione normativa e operativa dell’Unione per indirizzare in senso positivo il comportamento dei propri Stati membri** è stata ben sviluppata soprattutto (ma non esclusivamente) nella direzione di contrastare condotte suscettibili di compromettere gli interessi finanziari dell’Organizzazione. Le Convenzioni (risalenti agli anni Novanta del secolo scorso), la direttiva cd. PIF (2017) che le ha in parte sostituite, la decisione quadro contro la corruzione privata (2003/568GAI), la Convenzione (1997) contro la corruzione pubblica ci raccontano di una buona armonizzazione normativa, sebbene situata a livello di norme minime.

A quest’attività normativa si affianca l’operare delle tante “agenzie” europee (fra le quali per materia spiccano Olaf ed Europol), affiancate da ultimo dalla Procura europea (EPPO nell’acronimo corrente in lingua inglese, funzionante dal 1° giugno 2021). I risultati di questo impegno ben si vedono, per esempio dai rapporti che tanto la Corte dei Conti europea quanto EPPO hanno redatto in questo 2022, e anche nei rapporti che ormai da tre anni chiudono il “meccanismo Stato di diritto” (per il 2022 si veda COM(2022) 500 fin.).

4. E' venuto però momento in cui **l'Unione europea provi ad indirizzare massima attenzione al proprio interno**. L'occasione si è presentata e deve essere valorizzata pienamente, non in modo meramente formale per adempiere a obblighi convenzionalmente assunti.

Nel 2008 l'Unione è infatti 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. Essa è dunque, al pari di ogni altra Parte contraente, sottoposta al **"meccanismo di valutazione fra pari" (peer review)**: l'Unione (sebbene sulla base del principio dell'attribuzione delle competenze e non come ente originario) esercita poteri di governo proprio come gli enti statali e dunque deve dare conto della misura del proprio adempimento alle norme internazionali alle quali aderisce, anche quando poste per il contrasto alla corruzione.

UNCAC si occupa di cinque diversi ambiti: 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). Essa mira a 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 (COM/2021/793 final).

L'Unione ha comunicato - nel giugno 2021 tramite una lettera del Commissario Johansson al Direttore esecutivo dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga e il Crimine (UNODC) – la volontà di sottoporre il proprio ordinamento giuridico (non quelli dei suoi Stati membri!!!) alla valutazione dei "giudici" internazionali, nel quadro tanto del primo ciclo (incriminazione e *law enforcement*) quanto del secondo ciclo (prevenzione e restituzione dei proventi di reato). I **lavori di "peer review" sono dunque iniziati e il rapporto di self-assessment è già stato redatto** ad opera della Commissione europea che - a motivo della propria funzione di coordinamento, esecuzione e gestione nell'attuazione degli accordi internazionali di cui sia parte l'Unione – ha la rappresentanza esterna dell'Organizzazione (12 settembre 2022, SWD(2022) 295 fin.).

Siamo dunque entrati nella fase che comporta l'approfondimento da parte dei due Stati che hanno la responsabilità della valutazione (Repubblica Ceca e Niue, assistiti dal Segretariato di UNODC) tramite un dibattito che infine condurrà a un **Rapporto accompagnato da raccomandazioni**.

Deve essere considerata, questa, un'occasione preziosa per verificare come **dotare l'Unione di strumenti efficaci a protezione della propria integrità**.

5. Occorre lavorare sul terreno della cultura dell'integrità dell'azione pubblica europea, nella convinzione che non vi sia soltanto una responsabilità penale da far valere davanti ai giudici, ma anche una distinta responsabilità etica nell'esercizio dell'azione politica e istituzionale.

Da una parte, utilizzando **la leva della repressione**, occorrerebbe **"lisbonizzare"** la citata **Convenzione contro la corruzione (1997)** ai sensi del Trattato di Unione, come modificato ad Amsterdam, trasformandola in atto dell'Unione, su modello di quanto si è fatto per la Convenzione PIF (ora appunto direttiva PIF) utilizzando la base normativa rappresentata dall'art. 83 TFUE. Ciò consentirebbe di sottoporre pienamente l'atto normativo europeo e la sua

applicazione interna agli Stati membri al funzionamento del “metodo comunitario”. L’occasione si presta poi anche a una **modifica dei contenuti, nella direzione del rafforzamento del tessuto normativo sul fronte dell’ambito di applicazione tanto soggettivo quanto oggettivo**. Dalla prima prospettiva la disciplina di questo atto normativo dovrebbe essere allargata ai componenti delle assemblee elettive, senza fare ricorso al principio di assimilazione, che determina l’applicazione ad essi delle singole discipline nazionali, per definizione diverse una dall’altra; dalla seconda prospettiva si dovrebbe lavorare sulla definizione delle fattispecie di reato, così da coprire con norme incriminatrici anche le condotte che stanno emergendo in questa situazione contingente.

Da un’altra parte, e ponendosi sul fronte dell’utilizzo della **leva preventiva**, occorre lavorare sui **codici etici e di comportamento** delle istituzioni dell’Unione, che significativamente innalzino la soglia del contrasto alla corruzione interna, dalla quale l’Unione non si è dimostrata indenne. Occorre inoltre tornare a ragionare sull’assetto del **registro obbligatorio** istituito a partire dall’Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea: a differenza del precedente, esso vincola tanto i **lobbisti che i componenti del Parlamento europeo e della Commissione** a segnalare i propri reciproci incontri; ma la disciplina non si estende al Consiglio e alle Rappresentanze permanenti: la mancanza è grave stante il ruolo decisionale che queste istanze detengono. E soprattutto non si estende alle **lobbies** che provengano dall’esterno dell’Unione.

