



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2024, n. 3**

Editoriale

Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) *facit saltus*? p. 1
Ruggiero Cafari Panico

Saggi e Articoli

El foro especial del art. 7.4 del Reglamento Bruselas I bis y la restitución de bienes culturales p. 10
Celia M. Caamiña Domínguez

La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza p. 26
Valeria Di Comite

Libre circulación y libre elección de residencia de los ciudadanos europeos (la última configuración jurisprudencial del TJUE) p. 40
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia p. 58
Teresa Maria Moschetta

Commenti e Note

Questioni di cittadinanza e di rispetto dei diritti umani oltre lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: sugli Stati non riconosciuti nello spazio ex sovietico p. 75
Patricio Ignacio Barbirotto

Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo *status* dei migranti ivi trasferiti p. 100
Manuel Mariano Bartiromo

L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali p. 155
Andrea Castaldo



The past and the future of readmissions in the EU: From the *AFFUM*, *ARIB* and *ADDE* case law to the reform of the Schengen Borders Code p. 188
Stefano Montaldo, Verus Kelch, Connor Mailand, Simone Poncini

New pathways to trafficking victims' protection? Intersection and synergies between the European Pact on Migration and Asylum and directive (EU) 2024/1712 for third-country national victims p. 205
Georgina Rodríguez Muñoz

Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law p. 226
Chiara Scissa, Francesco Luigi Gatta

FOCUS

Best interests of the child e tutela dei diritti dei minori nell'Unione europea

Il Focus contiene la versione, rivista e integrata, di alcune delle relazioni tenute nel corso del Seminario intitolato "Povertà e diritti dei minori" promosso dai Gruppi di interesse "Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani" e "Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" in occasione del Convegno SIDI 2024 di Palermo

La protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina: teoria e pratica di un istituto alla prova della sua prima applicazione p. 263
Angela Festa

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la compressione delle tutele dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea p. 290
Caterina Fratea

Il principio dei *bests interests of the child* alla prova delle procedure speciali e del trattenimento del minore straniero non accompagnato p. 317
Elisabetta Lambiase

Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina p. 342
Daniela Marrani



L'INTERVENTO DELL'UNIONE EUROPEA
NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE:
VERSO UNA ARMONIZZAZIONE DELLE DISCIPLINE NAZIONALI

Andrea Castaldo *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La corruzione come problema nazionale ed internazionale (cenni). – 2.1. La necessità di un intervento dell'Unione europea. – 3. L'approccio delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa quali soggetti ispiratori della Proposta di Direttiva della Commissione 2023/0135 (COD). – 4. I contenuti della Proposta di Direttiva. – 4.1. Profili problematici: base giuridica, principio di sussidiarietà e di proporzionalità. – 4.2. Un *focus* sulle novità rilevanti. – 4.3. Possibili contrasti *de iure condendo* per l'Italia in tema di abuso d'ufficio. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Lo scopo del presente contributo è quello di analizzare la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione del 3 maggio 2023, alla luce dei recenti orientamenti generali del Consiglio dell'UE che richiedono modifiche, integrazioni e cancellazioni al testo predisposto inizialmente dalla Commissione.

L'iniziativa legislativa è ritenuta di particolare ed elevato interesse in quanto si pone come ulteriore tassello nella costruzione e nel rafforzamento dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia – cardine delle politiche dell'Unione europea – mirando ad armonizzare le differenti discipline nazionali in tema di contrasto alla corruzione e rendendo obbligatoria l'incriminazione per i reati previsti dalla Convenzione di Merida delle Nazioni Unite adottata dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003 (UNCAC).

La Proposta di Direttiva è particolarmente ampia in quanto tratta anche di fattispecie prodromiche alla corruzione, quali ad esempio il riciclaggio, il traffico di influenze illecite oppure i fenomeni delle *revolving doors*, del *whistleblowing* e del *lobbying*, e ha un *focus* specifico sulla responsabilità delle persone giuridiche e sulla partecipazione della società civile, comportando altresì modifiche alla Direttiva UE 2017/1371 sugli interessi

Double-blind peer reviewed article.

* Avvocato e Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, *curriculum* internazionalistico-europeo-comparato, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: andcastaldo@unisa.it.

finanziari dell'Unione e alla Decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione.

Rileva altresì il possibile contrasto tra la Proposta di Direttiva e la nuova normativa italiana sull'abolizione dell'abuso d'ufficio¹, ciò alla luce del recente *Report* sullo Stato di Diritto dell'Unione europea.

Si ritiene opportuno partire dall'importanza assunta negli anni, a livello nazionale e soprattutto internazionale, dalla corruzione, percepita come un problema sovra-nazionale e non più solo interno ai singoli Stati, per poi proseguire con la disamina delle necessità avvertite in seno alle istituzioni europee che hanno portato a tale Progetto di Direttiva.

2. La corruzione come problema nazionale ed internazionale (cenni)

Una delle problematiche che da sempre tocca tutti i Paesi del mondo è la corruzione – anche se con differente intensità – e neanche l'Europa ne è esente, in quanto essa è ormai sistematica ed epidemica². Il tema della lotta alla corruzione ha assunto sempre più rilievo internazionale e globale proprio in ragione delle dimensioni del fenomeno criminale in oggetto³.

¹ Ci si riferisce alla L. 9 agosto 2024, n. 114, *recante modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*, in G.U. n. 187 del 10 agosto 2024. Per quanto qui di nostro interesse si v. l'articolo 1, lett. b).

² V. *ex multis*: J. MARTINSSON, *Combating institutional corruption: The policy-centered approach*, in *Crime Law Social Change*, 2021, n. 75, pp. 267-280; B. FEATHERS, *Bribes without borders: The challenge of fighting corruption in the global context*, in *American University International Law Review*, 2014, vol. 29, n. 2, pp. 287-292; B.W. HEINEMAN JR., F. HEIMANN, *The long war against corruption*, in *Foreign Affairs*, 2006, vol. 85, n. 3, pp. 75-86; V. TANZI, *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*, in *Staff Papers of International Monetary Fund*, 1998, vol. 45, n. 4, pp. 559-594; P. SEVERINO, *Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione*, in *Archivio Penale*, 2016, n. 3 e F. CINGARI (a cura di), *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica*, Torino, 2012, ove l'A. spiega come la corruzione ha registrato nel tempo un mutamento di fisionomia. Infatti, per un verso, si è assistito dal punto di vista criminologico all'emersione di una corruzione sistemica: le inchieste condotte nel periodo di Mani Pulite hanno messo in risalto come il patto corruttivo si presentasse sempre meno come isolato mercimonio delle funzioni da parte del pubblico agente, per prospettarsi quale accordo stabile e duraturo tra le parti. Per altro verso, si è chiaramente affermata l'idea che la corruzione non limita il suo spettro di incidenza su beni quali il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, ma lede altresì l'economia pubblica e la leale concorrenza tra imprese.

³ Cfr. A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e internazionale*, Padova, 2014 e P.M. HEYWOOD, *Combating Corruption in the Twenty-First Century: New Approaches*, in *Daedalus*, 2018, vol. 147, n. 3, pp. 83-97; M. ARNONE, L.S. BORLINI (eds.), *Corruption. Economic analysis and International Law*, Cheltenham, 2014, p. 177 ss.; E. LA ROSA (a cura di), *Corruzione privata e diritto penale. A proposito della concorrenza come bene comune*, Torino, 2018, p. 20 ss.; M. PIERRI, *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, in *DPCE online*, 2021, vol. 47, n. 2.

La corruzione rappresenta un costo che impatta sull'economia degli Stati, sugli interessi finanziari, sul costo del debito pubblico, sugli investimenti e sull'attività politica e legislativa di uno Stato⁴, dunque si rivela come un problema “glocale”⁵.

Orbene, ne consegue come la condotta criminosa provochi danni ai diritti e alle sfere giuridiche dei consociati oltre la mera dimensione domestica, sfociando in un “diritto penale della globalizzazione”⁶, da *ius* criminale nazionale a nuove forme di normative sovra-nazionali. Il fenomeno criminoso altresì coinvolge gli alti vertici amministrativi e politici, sia locali che nazionali⁷, in tal senso si suole parlare di “*grand corruption*”⁸, che

⁴ Per un approfondimento v. T. RUSSO, A. ORIOLO (a cura di), *La lotta alla corruzione nella legalità reticolare. Il sistema penale multilivello*, Milano, 2021; Report della Commissione europea, *Strengthening the fight against corruption: assessing the EU legislative and policy framework*, del 15 dicembre 2022; J. WOUTERS, A. NINIO, T. DOHERTY, H. CISSÉ (eds.), *The World Bank Legal Review Volume 6 Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability*, Chicago, 2015; Fondo Monetario Internazionale, *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, 2016; European Parliamentary Research Service, *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption Annex II-Corruption*, 2016; ID., *Stepping up the EU's efforts to tackle corruption Cost of NonEurope Report*, 2023; M. GNALDI, B. PONTI, *Indicatori di corruzione e nuovi indicatori di prevenzione della corruzione*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi: obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, 2018, pp. 31-46; D. IMMORDINO, *La cura anticorruzione*, in *MilanoFinanza*, del 18 novembre 2023; M. DELA RAMA, C. ROWLEY (eds.), *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific*, Amsterdam, 2017; B. ABUZAYED, M. BEN AMMAR, P. MOLYNEUX, N. AL-FAYOUMI, *Corruption, lending and bank performance*, in *International Review of Economics & Finance*, 2024, n. 89, pp. 802-830; M.V. ACHIM, S.N. BORLEA (eds.), *Economic and Financial Crime. Corruption, shadow economy, and money laundering*, Berlino, 2020; D. ASTERIOU, K. PILBEAM, I. TOMULEASA, *The impact of corruption, economic freedom, regulation and transparency on bank profitability and bank stability: evidence from the Eurozone area*, in *Journal of Economic Behavior and Organization*, 2021, n. 184, pp. 150-177.

⁵ V.B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, in *Amministrazione in Cammino – LUISS*, 2018; l'A. con tale termine intende sottolineare come nonostante si cerchi di uniformare il più possibile la risposta degli Stati ai fenomeni corruttivi, tali politiche sono esposte a plurime contaminazioni provenienti dagli specifici assetti dei vari ordinamenti nazionali.

⁶ Tale è anche il nome di una rivista scientifica nata nel 2017 e che ha, *in nuce*, già nel titolo – come evidenziato dal Presidente del Senato dell'epoca, Dott. Grasso – il significato di tale nuovo settore di ricerca. “La considerazione internazionale del diritto penale richiama a mio modo di vedere almeno tre diverse dimensioni. La prima è quella dello studio dell'evoluzione in senso transnazionale delle organizzazioni criminali e dei fenomeni criminali, in particolare dei delitti commessi da organizzazioni mafiose o altre strutture criminali, del crimine economico, incluso il riciclaggio, e del terrorismo. La seconda dimensione è quella della cooperazione internazionale fra Stati, istituzioni statali, alleanze internazionali e transnazionali, al livello normativo e operativo. La terza è quella del diritto internazionale in senso stretto, vale a dire i crimini internazionali”, così P. GRASSO (a cura di), *Presentazione della Rivista Scientifica “Diritto Penale della Globalizzazione”*, Roma, 2017.

⁷ Cfr. K. TSETSURU, V. LUOMA-AHO, *Transparency and Corruption in the Public Sector*, in V. LUOMA-AHO, M.J. CANEL (eds.), *The Handbook of Public Sector Communication*, Hoboken, 2020, pp. 71-79; R. LOMBARDI, R. TREQUATTRINI (eds.), *Business Strategy and the Environment. Special Issue: Corporate Corruption, Business Strategy and Sustainable Environment: Inferno and Paradise!*, Hoboken, 2024; J.C. ZHAOWEI, R.M.N. GALANG, A. DELIOS, *Refining contemporary thinking on corruption: bridging insights from political economy to international business*, in P. GUGLER, A.T. TAVARES-LEHMANN (eds.), *Handbook of International Business Policy*, Cheltenham, 2024, pp. 102-124.

