



Come l’Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto *Qatargate*

Nicoletta Parisi*

SOMMARIO: 1. A proposito di indizi di colpevolezza e di presunzione di innocenza. - 2. Democrazia europea e ruolo del Parlamento europeo. - 3. L’impegno giuridico dell’unione nel contrasto alla corruzione. - 3.1. L’adesione dell’Unione europea alla *United Nations Convention against Corruption*. - 3.2. L’approccio olistico al contrasto alla corruzione: repressione ma anche, e soprattutto, prevenzione. - 4. A chi spetta revocare immunità e mandato del parlamentare europeo. - 5. E infine...

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 assume siano state 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

* Professore ordinario f. r. di diritto internazionale - Università di Catania.

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”*¹.

Le indagini investigative restituiscono un quadro che vede coinvolti due Stati (Qatar e Marocco) impegnati a dare di se stessi un’immagine virtuosa, diversa da quella corrente: quest’ultima 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) che dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione (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, si può allo stato dei fatti soltanto prendere atto di condotte che profumano di illecito e di pesanti indizi che sostengono questo profumo.

¹ Questa è la definizione che ne dà l’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura tramite M. L. HUNTER, N. HALSON, R. SABBAGH, L. SENEGERS, D. SULLIVAN, F. TAIT SVITH, P. THORSDE, *Story-based inquiry: a manual for investigative journalists*, Paris, 2011.

2. L’attuale assetto dell’Unione europea è il precipitato di un processo che, a partire dal secondo dopoguerra del secolo scorso, nel panorama della cooperazione internazionale istituzionale² ha contribuito a far emergere forme “più strette” di collaborazione fra Stati, rispetto a quelle tradizionalmente utilizzate. Si tratta di forme che “tendono a un’integrazione tra gli ordinamenti degli Stati membri [i quali] a tal fine (...) ad esse trasferiscono ampie sfere di competenza, limitando in numerosi settori la propria sovranità”³; essi integrano progressivamente – a partire tradizionalmente dall’ambito economico – “settori originariamente appartenenti alle reciproche sfere di competenza sovrana, attribuendole al nuovo ente che si sostituisce o sovrappone così agli Stati membri per la gestione diretta, e spesso esclusiva, dei settori di competenza ad esso attribuiti”⁴.

Il Trattato istitutivo dell’Unione manifesta questo dinamismo utilizzando l’espressione “integrazione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa”⁵ e non, si badi, non fra gli Stati di questa regione del mondo. In queste organizzazioni internazionali, dunque, il “rapporto di integrazione (...) sostituisce la tradizionale cooperazione fra Stati”⁶, che si fonda sul mero coordinamento fra autorità governative.

Negli enti internazionali indirizzati all’integrazione lo scopo, infatti, è profondamente differente rispetto a quello perseguito dalle tradizionali forme di cooperazione istituzionale intergovernativa: in esse 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 partecipano a questo esercizio di collaborazione. Per questo motivo ne risente molto la struttura

² V. M. GIULIANO, *Diritto internazionale. I. La società internazionale e il diritto*, Milano, 1974, p. 82 ss., il quale distingue fra cooperazione giuridica e cooperazione istituzionale, quest’ultima intesa quale quella che si svolge nel quadro delle organizzazioni internazionali governative.

³ A. DEL VECCHIO, *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell’organizzazione internazionale*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 37.

⁴ Così C. ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2007, p. 10 ss.

⁵ Considerando n. 13 del Trattato sull’Unione europea.

⁶ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 10 ss.

dell'Organizzazione⁷: al suo interno deve infatti essere tradotta in dato organico la necessità di una sede di rappresentanza a livello internazionale delle esigenze e degli interessi delle persone fisiche (ma anche giuridiche di diritto privato) delle singole comunità nazionali incardinate negli Stati che collaborano per il conseguimento di un obiettivo, che come si comprende non tocca solo gli apparati statali ma la vita delle persone in esso incardinate. Si tratta dunque di interessi ed esigenze che in questo organo nuovo devono essere apprezzate autonomamente da quelle governative⁸. Nell'Unione europea⁹ questo organo è costituito dal Parlamento europeo, il quale rappresenta “un germe di natura federalistica”: la “sua comparsa tende [infatti] a scardinare il concetto che domina nelle relazioni internazionali [intergovernative tradizionali]: quello che gli interessi del popolo sono rappresentati dagli organi dell'apparato statale”. In queste organizzazioni la dialettica tradizionale – che conosceva solo “discorsi fra Governi” – deve avere, in aggiunta non in sostituzione, un altro interlocutore: quello che rappresenta l'elemento personale degli Stati che ad esse partecipano¹⁰.