Che quest’ultimo terreno sia scivoloso lo aveva già accertato il Parlamento europeo quando il 9 marzo 2022 aveva approvato la Relazione presentata dalla Commissione speciale sulla **disinformazione e l’ingerenza straniera nei processi democratici dell’Unione** (INGE): la Relazione sottolinea che le autorità straniere possono condizionare i risultati elettorali, provocare attacchi informatici, reclutare ex esponenti politici, indirizzare le opinioni pubbliche dei Paesi membri, senza conseguenze di rilievo. Il Parlamento suggerisce l’adozione di alcune misure che qui si elencano (dal Comunicato stampa del PE): destinare finanziamenti pubblici a mezzi di informazione ampiamente distribuiti e pluralistici, giornalisti, verificatori di fatti (*fact checkers*) e ricercatori indipendenti; valutare l’eventuale revoca delle licenze alle organizzazioni che diffondono propaganda di Stato straniera; fare in modo che le piattaforme dei social media, veicolo delle ingerenze straniere, smettano di promuovere account falsi anche in lingue diverse dall’inglese; far sì che le università europee riconsiderino la cooperazione con gli istituti Confucio, piattaforme di lobby cinesi; chiedere chiarimenti circa le relazioni “estremamente inopportune” tra alcuni partiti politici europei e la Russia; vietare i finanziamenti stranieri ai partiti politici europei e nazionali; migliorare con urgenza la *cibersicurezza* e redigere un elenco di software di sorveglianza illeciti, come Pegasus; rendere più difficile agli attori stranieri reclutare ex politici di alto livello a fine mandato.

Occorre procedere nella direzione individuata dal Parlamento, con rapidità e fermezza.

La costituzione di una **commissione di inchiesta** – preannunciata dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen – contribuirebbe, da parte sua, a fare chiarezza sui confini dei

comportamenti illeciti che si collegano al cd. Qatargate, evitando di lasciare zone d'ombra: ciò aiuterebbe tra l'altro il legislatore europeo a definire norme appropriate.

6. Nel frattempo la magistratura belga ha chiesto al Parlamento europeo di deliberare in ordine alla **revoca dell'immunità** nei confronti di due parlamentari. Come noto l'immunità protegge i componenti delle assemblee elettive da ingerenze che possano comprometterne l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni, quando non vengano colti in flagranza di reato (ipotesi che consente di superare l'ostacolo dell'immunità).

Questa situazione si è riprodotta nel passato, anche se raramente: ricordo che nel 2016 il Parlamento europeo ha deliberato la richiesta di revoca dell'immunità a carico di Jean-Marie Le Pen, sotto giudizio in Francia a motivo di alcune sue affermazioni razziste e negazioniste; nel 2017 lo stesso avvenne a carico di Marine Le Pen, a seguito delle richieste della stessa magistratura francese di investigare sulla diffusione tramite Twitter di immagini violente del gruppo Stato islamico.

La procedura al proposito è complessa anche perché si articola su due livelli ordinamentali.

Spetta anzitutto al Presidente del Parlamento europeo avviarla. La Presidente Metsola ha rilasciato una dichiarazione secondo la quale avvierà la procedura d'urgenza il 16 gennaio prossimo, all'apertura della prima sessione plenaria di quest'anno, investendo la commissione parlamentare "Juri" (competente per gli affari giuridici) del compito di sottoporre all'aula (sperabilmente nella sessione successiva, dunque il 13 febbraio) un parere sul quale pronunciarsi a maggioranza semplice.

La **decisione del Parlamento verrà comunicata** (oltre che all'autorità nazionale richiedente, nel caso l'autorità giudiziaria belga, anche) al **Parlamento dello Stato nelle cui circoscrizioni questi parlamentari sono stati eletti** nell'ultima tornata elettorale (2019): spetta infatti a quest'ultimo revocare o confermare il regime di immunità in quanto il parlamentare, pur eletto per sedere nel Parlamento europeo, diventa tale sulla base di una legge elettorale nazionale. Se il Parlamento nazionale accoglie la richiesta del Parlamento europeo, la magistratura belga potrà svolgere le proprie attività investigative nei confronti dei parlamentari implicati.

Ben diversa sarebbe la procedura (e l'organo che decide sulla revoca dell'immunità) se finalmente si desse adempimento alle norme europee secondo le quali il Parlamento europeo deve essere eletto sulla base di una **legge elettorale uniforme**. I drammatici eventi del Qatargate sono l'occasione per lavorare in questa direzione, il cui esito sarebbe un rafforzamento del carattere genuinamente democratico di questa istituzione, magari anche a partire dai contenuti della risoluzione d'iniziativa legislativa adottata il 3 maggio 2022 dal Parlamento: in essa questi indica le vie di una possibile «riforma della propria procedura elettorale, allo scopo di sviluppare, concretamente, una sfera pubblica europea, suggerendo norme minime comuni e modifiche legislative in vista delle elezioni europee del 2024».

7. Adozione di norme penali per colpire le condotte di corruzione che coinvolgono persone che lavorano nelle istituzioni dell'Unione, qualunque sia il rapporto giuridico che le lega ad essa; adozione di misure di prevenzione anche di *soft law* per rafforzare preventivamente l'integrità del tessuto istituzionale europeo; legge elettorale uniforme per l'elezione dei parlamentari europei: si tratta di **misure** che, **tutte**, darebbero un **segnale importante ai cittadini europei, chiamati a rinnovare nel 2024 il Parlamento europeo.**

Milano, 8 gennaio 2023

Nicoletta Parisi