⁸ Tradizionalmente si suole parlare di *grande corruzione* quando essa coinvolge i vertici istituzionali minando complessivamente la fiducia nelle istituzioni. Invece, si parla di *piccola corruzione* nel caso di favori o trattamenti preferenziali su temi di minore portata ottenuti in virtù di conoscenze personali o del pagamento di tangenti singolarmente considerate di non rilevante entità. La prima “forma” è sicuramente allarmante perché arriva a distorcere lo stesso funzionamento del Paese, la seconda invece non va trascurata, perché si presenta in termini di grande diffusività ed estensione, così da incidere negativamente sulla qualità della vita quotidiana del cittadino, soprattutto nella fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione.

colpisce l'intero funzionamento dello Stato, a partire dai suoi vertici⁹. La problematica risulta di particolare sensibilità, in quanto i fenomeni corruttivi inficiano la seria realizzazione del Programma di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, *Sustainable Development Goals* (SDGs)¹⁰, di cui è partecipe l'Unione europea.

Cfr. ONU Recommendations, *for robust action against grand corruption*, del 29 ottobre 2015, CAC/COSP/2015/NGO/3; Transparency International, *Making grand corruption a priority*, del 20 ottobre 2017, CAC/COSP/2017/NGO/1; Transparency International, *Grand Corruption as a major obstacle to achievement of the Sustainable Development Goals*, del 12 dicembre 2019, CAC/COSP/2019/NGO/1; ONU Report, *of the special session of the Conference of the States Parties to the UNCAC*, del 7 maggio 2021, CAC/COSP/S/2021/2, nello specifico pp. 14-16; F. LARSSON, G. MARCIA, *Societal accountability and grand corruption: How institutions shape citizens' efforts to shape institutions*, in *Political studies*, 2023, vol. 71, n. 4, pp. 1321-1346; S. DI GIORNO, I. DILEO, F. BUSATO, *Shades of grand corruption among allocative efficiency and institutional settings. The case of Italy*, in *Socio-economic planning sciences*, 2024, n. 93, pp. 38-121.

⁹ “The anti-corruption efforts of countries around the world often focus on smaller-scale corruption. While this activity is not insignificant, countries are being urged to prioritise combatting “grand corruption”, which has the most devastating impact on society”, così D. MIRALIS, *Combatting ‘grand corruption’: The International Anti-Corruption Coordination Centre (IACCC)*; altresì vds. ID., ‘Grand corruption’ vs. ‘petty corruption’: *A shifting focus*; N. MOSCARIELLO, M. PIZZO, G. RICCIARDI, G. MALLARDO, P. FATTORUSSO, *The anti-corruption compliance models in a multinational company: A single case study*, in R. LOMBARDI, R. TREQUATRINI (eds.), *Business Strategy and the Environment*, cit., pp. 70-80.

¹⁰ Non si può dimenticare come l'Unione europea partecipa fortemente, sin dal 2015, ai *Sustainable Development Goals* parte dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. L'Unione ha dato e continua a dare un contributo costruttivo allo sviluppo e alla realizzazione dell'Agenda 2030 in tutte le sue politiche e incoraggia i Paesi membri a fare lo stesso. Cfr. D. RADIN, *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions*, in *Public Sector Economics*, 2019, vol. 43, n. 4, pp. 477-483; EUROSTAT (ed.), *Sustainable development in the European Union: monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, Luxembourg, 2024; M. KOSTETCKAIA, M. HAMETNER, *How Sustainable Development Goals interlinkages influence European Union countries' progress towards the 2030 Agenda*, in *Sustainable Development*, 2022, vol. 30, n. 5, pp. 916-926; G. DE VRIES (ed.), *Culture in the Sustainable Development Goals: The Role of the European Union*, Stuttgart, 2020; G. MUGELLINI, J. P. VILLENEUVE, *Monitoring the risk of corruption at International Level: The Case of the United Nations Sustainable Development Goals*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2019, vol. 10, n. 1, pp. 201-207; V. BOZHENKO, A. BOYKO, I. VORONENKO, *Corruption as an obstacle of Sustainable Development*, in W. STRIELKOWSKI (eds.), *Leadership, Entrepreneurship and Sustainable Development Post Covid-19*, Berlino, 2023, pp 395-407; R. HOINARU, D. BUDA, S. N. BORLEA, V.L. VAIDEAN, M.V. ACHIM, *The impact of corruption and shadow economy on the economic and sustainable development. Do they ‘sand the wheels’ or ‘grease the wheels’?*, in *Sustainability*, 2020, vol. 12, n. 2, p. 481 ss.

Dunque, la corruzione non interessa più i singoli Stati, ma in un sistema globalizzato, si è anch'essa globalizzata¹¹, coinvolgendo tutti gli attori presenti sul piano internazionale¹², tra cui l'Unione europea, l'ONU¹³, l'OCSE, le ONG, ecc.

L'importanza internazionale rivolta a tale fenomeno criminoso deriva dal fatto che la sua gravità e pericolosità non è più soltanto evidente agli occhi delle istituzioni nazionali ed internazionali, ma soprattutto, è percepita, dai cittadini¹⁴. Gli interessi in gioco

¹¹ Vds. J.F. MALEM SEÑA (a cura di), *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, Bologna, 2004; T. WU, A. DELIOS, Z. CHEN, X. WANG, *Rethinking corruption in international business: An empirical review*, in *Journal of World Business*, 2023, vol. 58, n. 2; S. BAHOO, I. ALON, A. PALTRINIERI, *Corruption in international business: a review and research agenda*, in *International Business Review*, 2020, vol. 29, n. 4; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2021 e T. RUSSO, *The Evolution of European Criminal Competence in the fight against Transnational Crime*, in *Euweb Legal Essays. Global & International Perspectives*, 2024, n. 1, spec. pp. 55-58. Già la Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, *relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*, in G.U. L 192 del 31 luglio 2003, pp. 54-56, all'articolo 1 disponeva che "insieme alla globalizzazione si è assistito negli ultimi anni ad un aumento degli scambi transfrontalieri di merci e servizi. Di conseguenza, i casi di corruzione nel settore privato all'interno di uno Stato membro non sono più soltanto un problema nazionale, ma anche un problema transnazionale, affrontato in maniera più efficace mediante un'azione comune a livello dell'Unione europea". In tal senso, "It was rather obvious - the realization of the idea of a common market also had a negative implication that people are even criminal behavior that went beyond borders", così A. RIZA, F. HALILI (eds.) *European Criminal Law after the Lisbon Treaty, or Europeanization of European law, under the co-responsibility of the Member States*, 2016.

¹² "La tendenza attuale verso un'economia e una politica globale ha determinato un parallelo processo di internazionalizzazione dei fenomeni corruttivi, che ha richiesto un intervento di contrasto sul piano internazionale per il tramite del ricorso agli strumenti classici della diplomazia multilaterale e delle organizzazioni internazionali", così F. MONTEDURO, S. BRUNELLI, A. BURATTI (a cura di), *La Corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Roma, 2013, p. 49 e vds. V. MONGILLO (a cura di), *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale. Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale "multilivello" dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Napoli, 2012; B. ROTHSTEIN, A. VARRAICH (eds.), *Making sense of corruption*, Cambridge, 2017 e T. RUSSO, *The Evolution of European Criminal Competence in the fight against Transnational Crime*, cit., spec. p. 56, in cui l'A. ben evidenzia le problematiche già linguistiche e definitorie che attanagliano tali fenomeni di illeciti transnazionali e sottolinea come la globalizzazione abbia creato un rapporto molto complesso con la criminalità, non solo per la moltiplicazione e l'espansione dei fenomeni criminali, ma anche per aver spinto gli Stati sulla strada della cooperazione e della prevenzione alla criminalità transnazionale.

¹³ Nel Secondo *EU - UNODC Anti-Corruption Dialogue* dell'ottobre 2023, si è evidenziato che "corruption is highly damaging to society, democracies, economies, and individuals. It undermines the institutions on which we depend, diluting their credibility as well as their ability to deliver policies and quality public services. Corruption is an impediment to sustainable economic growth, diverting resources from productive outcomes, undermining the efficiency of public spending, and deepening social inequalities (...) Corruption undermines the rule of law and efforts to ensure both State effectiveness (the ability to govern) and State legitimacy (the recognition of the right to govern)", ciò a sottolineare come nei tavoli inter-istituzionali i temi del contrasto alla corruzione e della tutela dello Stato di diritto sono sempre presenti.

¹⁴ La necessità di intraprendere un percorso che porti ad una normativa unitaria di contrasto alla corruzione è dovuta anche alla percezione della stessa nell'Unione europea. Secondo l'indagine realizzata da *Transparency International* per il *Global Corruption Barometer 2021*, quasi la metà dei residenti dell'Unione europea riteneva che il proprio governo stesse gestendo male la lotta alla corruzione. "Dalle indagini di Eurobarometro 2023 sulla corruzione risulta che questa continua a essere una grave fonte di preoccupazione per cittadini e imprese nell'Unione europea", così Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2023*, COM(2023)800 final, p. 13. Inoltre, vds. A. KRIVINS, A. VILKS, A. KIPANE, *Corruption perception trends: European Union countries*, in *Access Press*, 2024, vol. 5, n. 1, pp. 58-67. Gli indici adottati da *Transparency International* – la più grande organizzazione esistente al mondo che si occupa di prevenzione e contrasto alla corruzione – costituiscono un punto di riferimento ineludibile per la notevole importanza che hanno assunto nel corso degli anni e per l'ampia diffusione di cui godono.

pregiudicati sono fondamentali, al punto da richiedere anche l'intervento del diritto penale. In effetti, le nuove forme di manifestazione della corruzione non si limitano a pregiudicare la legalità, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, e a produrre effetti dannosi sistemici di carattere economico, ma mettono in pericolo anche l'incolumità pubblica e le basi delle democrazie¹⁵, i diritti civili e politici, la coesione sociale e le libertà fondamentali¹⁶.

I danni coinvolgono anche aspetti prettamente economici e sociali, quali la stabilità economica, la concorrenza, i mercati, la fiducia degli investitori e delle imprese¹⁷.

Particolarmente rilevante è il *Corruption Perception Index* (CPI). In realtà, tale indice, fondato su elementi soggettivi e interviste ad un campione della società di quel Paese, fotografa il grado di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche. Cfr. E. CARLONI, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Politica del Diritto*, 2017, n. 3, pp. 445-466 e Unodc, *International Practices to measure, monitor and evaluate corruption levels and anti-corruption policies*, New York, 2020. Sulla stessa linea, e cioè nella definizione di un quadro preoccupante, si pongono le indagini condotte negli ultimi anni dallo *Speciale Eurobarometro* e dal *Flash Eurobarometro*, vds. European Commission, *Special Eurobarometer 534 on Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023* e European Commission, *Special Eurobarometer 548 on Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024* e Report della Commissione Europea, *Businesses' attitudes towards corruption*, 2023. La percezione, però, è una circostanza di tipo soggettivo e non corrisponde del tutto alla corruzione effettiva; vi è quindi la necessità di individuare criteri oggettivi capaci di misurare la corruzione. In proposito, v. A. DELIOS, E. J. MALESKY, S. YU, *Methodological errors in corruption research: Recommendations for future research*, in *Journal of International Business Studies*, 2024, n. 55, pp. 235-251; P. KRATCOSKI, M. EDELBACHER, *Fraud and Corruption: A European Perspective*, in P. KRATCOSKI, M. EDELBACHER (eds.), *Fraud and Corruption. Major types, prevention and control*, Berlino, p. 28 ss.; R. CANTONE (a cura di), *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020.

¹⁵ Come degenerazione del sistema istituzionale che favorisce la nascita e l'emersione di fatti di corruzione "soggettiva", in particolare: S. ROSE-ACKERMAN (ed.), *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, Cambridge, 2016; A. MEDIOLI, P.L. MARCHINI, T. MAZZA, *The impact of corruption and public governance quality on family firm business strategy*, in *Business Strategy and the Environment*, 2024, vol. 33, n. 1, pp. 55-69; I. KUBBE, A. ENGELBERT, *Corruption and the impact of democracy*, in *Crime, Law and Social Change*, 2018, vol. 70, n. 2, pp. 175-178.