Tutto ciò, infine, “significa non essere in una fase rigorosamente internazionale e cercare di avviarsi ad evoluzioni federali”¹¹: evoluzioni che – nel processo dinamico per conseguirle – prendono la

⁷ Al proposito si veda K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 4.

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

⁹ Al momento attuale il modello descritto è proprio esclusivamente dell'Unione europea, anche se alcuni rinvengono tratti di esso nel Patto Andino: v. C. MARTI, *Supranationality Beyond the EU?*, in S. BESSON, N. LEVRAT (sous la direction de), *L'Union européenne et le droit international*, Genève, 2015, p. 17 ss. Per un approccio opposto, ovvero per la ricognizione di altre organizzazioni internazionali di integrazione modellate sul tipo europeo v. P. PENNETTA, *La sovranazionalità nelle organizzazioni regionali extraeuropee*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, a partire dal par. 4; l'A. tuttavia non sottovaluta “l'assoluta specificità storica del processo di integrazione europea (...)” (p. 502).

¹⁰ Così G. BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte I. La teoria dell'organizzazione*, Padova, 1981, p. 118 ss. (e anche p. 60).

¹¹ G. Biscottini, *op.cit.*, p. 118 ss. Al riguardo bastano a dar conto della diversa natura dell'impegno degli Stati nel processo di integrazione, le parole del Presidente emerito Senatore Giorgio Napolitano, pronunciate al “Festival del diritto” di Piacenza, 24 settembre 2015, nel proprio intervento su “*Europa del diritto e nuovo ordine mondiale*” (v. N. PARISI, V. PETRALIA, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Un ente di governo per Stati e individui*, Firenze, 2016, p. 297 ss.).

denominazione di soprannazionalità¹². Nel Parlamento europeo – quale istituzione che assume insieme al Consiglio (tramite il potere di codecisione) scelte determinanti per il funzionamento del “mercato interno”, dell’unione economica e monetaria, 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 in contrapposizione 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) sostenibile, “green”, stabile, 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 i diritti umani, la democrazia, l’uguaglianza e, appunto, 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. Raccontano di una sufficiente armonizzazione normativa, situata il più delle volte a livello di norme minime, le Convenzioni risalenti agli anni Novanta del secolo scorso

¹² Si vedano sulla categoria giuridica implicata i riferimenti indicati da P. PENNETTA, *op. cit.*, note 10 e 15.

adottate, appunto, a protezione degli interessi finanziari dell'Unione¹³ e contro la corruzione dei funzionari pubblici¹⁴ nonché la direttiva cd. PIF che le ha in parte sostituite¹⁵, la decisione quadro contro la corruzione privata¹⁶, le direttive in materia di contratti pubblici¹⁷, la disciplina (articolata anche sulla base del principio del mutuo riconoscimento in materia penale) sulla confisca dei proventi di reato¹⁸, sul contrasto al riciclaggio¹⁹, sulla protezione delle persone

¹³ Si tratta della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Bruxelles, 26 luglio 1995); del suo primo Protocollo fatto (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). Da ultimo sul punto si vedano i contributi di M. FOUWELS, N. FRANSSEN, M. JURIÉ, pubblicati nel numero 3/2022 di *eucri* dedicato all'*Institutional Cooperation in the Field of the Protection of the EU's Financial Interests*, pp. 203-220.

¹⁴ 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.

¹⁵ Direttiva 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.

¹⁶ Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

¹⁷ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; sulle implicazioni di essa in materia di contrasto alla corruzione si veda fra gli altri L. SCOMPARIN, *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici*, Torino, 2017.

¹⁸ Si vedano la direttiva 2014/42/UE 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 e 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 argomento v. 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.