¹⁶ La corruzione dei pubblici funzionari determina un doppio *vulnus* per lo Stato vittima, infatti, da un lato, si determina uno sviamento dai corretti canali che devono presiedere le scelte da parte della Pubblica Amministrazione che, alla lunga, provoca una diffusa sfiducia nei confronti degli organi decisionali dello Stato; dall'altro lato, tale situazione di illiceità destabilizza i pilastri del moderno Stato di diritto, finendo con il costituire, in certe realtà territoriali più fragili, il viatico per la diffusione di attività criminali di stampo mafioso e di diffuse pratiche di riciclaggio. In questi termini C. MARESCA, *La strategia internazionale di contrasto alla corruzione*, in A. JAZZETTI, A. BOVE (a cura di), *La legge anticorruzione – Vol. I*, Napoli, 2014, p. 24 ss.; v. anche D.G. BEJU, M.L. CIUPAC-ULICI, V.P. BRESFELEAN, *Political stability and corruption nexus: an international perspective on European and Asian countries*, in *Journal of Risk Finance*, 2024, vol. 25, n. 3, pp. 422-442.

¹⁷ "La corruzione inquina l'economia e frena lo sviluppo sostenibile dell'intera umanità. La corruzione è il tema più discusso a livello globale ed è considerato il problema più grave dell'umanità dopo la povertà" così G. TARTAGLIA POLCINI, *Quando la corruzione è strategica*, in *L'Eurispes.it*, 2022. Ad esempio, con riferimento all'Italia, i danni provocati dalla corruzione ai principi fondamentali sono molteplici, si pensi infatti al vincolo di solidarietà sociale sancito nella Costituzione italiana all'articolo 2, al principio democratico e costituzionale di uguaglianza sancito dall'articolo 3, ma anche al principio di iniziativa economica, utilità sociale e dignità umana previsto dall'articolo 41: si sfibra il tessuto sociale, aumenta il divario tra ricchi e poveri alterando la razionale distribuzione della ricchezza, si mortifica la giustizia sociale, infine si lede il progresso della società, il diritto al lavoro, l'utilità generale della popolazione e si impedisce l'elevazione economica e sociale di numerosi soggetti.

I fenomeni di corruzione sono rilevanti ovunque, tanto nei Paesi sviluppati quanto in quelli del terzo mondo,¹⁸ rappresentando una minaccia allo Stato di diritto¹⁹ e comprimendo i diritti civili ed economici fondamentali, nonché, come già menzionato, minacciando la democrazia e i diritti umani²⁰.

L'azione di contrasto alla corruzione implica un quadro di concertazione e stretta collaborazione fra le diverse amministrazioni statali, nel quadro della cooperazione intergovernativa al fine di contenerne la diffusione e fronteggiare i danni da essa prodotti.

La sfida rappresentata dalla corruzione è di tale portata da richiedere interventi e misure eterogenee, non solo in ottica repressiva, bensì in un'azione combinata con strumenti di carattere preventivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione.

Se lo Stato o i suoi rappresentanti politico-istituzionali si fanno complici di tali nefandezze, comportando tra l'altro la violazione di diritti fondamentali della persona, ne deriva una situazione di fragilità delle istituzioni democratiche a motivo della perdita di

¹⁸ La commissione di reati corruttivi, oltre ad intaccare la corretta gestione degli interessi pubblici e del patrimonio collettivo, finisce per minare l'esistenza stessa dello Stato di diritto e le basi democratiche della società, oltre a pregiudicare i valori fondamentali della convivenza civile. Il Parlamento europeo ha da sempre sentito di intervenire con massimo impegno nella lotta alla corruzione, esempio ne è la Risoluzione del Parlamento europeo, *Colmare il divario tra la legislazione contro la corruzione e la realtà*, del 15 settembre 2011, P7TA(2011)0388. Il Parlamento europeo ivi sottolinea in alcuni punti come: la Commissione deve dare priorità alla lotta contro la corruzione nell'ambito della sua agenda sulla sicurezza per i prossimi anni, anche per quanto riguarda le risorse umane ad essa destinate; affrontare, la questione chiave relativa a un'attuazione efficace delle norme anticorruzione, comprese sanzioni dissuasive, incluse quelle comminate dalle autorità di polizia e giudiziarie. Inoltre, ritiene che la lotta contro la corruzione comporti una maggiore trasparenza nelle transazioni finanziarie, specie quelle che interessano le cosiddette giurisdizioni *offshore* all'interno dell'UE e nel resto del mondo. Quanto detto considerando che: la percezione della corruzione pregiudica gravemente la fiducia reciproca tra gli Stati membri e che ciò si ripercuote sulla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni; la cooperazione giudiziaria sui casi di corruzione che presentano una dimensione transnazionale continua ad essere complessa e lenta; il fenomeno della corruzione mina la fiducia nelle istituzioni democratiche e indebolisce la credibilità dei dirigenti politici; infine, grazie alla corruzione, molti regimi dittatoriali sono riusciti a restare al potere e a far confluire notevoli importi di denaro su conti bancari esteri, anche europei; vds. V. MONGILLO (a cura di), *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit.

¹⁹ Da ultimo, la Commissione europea ha evidenziato che "prevenire e combattere efficacemente la corruzione è fondamentale sia per salvaguardare i valori dell'UE e l'efficacia delle politiche dell'Unione, sia per preservare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia nei confronti di governanti e istituzioni pubbliche", così nella Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale europeo della Commissione europea, *sulla lotta contro la corruzione*, JOIN(2023) 12 final, del 3 maggio 2023.

²⁰ Vs. *U.S.A. Summit for Democracy 2021* e *U.S.A. Summit for Democracy 2023*. I *Summit for Democracy* sono incontri ideati e portati avanti dal Presidente U.S.A. J. Biden tra 110 leader mondiali per delineare un'agenda collettiva mondiale incentrata sulla lotta alla corruzione e all'autocrazia e per la promozione dei diritti umani. Nell'incontro di quest'anno, si è evidenziato come "*the detrimental impacts of corruption, which undermines trust in democratic institutions, the rule of law, and economic development. They highlighted the importance of international cooperation to fight corruption and the implementation of relevant international instruments, including the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). They highlighted the vital role of youth in developing and implementing anti-corruption measures for ensuring long-term integrity. They also recognized that achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development is an enabling factor for governments to effectively combat corruption, while efforts against corruption contribute to achieving the 2030 Agenda*", così nel *Chair's Summary of the Third Summit for Democracy 2024*.

fiducia dei cittadini nella capacità di queste ultime di amministrare in modo imparziale ed efficiente la comunità territoriale²¹.

Il venir meno della fiducia dei consociati nell'agere amministrativo rileva soprattutto alla luce di una nuova manifestazione del fenomeno corruttivo, la cosiddetta corruzione strategica²², la quale comporta criticità a livello geopolitico²³.

Vi è altresì da evidenziare come non esista una definizione di corruzione completa ed universalmente accettata, non solo per motivi attinenti alle diverse tradizioni giuridiche, ma anche a causa di diverse sensibilità politiche, storiche e sociali. Ogni tentativo definitorio incontra inevitabilmente problemi di natura culturale, metodologica, disciplinare e normativa²⁴, anche se, a livello europeo, è possibile enucleare una nozione condivisa di corruzione, da parte dei vari Paesi membri, i quali si riferiscono ad essa come qualsiasi forma di abuso di potere volta ad ottenere un vantaggio personale²⁵.

²¹ Cfr. N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *Federalismi.it*, 2019; N. PARISI, D. RINOLDI, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, 2003, p. 221 ss.; V. MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, n. 1, p. 158 ss.

²² Vds. F. MARONE, *La «corruzione strategica» come strumento di influenza internazionale*, in *Osservatorio Strategico*, 2023, n. 8, pp. 89 e ss.; P. ZELIKOW, E. EDELMAN, K. HARRISON, C. W. GVENTER, *The rise of strategic corruption: How States weaponize graft*, in *Foreign Affairs*, 2020, n. 4, pp. 107-120; K. MACLACHLAN (ed.), *Corruption as statecraft: Using corrupt practices as foreign policy tools*, Berlino, 2019.

²³ “La corruzione strategica risulterebbe integrare una modalità operativa di interi sistemi per scopi di natura geopolitica. Lo strumento della corruzione avrebbe, in dette ultime ipotesi, l'ambizione di influenzare determinazioni politiche internazionali o sovranazionali”, così G. TARTAGLIA POLCINI, *Quando la corruzione è strategica*, cit.

²⁴ Il fenomeno più esplorato della corruzione è, infatti, quello che viene denominato, con termine inglese ormai divenuto d'uso internazionale, *bribery*: il pagamento di una *bribe*, usualmente una somma di denaro, che viene versata di regola a funzionari dell'amministrazione pubblica, o a politici, o a giudici, in cambio di un beneficio; così vengono a contatto corruttori e corrotti. Vi sono altri comportamenti di individui che vengono ricondotti al fenomeno della corruzione. Innanzitutto, i *personal contacts*, i rapporti di conoscenza con coloro che sono investiti di poteri di decisione, nel settore pubblico o privato: rapporti che divengono determinanti per ottenere posti di lavoro, incarichi o altri vantaggi; sono rapporti assimilabili con il nepotismo e con il clientelismo. Inoltre, viene ricondotta alla corruttela l'indebita influenza sul governo e sulla Pubblica Amministrazione, quella che gli economisti hanno definito la cattura dei governanti e dei regolatori da parte dei governati e dei regolati: il *lobbysmo* privo di disciplina può rientrare in questa categoria; e anche l'influenza dei gruppi di pressione sull'attività delle agenzie e delle autorità pubbliche aventi poteri di vigilanza e di regolazione dei mercati, in F. FUKUYAMA (ed.), *Political Order and Political Decay*, New York, 2014; cfr. M. D'ALBERTI, *Corruzione*, in *Treccani Enc. It. - IX Appendice*, 2015; M. JOHNSTON, *The search for definitions: The vitality of politics and the issue of corruption*, in *International Social Science Journal*, 1996, vol. 149, n. 48, pp. 321-335; S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and government*, cit.; J. ROSE, *The meaning of corruption. Testing the coherence and adequacy of corruption definitions*, in *Public Integrity*, 2017, vol. 20, n. 3, pp. 1-14; B. G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, in *Percorsi Costituzionali*, 2012, nn. 1-2, pp. 15-30; P. KRATCOSKI, *Overview of major types of fraud and corruption*, in M. EDELBACHER, P. KRATCOSKI (eds.), *Fraud and Corruption. Major Types, Prevention, and Control*, Berlino, 2018, p. 3 ss.; A.C. STRAZZERI, M. RUPCIC (a cura di), *Manuale Pratico Anticorruzione e Guida alla Norma ISO 37001*, Milano, 2018; Supreme Court of The United States, *Case Snyder v. United States*, 26 giugno 2024; G. STAMPANONI BASSI (a cura di), *La corruzione. Le corruzioni. Prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi*, Milano, 2022; N. BOISTER (ed.), *An Introduction to Transnational Criminal Law*, Oxford, 2018.

²⁵ Così Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Brussels, del 3 febbraio 2014, COM(2014) 38 final, p. 2.

Accanto alla corretta individuazione dei comportamenti corruttivi che assumono rilievo penalistico con conseguente previsione di sanzioni punitive, non si deve escludere la penalizzazione di tutte quelle attività solitamente correlate alla corruzione, in quanto ad esse prodromiche, considerando il loro impatto economico, politico e sociale²⁶.

2.1 La necessità di un intervento dell'Unione europea

Negli ultimi anni sono emerse una serie di problematiche nell'Unione europea, in materia di corruzione, intesa questa anche in senso lato, come cosiddetta *maladministration*²⁷.

La corruzione, infatti, è foriera di ripercussioni negative in termini finanziari e sociali in tutta l'Unione²⁸ e proprio l'Europa – intendendo in tal senso le sue Istituzioni politico-governative, gli Stati e soprattutto i cittadini – può fare molto meglio e molto di più nel contrasto ai fenomeni corruttivi, anche alla luce dei recenti casi di cronaca che hanno indebolito l'immagine delle principali istituzioni dell'Unione, con forti implicazioni di carattere, concernenti i rapporti poco trasparenti tra europarlamentari, autorità giuridiche nazionali, Stati terzi e attività di *intelligence*, alla luce dei diritti di difesa, delle garanzie investigative e dell'*accountability*.

Si fa riferimento a differenti indagini giornalistiche che hanno dimostrato come la corruzione – e le fattispecie criminose ad essa collegate – rimanga un problema serio nelle

²⁶ Cfr. O. HAWTHORNE, S. MAGU (eds.), *Corruption Scandals and their Global Impacts*, New York, 2018.