¹⁹ L'ultima tappa in materia è rappresentata dalla (quinta) direttiva 2018/1673/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale. Al proposito sarebbe molto interessante approfondire il tema della trasparenza del titolare effettivo e degli strumenti proposti dalla direttiva per perseguire questo obiettivo che è strumentale al contrasto del riciclaggio di proventi illeciti e, insieme, alla preservazione dell'integrità dei contratti pubblici, a partire dai *G20 High Principles on Beneficial Ownership Transparency*, 2014, fino a giungere al decreto ministeriale (italiano), dell'11 marzo 2022, n. 55 che ha istituito il registro sulla titolarità effettiva di un'impresa che contratta con la pubblica amministrazione (in attuazione della IV e della V direttiva UE sul riciclaggio). Sul tema complessivamente si veda K. N. VAIDYANATHAN, A.

che segnalano (rischi di) illeciti a partire dall’ambiente di lavoro nel settore pubblico e privato²⁰.

A quest’attività normativa si affianca l’operare delle tante “agenzie” europee (fra le quali per materia spiccano Olaf, Eurojust ed Europol), affiancate da ultimo dalla Procura europea (EPPO nell’acronimo corrente in lingua inglese, funzionante dal 1° giugno 2021)²¹.

I risultati di questo impegno ben si vedono, per esempio nei rapporti che tanto la Corte dei conti europea²² quanto EPPO²³ hanno redatto in questi ultimi anni, e anche nei rapporti che ormai da più

MATHUR, P. MODAK, *An International Financial Architecture for Stability and Development. A Global Framework for tracing Beneficial Ownership*, CARI-CIPPEC, 2018, www.t20argentina.org. Si aggiunga, a parziale correzione della disciplina europea in termini di bilanciamento fra trasparenza e diritto alla riservatezza delle persone (sulla base del principio di proporzionalità), la sentenza della Corte del 22 novembre 2022, cause riunite C-37/20 (WM) e C-601/20 (Sovim SA).

²⁰ Direttiva 2019/1937/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione. Si noti il rilievo che essa ha nell’ambito della vigilanza in materia di utilizzo dei fondi messi a disposizione degli Stati nel quadro dell’iniziativa *NextGenerationEU*, in virtù della norma contenuta nell’art. 5.4 del regolamento (UE) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione. Sui contenuti della direttiva (anche in parallelo con la normativa italiana disposta per ora nella legge 179/2017) mi permetto di rinviare per approfondimenti al mio *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.

²¹ Istituita con regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017. Sul piano ricostruttivo dei contenuti del regolamento si veda H. H. HERRNFELD, G. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor’s Office. Article-by-Article Commentary*, Baden Baden, 2021; sul piano della valutazione delle concrete modalità di funzionamento si veda, fra i tanti, M. COSTA (ed.), *The New Anti-Fraud Institutional and Legislative Landscape of the European Union*, Fondazione Basso, Roma, 2021.

²² Relazione speciale n. 1, 2019, *Lottare contro le frodi nella spesa dell’UE: sono necessari interventi*; Corte dei conti europea, *Presentazione delle relazioni annuali della Corte dei conti europea sull’esercizio 2020*.

²³ *Relazione annuale della Procura europea 2021*, Lussemburgo, 2022.

anni chiudono i meccanismi “Stato di diritto”²⁴ e “Semestre europeo”²⁵.

3.1. Il *Qatargate* si propone come occasione preziosa perché l’Unione europea provi ad indirizzare massima attenzione al proprio interno. L’occasione si è presentata sotto la duplice veste: quella fisiologica della cooperazione internazionale, quella patologica dello scandalo *Qatargate*. È un’occasione che deve essere valorizzata pienamente, non in modo meramente formale, per adempiere a obblighi convenzionalmente assunti dalla stessa Unione o per assumere provvedimenti di tipo cosmetico.

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 2005²⁶. 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 corruzione²⁷.

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

²⁴ Per l’esercizio 2022 si veda Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea*, COM (2022) 500fin.

²⁵ Sempre per l’ultimo esercizio si rinvia alle conclusioni del Consiglio *sugli esami approfonditi 2022 nell’ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici*, 12 luglio 2022, Doc. 10648/22.

²⁶ Decisione del Consiglio 2008/801/CE, del 25 settembre 2008.

²⁷ Una buona rappresentazione critica dei contenuti di UNCAC è in C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (eds.), *The United Nations Convention against Corruption. A Commentary*, Oxford, 2019.

della misura del proprio adempimento delle norme internazionali alle quali aderisce.

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 che invece vengono autonomamente valutati in sede UNCAC) 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’Organizzazione²⁸. L’Organizzazione è dunque entrata 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, appunto un’occasione preziosa per ri-verificare l’adeguatezza degli strumenti posti dall’Unione a protezione della propria integrità.

3.2. La sollecitazione che viene dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è di lavorare sul terreno della cultura dell’integrità dell’azione pubblica, 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 principalmente pubblica.

Da una parte, 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) che ha utilizzato la base normativa

²⁸ 12 settembre 2022, SWD (2022) 295fin.

rappresentata dall'art. 83 TFUE²⁹. Ciò consentirebbe di sottoporre pienamente l'atto normativo europeo e la sua applicazione interna negli Stati membri alle procedure proprie del "metodo comunitario"³⁰.

L'occasione si presta poi anche a una modifica dei contenuti della Convenzione, nella direzione del rafforzamento del tessuto normativo sul fronte dell'ambito di applicazione tanto soggettivo quanto oggettivo.

Dalla prima prospettiva la definizione di funzionario pubblico essere allargata anche ai componenti delle assemblee elettive³¹ e di qualunque persona abbia un rapporto contrattuale di lavoro con l'Unione; dalla seconda prospettiva si dovrebbe lavorare sulla definizione delle fattispecie di reato, così da coprire con norme

²⁹ Spunti sul dibattito dottrinale e giurisprudenziale in tema di utilizzo della base giuridica disposta dall'art. 83 ovvero dell'art. 325 TFUE sono proposti da 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, p. 411 ss., spec. par. 3, a partire dalla "saga Taricco".

³⁰ Si consideri ad esempio il limite che incontra l'esercizio della competenza pregiudiziale della Corte di giustizia: non essendo la Convenzione del 1997 "lisbonizzata", i giudici nazionali hanno solo la facoltà (art. 12.3 della Convenzione letto in accordo con l'art. 10 del Protocollo n. 36 allegato al Trattato di Lisbona) di porre una questione interpretativa alla Corte (mai l'obbligo anche se di ultima istanza) e comunque solo se lo Stato membro abbia accettato la competenza in questione (con apposita dichiarazione notificata all'atto dell'adozione della Convenzione o in qualsiasi altro momento: art. 12.4). Ancora si consideri che ai sensi dell'art. 12.1 della Convenzione qualsiasi controversia fra Stati membri in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione "che essi non abbiano potuto risolvere bilateralmente deve essere esaminata, in una prima fase, in sede di Consiglio (...) al fine di giungere ad una soluzione. Se non si è potuto trovare una soluzione entro sei mesi, la controversia può essere sottoposta alla Corte di giustizia delle Comunità europee da una delle parti della controversia": ancora una volta si sottrae alla Corte di giustizia la competenza esclusiva ad amministrare le controversie fra Stati entro l'Unione; né su prende in considerazione l'ipotesi di controversie fra Stato membro e istituzioni dell'Unione. Sul punto si veda D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea. I. Principi generali e aspetti penalistici*, Napoli, 2012, pp. 62-71.

³¹ La definizione di funzionario pubblico (europeo e nazionale) è oggi scritta nell'art. 1 della Convenzione e non contempla i membri del Parlamento della Commissione, della Corte di Giustizia e della Corte dei Conti, i quali sono invece previsti nell'art. 4.1: per contrastare le condotte di corruzione attiva e passiva in cui questi siano coinvolti la Convenzione indica il ricorso al principio di assimilazione. Ma così facendo si parcellizza su base nazionale la disciplina applicabile nel singolo caso di specie, rinunciando a un trattamento unificato o almeno armonizzato.

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 a segnalare i propri reciproci incontri tanto i lobbisti che i componenti del Parlamento europeo e della Commissione. 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. Occorre valorizzare gli strumenti che favoriscono l’emersione di condotte irregolari o illegali (*whistleblowing*), rafforzare le norme sulla soluzione dei conflitti di interesse³² e prendere sul serio le misure di inconfiribilità e incompatibilità anche successive (*revolving doors*).

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)³³: 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: 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

³² Si veda al proposito l’interessante sentenza della Corte del 1° agosto 2022, causa C-184/20, *OT*.

³³ 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)).

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.