²⁷ Per un approfondimento del fenomeno della *maladministration*, vds. S. CASSESE, “*Maladministration*” e rimedi, in *Il Foro Italiano*, 1992, n. 115; G. PIPERATA, *Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un'introduzione*, in F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2019; V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 92 ss.; R. CIFARELLI, *Corruzione “amministrativa” e controlli: spunti di riflessione*, 2013, in *Amministrazione In Cammino*; A. DA RE, *Il doppio volto della corruzione*, in R. BORSARI (a cura di), *La corruzione a due anni dalla “Riforma Severino”. Atti del Convegno di studi*, Padova, 2016, pp. 9-22; V. D'AMBROSIO, *I profili penali della corruzione e della maladministration*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, già cit., p. 135 ss. La lotta alla corruzione e alla mala amministrazione può riguardare ogni aspetto di gestione dei servizi o comunque di scelta concorrenziale, ogni ipotesi di presentazione di istanze, da parte di privati, per esercitare un'attività ovvero per ottenere un beneficio oppure l'esercizio di poteri autoritativi, di controllo e sanzione nei confronti di attività svolte da persone o imprese.

²⁸ Vs. E. U. SAVONA, L. MEZZANOTTE (a cura di), *La corruzione in Europa*, Bari, 1998; B. BOSCO, *Old and new factors affecting corruption in Europe: evidence from panel data*, in *Economic Analysis and Policy*, 2016, n. 51, pp. 66-85; M. FERNANDES, L. JANČOVÁ (eds.), *Stepping up the EU's efforts to tackle corruption – Cost of non-Europe Report*, Brussels, 2023.

Istituzioni europee²⁹, nei rapporti tra Unione europea e Paesi Terzi e con società multinazionali, nello specifico *Azerbaijani Laundromat*³⁰, *Uber Files*³¹ e *Qatargate*³².

²⁹ Da ultimo, la Commissione, a fine 2023, ha evidenziato come “la corruzione è molto dannosa per la società, per le nostre democrazie, per l’economia e per i cittadini. Indebolisce le istituzioni a cui facciamo affidamento, riducendone la credibilità e la capacità di dar corso alle politiche pubbliche e a servizi pubblici di qualità (...) la corruzione è un ostacolo alla crescita economica sostenibile che distrae risorse dai risultati produttivi, compromette l’efficienza della spesa pubblica e inasprisce le disuguaglianze sociali (...) la corruzione continua a destare preoccupazione in tutta l’UE”; v. Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale europeo della Commissione europea, *sulla lotta contro la corruzione*, cit. Sono emersi diversi casi significativi di uso improprio di fondi statali e comunitari, di attività illecite di *lobbying* e pressione politica, di etica e trasparenza, considerando le stime secondo cui ogni anno l’Unione perde fino a circa 990 miliardi di euro a causa di tali fenomeni corruttivi, così lo Studio del Parlamento europeo, *The Cost of NonEurope in the area of Organised Crime and Corruption. Annex II – Corruption*, Brussels, 2016.

³⁰ Si fa riferimento ad uno schema politico dello Stato dell’*Azerbaijan* fondato sul riciclaggio e la corruzione coinvolgente diverse multinazionali petrolifere con sede in Gran Bretagna, Consiglio d’Europa, parlamentari europei e politici nazionali di diversi Stati europei, rivelato dall’*Organized Crime and Corruption Reporting Project* (OCCRP) nel settembre 2017. Per un approfondimento vds. <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/>; L. HARDING, C. BARR, D. NAGAPETYANTS, *Everything you need to know about the Azerbaijani Laundromat*, su *The Guardian*, del 4 settembre 2017; Parlamento europeo, *The EBRD and the Azerbaijani Laundromat*, del 9 febbraio 2018; Assemblea Parlamentare del CoE, *Follow-up to the Azerbaijani Laundromat investigation*, del 16 ottobre 2018; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Laundromats: responding to new challenges in the international fight against organised crime, corruption and money laundering*, del 25 marzo 2019; CoE, *Report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly*, del 15 aprile 2018;

³¹ Tale scandalo è partito da una inchiesta del *The Guardian* e del *Consortium of Investigative Journalists* pubblicata nel luglio del 2022 che descrive, tramite l’analisi di più di circa centomila atti e documenti, l’ascesa della multinazionale *Uber*, nell’ultimo decennio, tramite *lobbying*, traffico di influenze e corruzione, in più di 40 Stati, i risultati dell’intera inchiesta sono consultabili su <https://www.theguardian.com/news/series/uber-files>. V. per un maggiore approfondimento: Comunicato Stampa del Parlamento europeo, *Uber Files hearing: MEPs concerned about workers’ rights and protection*, del 25 ottobre 2022; P. BIONDANI, L. SISTI, *Uber Files, la lobby detta legge: 90 politici a disposizione per norme di favore*, su *L’Espresso*, del 29 luglio 2022; ID., *Uber Files, la super lobby: dagli Usa a Roma, soldi e manovre per cambiare leggi e condizionare governi*, su *L’Espresso*, del 10 luglio 2022; THE GOOD LOBBY, *Uber Files: la nostra consulenza legale per l’inchiesta del Consortium of Investigative Journalists*, dell’11 Luglio 2022;

³² Per un maggiore approfondimento in merito all’inchiesta della Procura belga e sulle numerose polemiche relative al diritto di difesa, traffico di influenze, corruzione, ruolo dei servizi segreti e principio di innocenza, v. L. COLART, J. MATRICHE (eds.), *QatarGate*, New York, 2024; J. P. LEFIEF, ‘*Qatargate*’: *What we know about the suspected corruption at the European Parliament*, in *Le Monde English*, del 15 dicembre 2022; *Qatargate*, voce dell’Enciclopedia Treccani – Neologismi 2023, disponibile su [https://www.treccani.it/vocabolario/neo-qatargate_\(Neologismi\)](https://www.treccani.it/vocabolario/neo-qatargate_(Neologismi)); G. TIZIAN, S. VERGINE, *Ecco i lobbisti per Doha. Così è nato il “Qatargate”*, in *Domani*, del 10 luglio 2023; *Qatargate: i confini dell’etica*, su ISPI, reperibile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-qatargate-i-confini-dell-etica-37092>; S. MANSOOR, *The Qatar Corruption Scandal Is Rocking the European Parliament*, su *Time*, del 14 dicembre 2022; S. WHEATON, *EU Parliament ‘under attack’ as Qatar corruption scandal grows*, su *Politico*, del 12 dicembre 2022; S. MUSCO, *Qatargate, la furbata degli 007: così è stata aggirata l’immunità*, su *Il Dubbio*, del 27 luglio 2024; ID., *Qatargate, inchiesta fatta dai Servizi belgi: ora può crollare tutto*, su *Il Dubbio*, del 17 giugno 2024; ID., *Qatargate, l’assalto fallito dei pm all’Europarlamento*, su *Il Dubbio*, del 7 giugno 2024; ID., *Qatargate, i giudici dicono sì a Cozzolino: «Verificare eventuali ingerenze degli 007»*, su *Il Dubbio*, del 26 settembre 2024; S. RODRIGUEZ, «*Qatargate*»: «*Il est temps de mettre sur pied une autorité européenne de transparence et d’éthique*», in *Le Monde*, del 20 dicembre 2022; N. PARISI, *Come l’Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto Qatargate*, in *BlogDUE/AISDUE*, 9 gennaio-19 febbraio 2023; D. PRESTIGIACOMO, *Il processo Qatargate a rischio: il procuratore si dimette per conflitto d’interessi*, in *Europatoday*, del 20 giugno 2023; A. BIANCHI, *Così il Parlamento europeo vuole evitare nuovi Qatargate*, in *Europatoday*, del 13 settembre

Ad oggi, gli Stati membri non affrontano il contrasto ai fenomeni corruttivi in modo coeso, coerente ed uniforme, in quanto le discipline anticorruzione non sono né complete né abbastanza forti per prevenire e contrastare efficacemente la corruzione e, tra gli Stati membri, non c'è una linea comune quando si tratta di definire quali reati di corruzione perseguire e come farlo³³. La corruzione è, inoltre, parte integrante di quasi tutte le attività della criminalità organizzata, presente in varie zone del territorio europeo.

L'Unione ha evidenziato negli anni il collegamento e il particolare rischio di corruzione in settori centrali per l'economia dei Paesi europei, tra cui la sanità, i trasporti, l'edilizia, la gestione dei rifiuti, i settori aerospaziale e della difesa, l'agricoltura, l'alimentazione, il lavoro e la protezione sociale, le catene di approvvigionamento e logistiche³⁴.

L'impegno in Europa nella lotta alla corruzione è in verità risalente già alla seconda metà degli anni '90 allorquando si è assistito al nascere di importanti strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi con respiro sovra-nazionale, proseguiti poi negli anni Dieci del

2023; S. MUSCO, *Kali mette in mora il Parlamento europeo: "Valutate il mio caso o vi denuncio"*, in *Il Dubbio*, del 10 novembre 2023, pp. 1-2; ID., *Qatargate, non solo spionaggio: anche inquinamento delle prove*, *ibidem*, dell'11 novembre 2023, pp. 1-2.

³³ Un maggior livello di incertezza politica e normativa fa aumentare i livelli di corruzione, v. K. RAJEEV, J. W. SAUNORISB, *Political uncertainty and international corruption*, in *Applied Economics Letters*, 2017, vol. 24, n. 18, pp. 1298-1306.

³⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza*, COM(2020) 605 final, Bruxelles, del 24 luglio 2020, p. 23; EUROPOL, *European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*, Luxembourg, 2021; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*, COM(2021)170 final, Bruxelles, del 14 aprile 2021.

2000³⁵, sino al 2023 con il ‘*EU anti-corruption package*’ promosso dalla Commissione europea³⁶.

Il contributo dell'Unione europea nel prevenire, accertare e combattere la corruzione a tutti i livelli può fondarsi, su un *corpus* normativo, che può e deve costituire la base per un processo di sviluppo di una linea strategica globale, anche *extra-UE*, comprendente nuovi approcci per tenere il passo con l'evoluzione dei rischi di corruzione³⁷.

³⁵ Nella XIX Conferenza dei Ministri europei della Giustizia del 1994, a Malta, si concluse che la lotta contro la corruzione dovesse avere una risposta di livello europeo. In tema intervenne anche il Parlamento europeo con la Risoluzione sulla lotta alla corruzione in Europa del 15 dicembre 1995 in cui venne evidenziato, alla luce della cooperazione internazionale in materia, che la lotta alla corruzione riguarda sul piano sia nazionale che internazionale tutti gli Stati membri e che la corruzione mina il funzionamento di un sistema democratico, con la conseguente necessità per le istituzioni comunitarie e i Governi dei Paesi membri di adottare misure idonee ad impedire i fenomeni corruttivi. Si è poi proseguito a fine anni '90 con la Convenzione Penale e la Convenzione Civile contro la corruzione. Ancora, con il Programma d'azione contro la corruzione nel 1996. Si è addivenuti nel 1997 alla Convenzione degli Stati membri dell'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea e alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *su una politica dell'Unione contro la corruzione*, COM(97)192 def. Poi, si è avuto un impatto delle politiche, soprattutto per la tutela di interessi economico-finanziari, dell'OCSE/OECD e dunque dei Paesi europei ad essa aderenti. La programmazione pluriennale nel settore della giustizia è stata avviata sin dal Programma di Tampere (1999-2004) e proseguita con il Programma dell'Aja (2005-2009). Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, COM/2009/0262 def., la Commissione evidenziava, tra gli impegni del successivo quinquennio, come compito dell'Unione fosse “definire inoltre obiettivi in materia di trasparenza e lotta contro la corruzione”, favorendo “lo scambio di buone pratiche in materia di prevenzione e repressione, in particolare nell'ambito della rete anticorruzione”. Non dimenticando che, nel 2003, nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Politica globale dell'UE contro la corruzione*, COM/2003/0317 def., si evidenziò come “combattere la corruzione e la frode all'interno delle istituzioni e degli organismi dell'UE [fosse] diventata una priorità assoluta per l'UE”. Altresì, poi medesimo intento si è avuto nel 2010, con il Programma di Stoccolma. Un “disinteresse” alla lotta alla corruzione, almeno dal punto di vista programmatico, lo si è avuto con le linee guida post-Stoccolma, contenute nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 26-27 giugno 2014 di Ypres, con accenni e riferimenti generici ad un impegno nel contrasto alla corruzione.