La costituzione di una commissione di inchiesta – preannunciata dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen³⁴ – contribuirebbe, da parte sua, a fare chiarezza sui confini dei comportamenti illeciti che si collegano al *Qatargate*, evitando di lasciare zone d'ombra: ciò aiuterebbe tra l'altro il legislatore europeo a definire norme appropriate. La riunione indetta dalla Presidente Roberta Metsola dei capigruppo del Parlamento europeo indetta per oggi 12 gennaio 2023 – con i quattordici punti di discussione preannunciati³⁵ – potrebbe contribuire ad aumentare la trasparenza nei comportamenti di tutti coloro che intrattengono rapporti con il Parlamento stesso.

4. 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: nel Parlamento europeo questa protezione cede soltanto quando la persona venga colta in flagranza di reato. Questa richiesta non è stata inusuale nella prassi del Parlamento europeo nel passato: ricordo che nel 2017 sempre su richiesta della magistratura francese 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

³⁴ www.eunews.it/2022/12/12/qatar-gate-von-der-leyen-organismo-etico/

³⁵ Jean Comte, *Le plan de Roberta Metsola pour renforcer l'éthique au sein du Parlement européen*, Briefing Pouvoirs, 12 Janvier 2023, www.contecxte.com.

razziste e negazioniste³⁶; a carico di Marine Le Pen, a proposito della diffusione tramite Twitter di immagini violente del gruppo Stato islamico³⁷; a carico 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 determinata³⁸. La prassi è ben più ricca dei pochi casi ricordati.

La procedura di revoca dell’immunità è complessa anche perché si articola su due livelli ordinamentali. Spetta anzitutto al Presidente del Parlamento europeo avviarla. Nel caso che qui interessa, 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 c.d. “Juri” (competente per gli affari giuridici) del compito di sottoporre all’aula (sperabilmente nella sessione successiva, dunque a partire dal 13 febbraio) un parere sul quale pronunciarsi a maggioranza semplice³⁹. La decisione del Parlamento deve essere quindi comunicata all’autorità nazionale richiedente (nel caso l’autorità giudiziaria belga). Se il Parlamento europeo accoglie la raccomandazione della “commissione Juri”, la magistratura (nel caso quella belga) può svolgere le proprie attività investigative nei confronti dei parlamentari implicati.

Diverso è il caso in cui si tratti di revocare il mandato elettivo: spetta alle autorità dello Stato nella cui circoscrizione il parlamentare europeo è stato eletto revocare o confermare il regime di parlamentare, sulla base delle disposizioni contenute nella legge elettorale nazionale: questo perché, pur eletto per sedere nel Parlamento europeo, tale egli/ella diventa sulla base, appunto, di quest’ultima legge. Dato che i parlamentari implicati potrebbero

³⁶ Decisione del Parlamento europeo, del 14 giugno 2017, sulla richiesta di revoca dell’immunità di Jean-Marie Le Pen (2017/2020(IMM)).

³⁷ Decisione del Parlamento europeo, del 15 giugno 2017, sulla richiesta di revoca dell’immunità di Marine Le Pen (2017/2021(IMM)).

³⁸ Decisione del Parlamento europeo, del 14 giugno 2017, sulla richiesta di revoca dell’immunità di Mylène Troszczynski (2017/2019(IMM)).

³⁹ www.notiziegeopolitiche.net/qatargate-metsola-euoparlamento-sotto-attacco-siamo-dalla-parte-della-legge-nessuna-impunita.

essere più di uno e magari anche fare riferimento a Parlamenti nazionali differenti (come nel caso di specie), è anche possibile che non tutti questi adottino la decisione di revoca. Ben diversa sarebbe la procedura (e l'organo che decide sulla revoca del mandato) se finalmente si desse adempimento alle norme europee secondo le quali il Parlamento europeo deve essere eletto sulla base di una legge elettorale uniforme⁴⁰. Gli eventi che danno consistenza al *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 si indicano le vie di una possibile "riforma della (...) 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"⁴¹.

5. Variegato e ricco è dunque il quadro delle azioni che l'Unione può intraprendere. Al legislatore europeo si pone la questione di utilizzare la base giuridica posta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per l'adozione di norme a contenuto penale, così da migliorare l'assetto sanzionatorio 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, limitatamente a chi possa essere qualificato funzionario europeo, ovvero la persona vincolata da un contratto ai sensi dello Statuto dei funzionari

⁴⁰ Secondo l'art. 223 TFUE, l'iniziativa in materia appartiene al Parlamento europeo (che elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei propri membri a suffragio universale diretto con una procedura uniforme); su di essa delibera il Consiglio, all'unanimità e secondo una procedura legislativa speciale e 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.