³⁶ Tale pacchetto di interventi promossi dalla Commissione europea, prevede oltre al Progetto di Direttiva, anche la nascita e sviluppo di un *network* anticorruzione. Lo scopo è addivenire alla creazione di una rete europea contro la corruzione e sviluppare una prima strategia alla lotta alla corruzione dell'UE. In particolare, l'*European anti-corruption network* mira a “*foster collaboration, identify trends and maximise the impact and coherence of European efforts to prevent and fight corruption in order to create more effective anti-corruption policies (...)* The EU network against corruption is meant as an umbrella forum for all stakeholders in the EU to exchange good practices, opportunities, ideas and plans for further work. The network is inclusive, bringing in also independent civil society organisations, based on the strong belief that sharing different perspectives leads to better results and a more effective anticorruption policy”, v. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/eu-network-against-corruption_en?prefLang=it e Joint Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, *on the fight against corruption, Anti-Corruption in EU External Policies*, Brussels, del 3 maggio 2023, JOIN(2023) 12 final.

³⁷ Cfr. Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale europeo della Commissione europea, *sulla lotta contro la corruzione*, cit., p. 4.

Accanto, al lavoro dell'Unione europea, si pone, altresì l'attività svolta dal Gruppo di Stati contro la corruzione - GRECO (*Groupe d'États contre la corruption*), organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa³⁸.

Com'è noto, il Consiglio d'Europa ha assunto da sempre un ruolo di primo piano nella lotta alla corruzione³⁹, poiché essa può compromettere i valori cardine di cui il Consiglio stesso è portatore⁴⁰.

Come sottolineato nella Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa⁴¹, nel 1999, “la corruzione minaccia lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti umani, mina il buon governo, l'equità e la giustizia sociale, distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche e i fondamenti morali della società”⁴².

L'Unione europea è intervenuta poi con la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea⁴³, al fine di assicurare che la corruzione, attiva e passiva, costituisca illecito penale in ogni Stato membro.

³⁸ Organismo, con sede a Strasburgo (Francia), istituito nel 1999, tramite un accordo siglato da diciassette Stati membri del Consiglio d'Europa ed aperto anche a Paesi non europei, come gli Stati Uniti.

³⁹ Il Consiglio d'Europa ha adottato una serie di fonti volte a migliorare la capacità degli Stati di incidere sul fenomeno corruttivo sia a livello nazionale che internazionale. In particolare, si fa riferimento alla: Convenzione Penale sulla Corruzione (ETS 173); Convenzione Civile sulla Corruzione (ETS 174); Protocollo Addizionale alla Convenzione Penale sulla Corruzione (ETS 191); Venti Principi Guida contro la Corruzione (Risoluzione (97)24); La Raccomandazione sul Codice di Condotta per i funzionari pubblici (Raccomandazione No. R (2000)10); La Raccomandazione sulle regole comuni sulla Corruzione nel finanziamento ai partiti e nelle campagne elettorali (Raccomandazione Rec. (2003)4).

⁴⁰ È utile ricordare come nello Statuto del Consiglio d'Europa del 5 maggio 1949 si evidenzia che “il rassodamento della pace nella giustizia e nella cooperazione internazionale è d'interesse vitale alla difesa della società umana e della civiltà; irrimediabilmente legati ai valori spirituali e morali, che sono patrimonio comune dei loro popoli e fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del Diritto, dai quali dipende ogni vera democrazia; convinti che per tutelare e far progressivamente trionfare questo ideale e per promuovere il progresso sociale ed economico, è necessaria un'unione stretta fra i paesi europei che sono animati da medesimi sentimenti”.

⁴¹ Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173), p. 1.

⁴² Si comprende quindi, come già circa 25 anni fa, in Europa, si avesse una importante e centrale considerazione del fenomeno corruttivo e si sentisse come preminente nelle politiche sovra-nazionali la necessità di intraprendere politiche e programmi di contrasto alla corruzione, consapevoli degli innumerevoli danni da essa provocati all'intero sistema politico, sociale ed economico.

⁴³ Si fa riferimento alla Convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del Trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, del 25 giugno 1997, in G.U. C 195. In particolare, l'articolo K.3, par. 2, lett. c) è stato sostituito dall'articolo 7 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dagli articoli 13, paragrafo 1, e 21, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea (TUE). La sua versione attuale deriva dal Trattato di Lisbona (2007); per approfondimenti v. P. SZAREK-MASON (ed.), *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, New York, 2010.

Altresì, di rilievo, è il Programma di Stoccolma⁴⁴, adottato nel 2010, col quale si è dato mandato alla Commissione europea di sviluppare nell'Unione europea una politica anticorruzione con particolare urgenza⁴⁵.

L'adozione di tali numerosi Atti consente alle Istituzioni europee di operare in stretta collaborazione con il GRECO del Consiglio d'Europa, con gli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e della Convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri.

Nelle attività di lotta alla corruzione assumono rilievo la sinergia, la coordinazione e la cooperazione tra le politiche delle diverse istituzioni summenzionate nonché dei vari organismi presenti nel sia panorama europeo che internazionale⁴⁶, al fine di favorire un dialogo tra privati, istituzioni e società civile sulle *best practices* in tema di lotta alla corruzione⁴⁷.

3. L'approccio delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa quali soggetti ispiratori della Proposta di Direttiva della Commissione 2023/0135 (COD)

Riguardo al ruolo svolto dalle Nazioni Unite (ONU), sin dagli anni '70, queste sono attive nel contrasto ai fenomeni corruttivi: si pensi alla Risoluzione n. 3514 del 15 dicembre 1975⁴⁸, nonché alla Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale

⁴⁴ Il Programma di Stoccolma ha stabilito una nuova agenda per l'Unione europea in materia nello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia per il periodo 2010-2014, v. Programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo il 4/5 dicembre 2004, in GUUE C 115 del 4 maggio 2010. È stato il terzo programma di lavoro quinquennale dell'Unione europea nello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia, dopo quelli di Tampere del 1999 e dell'Aja del 2004. Per un approfondimento su tale Programma v. C. FIJNAUT (ed.), *A Peaceful Revolution: The Development of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Cambridge, 2019, p. 457 e ss. e A. DI STASI, A. IERMANO, A. LANG, A. ORIOLO, R. PALLADINO (a cura di), *Spazio europeo di giustizia e applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2024.

⁴⁵ In tale documento il Consiglio europeo ha invitato la Commissione europea a sviluppare indicatori per misurare la corruzione, valutare gli sforzi compiuti nella lotta alla stessa e rafforzare la politica anticorruzione nell'Unione.

⁴⁶ In questa direzione, il secondo *EU-UNODC Anti-Corruption Dialogue*, tenutosi a Vienna nell'ottobre 2023 tra Unione europea e UNODC “to foster collaboration and align actions to tackle corruption together”. Come sottolineato in quella sede dal Direttore Generale per la Migrazione e gli Affari Interni, Nielsen, “this is a pivotal moment in the fight to corruption by the European Union. We have just established the EU network against corruption, which will start working on corruption risk-mapping, as to inform the future EU anticorruption strategy”. Per approfondimenti v. <https://home-affairs.ec.europa.eu>.

⁴⁷ Le politiche europee dovranno essere improntate a ridurre, sempre più, le differenze tra la legislazione europea e quanto previsto nelle Convenzioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa, mediante incontri con gli organismi di controllo, supervisione e monitoraggio dell'UNODC, GRECO e OCSE, sino ad addivenire alla nascita di un meccanismo di controllo in materia anticorruzione tra Commissione europea, GRECO e OCSE, per un maggiore approfondimento vds. *First meeting of the EU network against corruption on 20 september 2023, Technical Report*, Brussels, del 10 ottobre 2023.

⁴⁸ UN General Assembly, *Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved*, del 15 dicembre 1975, A/RES/3514. Tale atto sancisce l'inizio di una attività di contrasto nei confronti della corruzione di funzionari pubblici stranieri ed invita i Governi degli Stati membri a collaborare ai fini di un'azione comune.

(cd. Convenzione di Palermo) del 2000⁴⁹ e alla Convenzione contro la corruzione (UNCAC - Convenzione di Merida) del 2003 già citata.

Tale ultima Convenzione contro la corruzione⁵⁰ ha assunto un ruolo centrale per la comunità internazionale, in quanto dotata di estensione globale⁵¹, per il contrasto alla corruzione, quale fenomeno a vocazione transazionale. Essa, infatti, non prevede uno specifico reato denominato “corruzione”, preferendo invece indicare una lista di reati considerati espressione di atti corruttivi o comunque rientranti nell’alveo della corruzione, ad essa prodromici, che gli Stati firmatari della Convenzione, al fine di una sua concreta e piena espressione, dovrebbero prevedere e perseguire nei loro ordinamenti giuridici⁵².

Meritano un accenno, oltre alla Convenzione delle Nazioni Unite, anche i principali lavori svolti dal Consiglio d’Europa e dall’OCSE⁵³. In merito, tale ultima Organizzazione,

⁴⁹ UN General Assembly, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime: resolution / adopted by the General Assembly*, dell’8 gennaio 2001, A/RES/55/25. Per un approfondimento v. E. ROSI (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, Milano, 2007 e Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, XIV legislatura, *Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351)*, accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004.

⁵⁰ UN General Assembly, *United Nations Convention Against Corruption*, del 31 ottobre 2003, A/58/422. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (*United Nations Convention Against Corruption*, UNCAC) è l’unico Trattato multilaterale internazionale giuridicamente vincolante contro la corruzione che è stato ratificato in Italia con la Legge 3 agosto 2009, n. 116, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*, in G.U. n. 188 del 14 agosto 2009.

⁵¹ In quanto costituisce anche l’unico strumento universale di lotta alla corruzione giuridicamente vincolante a livello internazionale. Si può ben evidenziare inoltre l’unicità di questa Convenzione, rispetto ad altri atti simili, che consta nell’ampiezza e nell’alto livello di dettaglio delle sue disposizioni, occupandosi della lotta alla corruzione in tutte le sue sfaccettature e secondo una prospettiva olistica e multidisciplinare, proprio come intende approcciarsi la Commissione europea con il suo Progetto di Direttiva. In quest’ottica, il Consiglio dell’Unione europea ha evidenziato come “l’azione dell’Unione dovrebbe pertanto informarsi ai lavori del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d’Europa (GRECO), dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e dell’Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC)”; così in Council of the European Union, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio – Orientamento generale*, 11272/24, Bruxelles, 17 giugno 2024, p. 3; v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell’UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*, cit., pp. 22-24.

⁵² V. UN, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption*, New York, 2006. La consapevolezza circa il carattere transazionale e i danni provocati dai fenomeni corruttivi si evidenziava già nel Preambolo della UNCAC, infatti, vi si afferma che “*corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential*”.

⁵³ L’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) è nata nel post Seconda Guerra Mondiale per coordinare le politiche economiche degli Stati europei e non. La Convenzione è stata ratificata, ad oggi, da 40 Stati, di cui 34 appartenenti all’OCSE e 6 Paesi non membri. Possiamo dire che la

nel 1997, a Parigi, ha adottato una Convenzione contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri, con ciò riferendosi a qualsiasi agente o funzionario di un'organizzazione internazionale, ai sensi dell'articolo 1, co. 4, lett. a) della medesima Convenzione.

L'assoluta peculiarità di tale Atto consta nel voler contrastare la sola corruzione internazionale pubblica, coinvolgente i funzionari e gli agenti delle organizzazioni internazionali, non trattando, come fanno invece altre Convenzioni, della corruzione tra privati⁵⁴. L'OCSE ha predisposto infatti un Atto tale da contrastare fenomeni corruttivi che si sviluppano in contesti molto complessi sia dal punto di vista giuridico, che culturale, economico e sociale, soprattutto in riferimento ad economie emergenti; è evidente, dunque, come tale strumento sia basato su una visione economico-finanziaria-commerciale degli atti corruttivi⁵⁵.

Oltretutto, la Convenzione OCSE si propone un ambizioso scopo, cioè armonizzare la disciplina della corruzione mediante la promozione di strategie globali di contrasto basate su strumenti sia preventivi che repressivi, misure penali ed *extra*-penali e proprio tali presupposti, scopi ed obiettivi sono rintracciabili anche nella Proposta di Direttiva della Commissione europea.