⁴¹ 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)).

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 Trattati⁴²; 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. Questa riscrittura normativa consentirebbe anche di accogliere la definizione utilizzata dalla Convenzione penale stipulata nell’ambito del Consiglio d’Europa, secondo la quale l’espressione “pubblico ufficiale” è interpretata con riferimento alla definizione di “funzionario”, “pubblico ufficiale”, “sindaco”, “ministro” o “giudice” nel diritto nazionale dello Stato nel quale la persona in questione esercita tale funzione e così come è applicata nel rispettivo diritto penale, comprendendo in essa anche i membri delle assemblee elettive statuali e internazionali⁴³.

A ciascuna istituzione europea spetta l’adozione di misure interne di prevenzione della corruzione anche di *soft law*, per rafforzare preventivamente l’integrità del tessuto istituzionale europeo.

Alle agenzie europee, EPPO in particolare, incombe la responsabilità di investigare in quale misura le condotte di corruzione integrino un pregiudizio agli interessi finanziari dell’Unione⁴⁴, in attesa che il legislatore europeo si determini ad utilizzare la norma che consente di ampliare la sfera di reati di competenza del Procuratore europeo da quelli che ledono gli interessi finanziari dell’Unione ad altri che ricadano in “sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni (...) o da una particolare necessità di combatterli su base transnazionale”⁴⁵.

⁴² *Supra*, nota 33.

⁴³ Artt. 4, 6 e 10. La *Criminal Law Convention on Corruption* è stata aperta alla firma il 27 gennaio 1999. Identico approccio è nella *Civil Law Convention on Corruption* aperta alla firma (sempre nel contesto del Consiglio d’Europa) il 4 novembre 1999.

⁴⁴ Al proposito si veda la risoluzione del Parlamento europeo, del 7 luglio 2022, sulla finanziari dell’Unione europea – lotta contro la frode – relazione annuale 2020 (2021/2234(INI)).

⁴⁵ Artt. 83.1 e 86.4 TFUE.

Agli Stati membri (anche, ma non solo, riuniti in Consiglio) si impone la decisione di procedere finalmente e rapidamente verso l'adozione di una legge elettorale uniforme per l'elezione dei parlamentari europei.

Ne discenderebbe presumibilmente 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 complesso⁴⁶.

Si tratta di azioni che, tutte⁴⁷, darebbero un segnale importante ai cittadini europei, ai quali occorre pensare per sostenere la legittimazione democratica dell'Unione nella prospettiva delle elezioni parlamentari del 2024.

⁴⁶ Si veda al proposito L. PAPADOPOULOU, L. PERNICE, J. WEILER (eds.), *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, Baden-Baden, 2017; C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, n. 1, 2021.

⁴⁷ La ricognizione 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.

Addendum

Ancora a proposito di una strategia europea efficace di contrasto alla corruzione – 19 febbraio 2023

Nella settimana che si chiude oggi (19 febbraio 2023), l’Unione europea si segnala per due importanti tappe nel perfezionamento di una più efficace strategia di contrasto alla corruzione entro gli Stati membri ed entro il proprio ordinamento giuridico.

1. Il 17 febbraio scorso si è chiuso un esercizio di partecipazione civica “lanciato” dalla Commissione europea il 20 gennaio (home-affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-asks-publics-view-fight-against-corruption-2023-01-20_it). La società civile europea è stata invitata a presentare proprie osservazioni su due iniziative europee in materia di contrasto alla corruzione: una possibile Comunicazione in tema di strategia europea; una proposta di direttiva sulla repressione della corruzione, capace di estendere il proprio ambito oggettivo di applicazione anche a misure di prevenzione.

Le due iniziative della Commissione intendono rafforzare il quadro normativo, regolatorio ed applicativo in materia, anche nella considerazione che il contrasto alla corruzione è uno dei quattro “pilastri” del meccanismo annuale sulla valutazione Stato di diritto nei Paesi membri dell’Unione.

La comunicazione sulla politica anticorruzione dell’Unione dovrebbe dar conto delle priorità europee in materia, al fine di rendere effettiva la protezione dei cittadini dagli effetti negativi derivanti dalle condotte di corruzione, di migliorare il coordinamento tra le autorità europee, di predisporre strumenti di prevenzione del rischio di simili condotte in settori specifici. Come si comprende, l’iniziativa della Commissione è principalmente rivolta all’interno dell’ordinamento dell’Unione.

La proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione ha lo scopo di aggiornare il quadro legislativo dell’UE (che – lo ricordo – è assai datato, risalendo alla Convenzione in materia di contrasto alla corruzione dei funzionari pubblici europei e nazionali del 1997),

allineandolo alle norme internazionali alle quali l'Unione si è vincolata (in particolare alla Convenzione delle nazioni Unite contro la corruzione del 2003), tramite un miglior coordinamento fra Stati (anche quanto alla loro capacità di indagare e perseguire i casi di corruzione transfrontaliera) e una migliore armonizzazione dei loro ordinamenti giuridici.

2. Il 16 febbraio scorso il Parlamento europeo, da parte sua, ha adottato due risoluzioni in materia.

La prima – intitolata all' "sull'istituzione di un organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica" (2023/2555(RSP) – dà seguito alla risoluzione non legislativa del Parlamento europeo stesso del 16 settembre 2021, che sostiene l'esigenza di dare maggiore trasparenza e assicurare integrità ai lavori delle istituzioni europee, suggerendo l'istituzione di un organismo europeo indipendente responsabile per le questioni etiche.

Ricordo che tale risoluzione ha avuto seguiti abbastanza deludenti in epoca precedente al 9 dicembre 2022. È vero che la Presidente della Commissione, già nei propri "orientamenti politici" del luglio 2019, aveva espresso l'impegno dell'istituzione a costituire un organismo del genere proposto dal Parlamento europeo; e lo aveva ribadito rivolgendosi al Consiglio con la lettera del 18 marzo 2022. Ma l'impegno politico non si era mai tradotto in una proposta normativa volta a dare unità e incisività a un quadro regolatorio molto frammentato e poco applicato. La Commissione poi aveva opposto ostacoli d'ordine giuridico alla proposta sostenuta dal Parlamento introdotta da Alberto Alemanno nel proprio *Legal Study on an EU Ethics Body*, Paris, 13 January 2021 (www.greens-efa.eu/files/assets/docs/legal_study_eu_ethics_body_web_11012021.pdf): da una parte è stata messa in dubbio l'utilità di creare un nuovo organo, evidenziando anche il rischio di interferenze con agenzie e organi già esistenti (in particolare OLAF, mediatore europeo, Corte dei Conti, Corte di giustizia e procura europea); inoltre la Commissione non condivide le conclusioni della Corte dei Conti europea circa la non efficace applicazione della vigente disciplina europea e la sua non dissuasività (sul punto v. ancora A. ALEMANNI, *Qatargate: A Missed Opportunity to reform the Union*,

verfassungsblog.de/qatargate-a-missed-opportunity-to-reform-the-union/).

La seconda risoluzione parlamentare – intitolata al “seguito da dare alle misure richieste dal Parlamento per rafforzare l’integrità delle istituzioni europee (2023/2571(RSP))” – richiede l’adozione di norme efficaci e l’applicazione effettiva della disciplina già vigente (in particolare: una migliore attuazione del Codice di condotta del Parlamento europeo, con anche l’introduzione di nuove sanzioni finanziarie; una disciplina efficace per la soluzione dei conflitti di interesse anche successivi alla fine del mandato parlamentare; un miglior presidio per il controllo del registro sulle lobbies e sulle dichiarazioni rese circa gli incontri con rappresentanti anche di Paesi terzi; un allineamento delle norme interne alle istituzioni con la direttiva europea in materia di *whistleblowing*).

La risoluzione parlamentare prende in considerazione anche l’attività delle ONG, proponendo soluzioni in grado di accrescere la trasparenza della loro attività e il regime della loro responsabilità.

Infine, essa chiede 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) in coordinamento con gli altri organi competenti.

3. Sappiamo che, intanto, il Parlamento europeo ha revocato l’immunità per i parlamentari sui quali la magistratura belga vuole indagare (decisioni del 2 febbraio 2023, 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))*).