Riguardo invece all'operato del Consiglio d'Europa e in particolare al ruolo del GRECO⁵⁶, si può affermare che l'Unione detiene lo *status* di osservatore nel GRECO, così da poter cooperare a livello internazionale e sovra-nazionale in tema anticorruzione, contribuendo oltremodo al dibattito internazionale sulle modalità per migliorare le misure anticorruzione. Ed è anche grazie ai *Report* del GRECO che le Istituzioni europee hanno consapevolezza e conoscenza delle politiche anticorruzione dei vari Stati membri, in particolare sull'applicazione e corretta efficacia della Convenzione Penale sulla Corruzione⁵⁷, di quella Civile sulla Corruzione⁵⁸, del Protocollo Addizionale alla

Convenzione rappresenta la prima, seria, organica, sistematica, efficace e compiuta risposta da parte di una rappresentanza della comunità internazionale alla sempre più crescente diffusione dei fenomeni corruttivi sul piano internazionale, in particolar modo, nelle transazioni commerciali, economiche e finanziarie.

⁵⁴ La corruzione internazionale pubblica si riferisce a fatti corruttivi tra un soggetto privato – corruttore – e un pubblico ufficiale straniero o un funzionario di una organizzazione internazionale – corrotto – indipendentemente dal cd. *locus commissi delicti*. Infatti, non rileva il luogo ove avviene la condotta corruttiva:

questa può avvenire nel Paese del soggetto corrotto o nello Stato del soggetto corruttore o ancora in entrambi gli Stati, oppure può essere realizzata, in tutto o in parte, in un Paese terzo rispetto ai soggetti.

⁵⁵ Si v. G. SACERDOTI, *The 1997 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: an example of piece-meal regulation of globalisation*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1999, pp. 28-35.

⁵⁶ Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) si pone l'obiettivo di rafforzare le capacità dei propri membri di lottare contro la corruzione, monitorando la loro osservanza degli *standard* anticorruzione del Consiglio d'Europa attraverso un procedimento dinamico di valutazione e pressione reciproca, cd. *peer review*. Tale procedimento permette di identificare eventuali mancanze nelle politiche nazionali, spingendo gli Stati a promuovere riforme in ambito legislativo e istituzionale. Il GRECO opera attraverso cicli, chiamati *Round* di Valutazione, ognuno relativo ad uno o più temi specifici. Ad oggi sono parte del GRECO 50 Stati. Per approfondimenti v. <https://www.coe.int/en/web/greco>.

⁵⁷ Convenzione penale sulla corruzione (STE no. 173).

⁵⁸ Convenzione civile sulla corruzione (STE no. 174). La Convenzione civile sulla corruzione è entrata in vigore nel 2003 e ha inteso dotare gli Stati aderenti di specifici rimedi di natura giurisdizionale affinché le persone danneggiate da un atto corruttivo possano agire sul piano civile per la tutela dei propri diritti ed interessi e ottenere il risarcimento dei danni subiti. Tale Atto costituisce la risposta del Consiglio d'Europa

Convenzione Penale sulla Corruzione⁵⁹ e dei Venti Principi Guida contro la Corruzione del Consiglio d'Europa⁶⁰.

Un breve accenno merita anche la Convenzione Penale sulla Corruzione, la quale costituisce un testo organico, ampio e complesso. Già dal Preambolo è possibile individuare i due scopi fondamentali dell'Atto: innanzitutto, fornire una nozione ampia di corruzione, cercando di coordinarla con quelle che sono le definizioni previste dagli ordinamenti dei vari Stati parte, sancendo l'incriminazione di una estesa e vasta gamma di fattispecie ad essa connesse e collegate. Altresì, si evidenzia la necessità di una cooperazione internazionale in materia penale, a volte ostacolata dai vari Paesi, che sia intensificata e adeguata a formulare risposte comuni al crescere del fenomeno corruttivo e perseguire nel miglior modo possibile i reati ad esso connesso.

La peculiarità delle due Convenzioni suddette consta nel fatto che queste si pongono l'obiettivo di promuovere e realizzare strategie globali di contrasto alla corruzione, già nel (e dal) 1999, mediante l'armonizzazione delle differenti discipline anticorruzione, con strumenti sia preventivi che repressivi.

Sarà possibile cogliere come la Proposta di Direttiva riproduca in sintesi la struttura e i contenuti delle Convenzioni del Consiglio d'Europa nonché dell'UNCAC.

4. I contenuti della Proposta di Direttiva

Una attenzione particolare viene qui rivolta al contenuto della Proposta di Direttiva anticorruzione⁶¹. Alla luce di quanto evidenziato ed esplicito nei paragrafi precedenti, in particolar modo considerando quanto si è detto sulla pericolosità e pervasività dei fenomeni corruttivi e, altresì, delle varie spinte avutesi nei consessi internazionali sin

alla constatazione che, varie volte, l'uso di azioni civilistiche risulta un idoneo ed efficace strumento di contrasto al fenomeno delittuoso. L'obiettivo del Trattato è di diffondere un *private enforcement* che costituisca un ulteriore disincentivo alla corruzione. In tema, v. P. MARIANI, *La Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione: un nuovo versante della cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, in G. SACERDOTI (a cura di), *Responsabilità delle imprese e strumenti internazionali anticorruzione: dalla Convenzione OCSE 1997 al Decreto n. 231/2001*, Milano, 2003, p. 244 ss.; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, cit.; G. LOCATI, *Le Convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione e gli adempimenti nazionali di alcuni stati ad esse aderenti. Una prospettiva dinamica nel quadro del sistema di controllo elaborato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*, in *Liuc Papers*, 2003, n. 123, tratto da www.biblio.liuc.it.

⁵⁹ Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione (STE no. 191).

⁶⁰ COE, *Venti Principi Guida contro la Corruzione del Consiglio d'Europa*, Risoluzione (97)24, del 6 novembre 1997.

⁶¹ Il pacchetto anticorruzione presentato dalla Commissione prevede anche un intervento in ambito PESC. Infatti, l'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha presentato una proposta di Regolamento nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune sull'anticorruzione, per l'istituzione di un regime di sanzioni nei confronti dei casi di corruzione più rilevanti, ovunque gli stessi abbiano a manifestarsi, che ledano gravemente gli interessi fondamentali dell'Unione europea. Vds. Joint Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, *on the fight against corruption*, già cit. pp. 16-17.

dagli anni '90 a livello sovra-nazionale e internazionale pattizio⁶², la Commissione europea ha avvertito la necessità di intervenire, in maniera organica e multidisciplinare, sulla normativa di prevenzione e contrasto alla corruzione negli (e tra gli) Stati membri, al fine di poter addivenire ad una normativa armonizzata e coerente in Europa.

A fronte di un quadro normativo frammentato⁶³, la Commissione motiva la presentazione della Proposta sottolineando che la lotta contro la corruzione è essenziale sia per salvaguardare i valori e i principi dell'Unione europea e l'efficacia delle politiche europee degli ultimi anni, sia per conservare lo Stato di diritto e la fiducia nelle Istituzioni nazionali e sovra-nazionali.

Si può quindi affermare che la Proposta di Direttiva rappresenta un cruciale progresso nella lotta contro la corruzione all'interno dell'Unione europea, alla luce del fatto che la politica criminale dell'Unione, negli ultimi anni, ha manifestato gravi carenze⁶⁴, tra cui l'assenza di una linea unitaria in ordine all'*an* e al *quomodo* dell'intervento penale. Esemplificazione di tale mancata coesione e raccordo ad unità sono infatti le molteplici

⁶² Nello specifico, la Commissione segnala che “occorre aggiornare il vigente quadro giuridico dell'UE in materia di lotta contro la corruzione, per tener conto dell'evoluzione delle minacce poste dalla corruzione e degli obblighi giuridici che l'Unione e gli Stati membri si sono assunti in base al diritto internazionale, oltre che dell'evoluzione dei quadri giuridici penali internazionali”, così nella Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla lotta contro la corruzione che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM/2023/234 final.

⁶³ “L'UE dispone di norme penali per combattere la corruzione, ma sono frammentarie, obsolete e di portata limitata”. È utile ribadire che le politiche dell'Unione europea nella lotta alla corruzione, oltre che fondarsi sulle Convenzioni e le Relazioni menzionate nei paragrafi precedenti, fanno riferimento alla Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, *che stabilisce requisiti relativi alla configurazione della corruzione come reato per quanto riguarda il settore privato*, già cit.; alla *Direttiva UE/2018/1673, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, in G.U.U.E. L 283 del 12 novembre 2018, p. 23-30, che configura la corruzione come reato presupposto del riciclaggio; alla *Direttiva UE/2017/1371, relativa alla lotta contro la frode e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione*, in G.U.U.E L 198 del 28 luglio 2017, pp. 29-41, tra cui la corruzione attiva e passiva; alla *Relazione annuale sullo Stato di diritto della Commissione*, nell'ambito della quale sono monitorati gli sviluppi della lotta contro la corruzione a livello nazionale e, dal 2022, sono rivolte anche apposite raccomandazioni agli Stati membri; al *Semestre del Consiglio europeo per il coordinamento delle politiche economiche e i piani nazionali di ripresa e resilienza*; al *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*, in G.U.U.E. L 433I del 22 dicembre 2020, p. 1-10, in base al quale la Commissione può proporre che il Consiglio sospenda in tutto o in parte l'erogazione di fondi europei agli Stati membri in cui violazioni dei principi dello Stato di diritto – tra cui vi è la corruzione – possano compromettere, o rischiano seriamente di compromettere, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o gli interessi finanziari della stessa. Ancora, è fatto riferimento alla *Convenzione del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione*, alla *Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale* – *Direttiva UE 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 5 luglio 2017, *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, in G.U.U.E. L 198 del 28 luglio 2017 (“direttiva PIF”) – e da ultimo alla *Direttiva relativa al recupero e alla confisca dei beni*, *Direttiva UE 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 24 aprile 2024, *riguardante il recupero e la confisca dei beni*, in G.U.U.E. L del 2 maggio 2024.

⁶⁴ Si noti come il testo della Proposta raccoglie anche le diverse indicazioni e raccomandazioni più volte fornite dalla stessa Commissione nei *Rule of Law Reports*. Il Rapporto sullo Stato di Diritto dell'Unione è una delle principali iniziative realizzate dalla Presidente della Commissione europea *von der Leyen* da quando è entrata in carica nel 2019.

iniziative volte a sostenere ciascuno Stato membro nella lotta contro la corruzione a livello nazionale⁶⁵.

“La necessità è di fondare in materia azioni integrate a livello mondiale, regionale (quindi continentale-europeo) nonché nazionale, in una dimensione olistica che coinvolga ogni leva utile al contrasto e tutte le componenti della società europea. Il “pacchetto” si situa, insomma, nella prospettiva che l’azione di contrasto (declinato in termini tanto di prevenzione quanto di repressione) riguardante la corruzione sia necessaria per proteggere i “valori” europei (articolo 2 TUE) e per garantire efficaci politiche dell’Unione, affermando l’inermità di un contrasto frutto di iniziative individuali degli Stati membri, non sorrette da un reciproco dialogo costante, utile all’applicazione di una strategia comune”⁶⁶.

La principale novità consiste nel riunire in un unico atto giuridico, per la prima volta a livello dell’Unione, le norme sulla corruzione nei settori pubblico e privato, così da creare una cultura anticorruzione e realizzare un unico *corpus* di norme, di base e di indirizzo, tale da armonizzare le 27 normative nazionali presenti nell’Unione, sempre nel solco di “una politica di giustizia dell’UE [che deve] mirare a consolidare quanto è già stato realizzato e, laddove necessario e opportuno, a codificare leggi e prassi dell’Unione e a completare il quadro esistente con nuove iniziative (...) e promuovere coerenza e chiarezza della legislazione dell’UE”⁶⁷.

La Proposta, infatti, introduce disposizioni comuni minime per la definizione di reati e per la fissazione di rispettive sanzioni che travalicano il solo reato di corruzione in senso stretto, ed anzi, considerano un insieme di fattispecie, in vario modo correlate al più ampio fenomeno corruttivo, così da “garantire che tutte le forme di corruzione siano perseguibili penalmente in tutti gli Stati membri”⁶⁸.

⁶⁵ Oltre ai vari Programmi politici delle Istituzioni europee che trattano di lotta alla corruzione e al ruolo di organismi quali OLAF, EPPO, Eurojust, vi sono anche le relazioni annuali sullo Stato di diritto. Infatti, dal 2020 la Commissione europea monitora gli sviluppi degli Stati nella lotta contro la corruzione. Come anticipato, dal 2022 le relazioni riportano raccomandazioni per ciascun Paese, volte a sostenere gli Stati membri nell’impegno a portare avanti le riforme pianificate o in corso, a incoraggiare sviluppi positivi e a contribuire a individuare gli ambiti in cui potrebbe essere necessario apportare miglioramenti o dare seguito a recenti cambiamenti o riforme. Si pensi anche al Fondo Sicurezza Interno dell’UE, in relazione allo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, che finanzia fra l’altro una serie di azioni contro la corruzione da parte dei vari Stati membri.

⁶⁶ Così N. PARISI, D.G. RINOLDI, *Lo “Spazio” del diritto penale fra soprannazionalità (dell’Unione Europea) e nazionalismo (italiano) alla luce della controversa vicenda “Qatargate”*, in questa *Rivista*, 2023, n. 3, pp. 14-26.

⁶⁷ In questi termini la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L’agenda giustizia dell’UE per il 2020: rafforzare la fiducia, la mobilità e la crescita nell’Unione*, dell’11 marzo 2014, COM/2014/0144 final.

⁶⁸ Relazione della Commissione europea, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 3 maggio 2023, COM(2023) 234 final, p. 2.

4.1 Profili problematici: base giuridica, principio di sussidiarietà e di proporzionalità

Si ritiene utile anche un breve accenno ad alcuni profili di problematici che investono il Progetto, scaturenti dal rapporto politico-istituzionale con i vari Parlamenti nazionali, in particolare riguardo alla sua base giuridica⁶⁹, costituita dagli articoli 82, paragrafo 1, lettera d)⁷⁰ e 83, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷¹.

Nel caso di dimensione transnazionale, l'articolo 82 TFUE consente di adottare norme minime comuni nei settori della ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; dei diritti della persona nella procedura penale; dei diritti delle vittime della criminalità e tali norme minime possono, poi, essere adottate anche in merito alla definizione dei reati e delle sanzioni in materia, tra le altre, di corruzione.

A livello di Unione europea si ha un importante riferimento nel TFUE, che riconosce la corruzione come un reato di spiccata rilevanza, tanto da inserirlo tra i reati particolarmente gravi, per via della dimensione transfrontaliera che lo riveste, per i quali possono essere stabilite regole minime, definitive e sanzionatorie, così come sancito nel paragrafo 1 dell'articolo 83 suddetto.

Ancora, l'articolo 83 fa utilizzo di un'espressione molto efficace e sintomatica della politica – almeno auspicata – di contrasto alla corruzione dell'Unione europea agendo “su

⁶⁹ “...establishing a legal basis explicitly dedicated to the Union's criminal competence required a lengthy and laborious process”, così in T. RUSSO (a cura di), *The Evolution of European Criminal Competence*, già cit., p. 60; A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, n. 1, pp. 43-78; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale*, del 20 settembre 2011, COM(2011) 573 final.

⁷⁰ Così l'articolo 82 TFUE (*ex* articolo 31 del TUE): “1. La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori di cui al paragrafo 2 e all'articolo 83. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure intese a: (...) d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni”.

⁷¹ Così l'articolo 83 TFUE (*ex* articolo 31 del TUE): “1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. 2. Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76”.

basi comuni”, così da evitare forme di *forum shopping* e/o comunque divergenze di tutele, diritti, sanzioni a livello regionale.

L’assoluta necessità di contrastare la criminalità transnazionale – in particolare, i fenomeni corruttivi – in ambito europeo, mediante il diritto penale sostanziale, così da addivenire ad una omogeneità delle fattispecie criminose e del trattamento sanzionatorio nei diversi Stati membri, ha comportato un rafforzamento delle competenze dell’Unione in ambito penale, che contrasta con il potere di imperio e punitivo, proprio nella materia penale, caratteristico degli Stati⁷².

È di rilievo il riferimento ad entrambi i paragrafi – 1 e 2 – dell’articolo 83 già menzionato, in quanto, la corruzione rientra tra i cd. “dieci euro-crimini”, per cui è necessaria una *harmonization* del diritto penale dei vari Paesi membri, considerando la necessità di combattere i fenomeni corruttivi su basi comuni, poiché aventi una dimensione transazionale, e per garantire una efficace attuazione delle politiche dell’Unione⁷³.

La questione, infatti, si lega altresì alla verifica del rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà dell’azione dell’Unione europea da parte dei 27 Stati membri⁷⁴.

⁷² Può dirsi che il classico e tradizionale *ius puniendi* non è più di competenza esclusiva degli Stati. Assistiamo infatti sempre più alla dimensione sovranazionale del diritto penale, sia a livello normativo sia giurisprudenziale. Le scelte di criminalizzazione e la definizione delle fattispecie criminose hanno smesso di essere di sola prerogativa del legislatore statale. Per un approfondimento vds. F. VIGANÒ, *Dal “diritto penale dello Stato” al “diritto penale sovranazionale”*, in M. DONINI, L. GARLATI, M.N. MILETTI, R. ORLANDI (a cura di), *I cardini della modernità penale dai codici Rocco alle stagioni dell’Italia repubblicana*, Roma, 2024, pp. 97-140.

⁷³ Cfr. M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, p. 900 e ss.

⁷⁴ Il principio di proporzionalità prevede che il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitino a quanto necessario per conseguire gli obiettivi previsti, mentre la sussidiarietà è finalizzata a individuare il miglior livello di *governance* per la definizione e l’attuazione delle politiche dell’Unione europea, così che essa possa intervenire soltanto quando ritenuto necessario e più utile rispetto all’adozione di misure adottate a livello nazionale, regionale o locale. Si vedano gli articoli 2 e 5 TUE nonché i Protocolli nn. 1 e 2 al TFUE e al TUE. Per approfondimenti vds. Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell’UE*, del 23 ottobre 2018, COM(2018) 703 final; M.T. NIGRO, *Parlamento e Unione Europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, n. 1, pp. 79-87; R. PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell’Unione europea*, Bari, 2024; F. RASPADORI (a cura di), *L’attuazione delle politiche dell’Unione europea a livello regionale e locale*, Torino, 2021; F. FABBRINI (a cura di), *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, Bologna, 2018; R. MASTROIANNI, G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell’Unione Europea*, Torino, 2023, spec. pp. 85 e ss.; R. ADAM, A. TIZZANO (a cura di), *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2024, spec. pp. 491 e ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell’Unione europea – Vol. I*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), Napoli, 2023, pp. 66 e ss.; U. VILLANI (a cura di), *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Bari, 2024, pp. 98 e ss.; A. PITRONE (a cura di), *Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nell’Unione europea*, Napoli, 2023.

Sul punto, diversi Parlamenti nazionali⁷⁵, tra cui quello italiano⁷⁶, ma altresì parte della dottrina⁷⁷, hanno ritenuto, per differenti motivi, errato fondare l'azione delle Istituzioni europee, oltre che negare totalmente le competenze dell'Unione europea sulla base dei suddetti riferimenti normativi⁷⁸.

Si segnala il Parere motivato⁷⁹ della XIV Commissione Permanente (Politiche dell'Unione europea)⁸⁰, del luglio 2023, in cui si afferma che, in “un contesto europeo segnato da tradizioni e valori giuridici diversi (...) la proposta in esame esorbita dalla base giuridica richiamata a suo fondamento nella misura in cui essa disciplina reati ulteriori rispetto a quello di corruzione in senso stretto, privi peraltro del requisito della transnazionalità, relativamente ai quali l'UE non ha la competenza ad adottare norme di armonizzazione”.

Ancora, “anche laddove si volesse ritenere che la disciplina di fattispecie criminose ulteriori rispetto alla corruzione in senso stretto sia riconducibile all'articolo 83 del TFUE, la proposta risulterebbe palesemente in contrasto con il principio di sussidiarietà e con quella di proporzionalità. Ciò in quanto essa detta, senza che sia dimostrata la necessità ed il valore aggiunto dell'intervento a livello di Unione europea, una disciplina pervasiva che incide profondamente su normative, quali quelle contenute nei codici penali e di procedura penale, che tengono conto delle specificità dei sistemi, dei dati statistici e

⁷⁵ Il Trattato di Lisbona ha ampliato le prerogative dei Parlamenti nazionali, prevedendo, all'articolo 12 TUE, che gli stessi contribuiscano attivamente al buon funzionamento dell'Unione, coinvolgendoli nei meccanismi di valutazione dell'attuazione delle politiche dell'UE in materia di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Cfr. L. BARTOLUCCI, *La prima rimessione in Aula di un parere motivato sul controllo di sussidiarietà*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2023, n. 6, pp. 5-21; P. CARETTI (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011; Parlamento europeo, *Note tematiche sull'Unione europea*, Bruxelles, 2024.

⁷⁶ Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Elementi per l'esame in Assemblea del parere motivato adottato dalla XIV Commissione (Doc. XVIII-bis, n. 10) sulla proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione*, Dossier n° 4 - 24 luglio 2023.

⁷⁷ Su tutti v. N. PARISI, D. G. RINOLDI, *Lo “spazio” del diritto penale fra soprannazionalità*, già cit., pp. 18 e ss., in cui gli A. evidenziano la superficialità e approssimazione da parte dei redattori della Proposta nel fondare la potenziale normativa sugli articoli 82 e 83 TFUE in luogo degli articoli 84 e 87 TFUE.

⁷⁸ Ad es., in tali termini il Senato della Repubblica Ceca, così come la Camera dei Deputati della Repubblica Ceca, i quali, da un lato, sostengono gli obiettivi sanciti nella Proposta di Direttiva, ma, dall'altro lato, considerano alcune parti della stessa problematiche, al punto da nutrire dubbi sulla loro giustificazione e sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Sulla stessa linea d'onda si pone il *Riksdag*, Parlamento svedese, il quale, nel parere motivato considera discutibile che la competenza legislativa dell'UE in materia di diritto penale possa divenire così estesa, evidenziando il mancato rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, oltre che una lesione alla democraticità. Di diverso avviso è l'Assemblea della Repubblica portoghese – Commissione affari europei che ritiene come “*this initiative does not infringe the principles of subsidiarity and proportionality, in that the proposed objective will be more effectively achieved by Union action, and the proposed action does not go beyond what is necessary for that purpose*”.

⁷⁹ Parere motivato XIV Commissione, *Politiche dell'Unione europea*, del 19 luglio 2023.

⁸⁰ Organo della Camera dei Deputati che esprime un Parere motivato ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La previsione dell'articolo suddetto è la seguente “ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà”.

delle culture giuridiche, economiche e sociali, nonché dell'ordinamento costituzionale e delle Pubbliche amministrazioni di ciascuno Stato membro”.

Dunque, i Trattati riconoscono agli Stati di poter verificare che “nel caso d'intervento dell'Unione in una materia di competenza non esclusiva, detto intervento sia strettamente limitato ai casi in cui l'obiettivo perseguito della relativa proposta legislativa possa essere ‘meglio realizzato’ a livello dell'Unione, ai sensi dell'articolo 5, par. 3, TUE”⁸¹.

Può evidenziarsi che ad una attenta analisi, la Commissione poteva far riferimento ad altre disposizioni previste nel TFUE, in luogo dell'articolo 83 TFUE⁸², ossia poteva essere adoperato l'articolo 84 TFUE che sembra essere molto più calzante nel caso di specie, nonché l'articolo 87 TFUE⁸³.

Si rileva come, a discapito di quanto evidenziato anche dal Parlamento italiano, un'azione coordinata a livello sovra-nazionale era ed è necessaria proprio, per quanto sottolineato dai paragrafi precedenti e più volte dai Preamboli e/o *Consideranda* degli Atti e Convenzioni, dall'essere la corruzione e i reati ad essa collegati contraddistinti da transnazionalità⁸⁴. Ulteriori elementi a sostegno di una comune azione di intervento sono rappresentati dalla necessità di evitare il cd. *forum shopping*, da una migliore attività delle Autorità giudiziarie dei vari Paesi membri e da una migliore garanzia dei diritti di difesa.

4.2 Un focus sulle novità rilevanti

La Direttiva prova a riunire, per la prima volta, in un unico atto giuridico, le misure di contrasto alla corruzione sia nel settore pubblico che privato, prevedendo altresì misure preventive e norme per indagini e azioni penali più efficaci.

In verità, l'armonizzazione proposta ha sollevato dubbi in seno ad alcuni Parlamenti nazionali in merito al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma, nonostante ciò, la Proposta obbligherebbe i Paesi membri a perseguire penalmente le medesime fattispecie di corruzione e a definirle altresì allo stesso modo.

La Proposta dell'Unione europea, quindi, vincolerebbe gli Stati membri all'adozione sia di norme di armonizzazione minima delle fattispecie criminose riconducibili al

⁸¹ Si v. L. GIANNITI, N. LUPO (a cura di), *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, pp. 331-332.

⁸² Vds. D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale alla prova dell'integrazione politica*, Milano, 2023, pp. 67-74. Inoltre, si evidenzia che “l'art. 83 TFUE non indica quale competenza concorrente di Unione e Stati membri il contrasto tramite la leva repressiva della sola corruzione attiva e passiva (“corruzione in senso stretto” come, appunto, si sostiene nel parere), bensì pure delle diverse fattispecie di corruzione che volta a volta venisse considerato necessario contrastare con un'azione normativa europea”, così N. PARISI, D. RINOLDI, *Lo “spazio” del diritto penale fra soprannazionalità*, cit., p. 19.

⁸³ Si veda come lo stesso Comitato economico e sociale europeo, nel proprio Parere sul tema, consiglia di “valutare la possibilità di estendere la base giuridica della strategia dell'UE in materia di lotta alla corruzione (...) andrebbe anche inserito un riferimento all'articolo 84 del TFUE, in quanto comprende misure preventive, e all'articolo 87 TFUE in ragione della necessità di una cooperazione di polizia”; v. Parere del Comitato economico e sociale europeo, *sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione*, in G.U.U.E. C, C/2024/886 del 6 febbraio 2024.

⁸⁴ Ad oggi, appare evidente, che è divenuto sempre più difficile identificare problematiche e/o questioni, anche nel diritto penale, non rientranti nella competenza dell'Unione europea.

concetto di corruzione in senso ampio e delle relative sanzioni, ma altresì si occuperebbe di misure di prevenzione, nonché di strumenti per agevolare e rafforzare la cooperazione transfrontaliera nelle attività di contrasto a tale fenomeno. Parimenti, si punta a perseguire le persone giuridiche⁸⁵, così che possano essere ritenute responsabili di siffatti reati e destinatarie di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive⁸⁶. Anche in riferimento agli enti si prevedono circostanze attenuanti ed aggravanti⁸⁷.

Tra le novità principali delineate nella Proposta di Direttiva vi è la previsione di trasformare i reati “semi-obbligatori”⁸⁸ da introdurre, così come previsto dall’UNCAC, in reati “obbligatori”, per cui si parla di un obbligo di adozione⁸⁹.

Ciò è apprezzabile in quanto se “l’Unione europea, nell’applicazione di disposizioni convenzionali stabilite dai propri ventisette Stati membri (ovvero i Trattati di Unione), voglia dotarsi di una normativa più stringente rispetto a quella stabilita in ambito Nazioni Unite (utilizzando norme di *hard law* invece di *soft law*) non solo è giuridicamente coerente con il sistema internazionale delle fonti, ma è pure una situazione del tutto fisiologica e addirittura auspicabile, essendo proprio a ciò preordinata la cooperazione su base regionale”⁹⁰.

La Commissione vuole uniformare la disciplina dei vari Stati membri, in tale settore, con la Proposta qui in oggetto, avendo sullo sfondo, come *trait d’union*, proprio

⁸⁵ In merito alla particolare disciplina per gli enti, è possibile evidenziare una forte diversificazione rispetto alla disciplina prevista dalla normativa italiana; il riferimento è al D. Lgs. 231/2001, in quanto, dalla lettura dell’articolo 16 della Proposta, la responsabilità delle persone giuridiche si fonderebbe su criteri di imputazione oggettivi, mentre l’ordinamento giuridico italiano fa riferimento negli articoli 5 e ss. del D. Lgs. 231/2001 a criteri soggettivi, *rectius* la colpa di organizzazione.

⁸⁶ La novità sicuramente riguarda le sanzioni: infatti, l’articolo 17, par. 2, lett. a), parla di sanzioni pecuniarie, penali o meno, riferite al fatturato dell’ente. Tant’è che il limite massimo della sanzione non deve essere inferiore al 5% del fatturato globale totale della persona giuridica, comprese le società collegate, nell’esercizio precedente a quello della decisione di irrogazione della sanzione pecuniaria.

⁸⁷ L’articolo 18 prevede che gli Stati adottino come circostanza attenuante l’efficace attuazione ad opera della persona giuridica di programmi di controllo interno, di sensibilizzazione in materia di etica e di conformità per prevenire la corruzione, prima o dopo la commissione del reato. In tal caso, la normativa italiana è avanti, sancendo già da anni, come sia l’adozione di un modello di organizzazione e gestione (MOG), sia di un organismo interno di valutazione (OdV), siano esimenti della responsabilità e/o attenuanti della sanzione pecuniaria. Altra ipotesi in cui il sistema 231 è più sviluppato rispetto alla Proposta europea consta nelle ipotesi di collaborazione *post-delictum*. Anche l’Unione europea sembrerebbe avviarsi verso il solco tracciato dal sistema anglosassone di dare forte rilevanza ai *compliance programs* nell’ottica della prevenzione del rischio di reato e della riparazione degli effetti dannosi nascenti dal reato commesso.

⁸⁸ La portata raccomandatoria è sancita nell’UNCAC con la seguente formula: “*shall consider adopting*”.

⁸⁹ La Proposta di Direttiva, in altre parole, cerca di superare la dicotomia *mandatory offences* e *non mandatory offences*, caratterizzanti l’UNCAC, puntando a sancire obblighi di penalizzazione per tutte quelle fattispecie che, nell’ambito della Convenzione di Merida, erano concepite come meramente facoltative. L’argomento principale e dirimente riguarda se il recepimento del singolo reato è obbligatorio o meno per gli Stati parte: in un caso, viene utilizzata l’espressione “*Each State Party shall adopt such legislative and other measures*”, nell’altro, l’espressione “*Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures*”. Sul punto v. L. STORTONI, G. S. CALIFANO, *Ex falso sequitur quodlibet: l’invocazione di vincoli sovranazionali nel dibattito sull’abrogazione dell’abuso d’ufficio*, in *Dis Crimen*, 2023. Gli A. sono fortemente critici nei confronti di possibili vincoli internazionali, ritenendo non necessaria alcuna valutazione sull’abolizione del reato di abuso d’ufficio ai sensi dell’articolo 117 Cost.

⁹⁰ N. PARISI, D. G. RINOLDI, *Lo “Spazio” del diritto penale fra soprannazionalità*, già cit., p. 22.

l'UNCAC⁹¹. Così facendo però la Proposta di Direttiva replica anche le carenze che connotano, dal 2003, la Convenzione delle Nazioni Unite, in particolare nelle definizioni delle fattispecie di reato, caratterizzate da genericità e vaghezza eccessive⁹².

Si può notare che già il testo proposto dalla Commissione europea, in circa un anno, è stato oggetto di analisi, discussioni ed emendamenti, dapprima dal Comitato economico e sociale europeo⁹³, poi dal Comitato europeo delle Regioni⁹⁴, in seguito dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo⁹⁵, e da ultimo, in prima lettura, dal Consiglio dell'Unione europea⁹⁶.

Non si può in tale sede dar conto di ogni singolo emendamento proposto, riguardante non solo ovvie modifiche alla formulazione del testo della Commissione, ma anche aggiunte *ex novo* di *Consideranda* e di articoli, sino a giungere a proposte di modifiche consistenti nel posizionare in maniera diversa le varie disposizioni.

Riprendendo quanto suddetto sulla difficoltà di addivenire a definizioni congiunte, un esempio, in tal senso, è rappresentato dall'articolo 2, rubricato "Definizioni", in merito al concetto di funzionario pubblico, europeo e nazionale, poiché sul punto, vari sono gli emendamenti proposti al testo base, il quale appare troppo semplice e scarno. Le modifiche proposte prevedono una estensione e assimilazione ai funzionari dell'Unione europea dei membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione e del relativo personale. Altresì, si prevede l'introduzione del "funzionario di alto livello", come colui al quale "sono conferite funzioni esecutive, amministrative, legislative o giurisdizionali chiave"⁹⁷; in tale senso la definizione prevista dalla Commissione si basa su un'ottica di mera qualificazione giuridica del ruolo svolto⁹⁸, mentre la Proposta del Consiglio si pone in ottica funzionalistica.

⁹¹ Lo stretto legame tra Unione europea e UNCAC è dovuto al fatto che l'Unione è divenuta parte contraente della Convenzione nel 2008, così da rafforzare il ruolo guida delle Istituzioni europee nella lotta globale contro la corruzione. V. Decisione 2008/801/CE del Consiglio, del 25 settembre 2008, *relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, in GU L 287 del 29 ottobre 2008. La Proposta di Direttiva, in verità, riproduce, anche se in sintesi, la struttura e i contenuti dell'UNCAC. Ci si poteva aspettare che questa fosse usata come base di partenza sicuramente, meno che la si seguisse pedissequamente. Esemplicativamente, gli articoli 3 e 4 ricalcano in gran parte le disposizioni dell'UNCAC sulla prevenzione della corruzione, come nuovo strumento da adottare.

⁹² Cfr. V. MONGILLO, *Strengths and weaknesses of the Proposal for a EU directive on combating corruption*, in *Sistema Penale*, 2023, n. 7, spec. p. 4.

⁹³ Parere del Comitato economico e sociale europeo, *sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione*, già cit.

⁹⁴ Parere del Comitato europeo delle regioni, *Quadro anticorruzione dell'UE*, COR 2023/03805, in G.U.U.E. C, C/2024/1048 del 9 febbraio 2024.

⁹⁵ Relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, A9-0048/2024, del 21 febbraio 2024.

⁹⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla lotta contro la corruzione – Orientamento generale*, 11272/24, Bruxelles, 17 giugno 2024.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 29.

⁹⁸ Si può vedere come sia il testo base della Commissione che quello emendato dal LIBE siano elenchi di cariche e ruoli svolti che è possibile qualificare come "funzionario di alto livello", rappresentando una categoria chiusa; mentre l'emendamento proposto dal Consiglio, lungi dal fare un elenco di cariche, evidenzia la sostanza dell'incarico svolto e le funzioni operative, così da ampliarne il concetto.

Inoltre, denota particolare sensibilità giuridica l'emendamento n. 47 del LIBE che fornisce una interessante definizione del conflitto di interessi, inquadrandolo come “una situazione in cui l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un funzionario pubblico è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto”⁹⁹.

La Proposta di Direttiva ha ad oggetto le definizioni di svariate figure di reato – ferma è la volontà di arginare il fenomeno corruttivo *lato sensu* inteso¹⁰⁰ –, ma altresì involge fondamentali istituti di diritto penale sostanziale, quali circostanze attenuanti¹⁰¹ e aggravanti, prescrizione, nonché la responsabilità delle persone giuridiche e plurime disposizioni di carattere processuale.

In particolare, nell'ottica dell'ampliamento, si notino le incriminazioni in materia di corruzione¹⁰²: la corruzione attiva e passiva, sia nel settore pubblico che privato, l'appropriazione indebita, le condotte di traffico di influenze¹⁰³, l'abuso di ufficio, l'intralcio alla giustizia e l'arricchimento illecito¹⁰⁴ connesse alla corruzione.

Secondo la Proposta, la fattispecie di cui all'articolo 11 – l'abuso d'ufficio – si applicherebbe in egual modo sia ai pubblici ufficiali sia ai privati, ingenerando una equiparazione tanto sul piano criminoso quanto punitivo inaccettabile poiché lesivo del principio di uguaglianza¹⁰⁵.

⁹⁹ Relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, cit., p. 39.

¹⁰⁰ Come affermato già all'inizio del presente contributo, la nozione sovranazionale di corruzione non si riferisce solo alle tradizionali ipotesi criminose di corruzione (quelle che vengono denominate *bribery*), bensì si ha un concetto più ampio, come di un qualsiasi abuso di potere finalizzato all'ottenimento di un indebito vantaggio privato.

¹⁰¹ Ad esempio, le circostanze attenuanti prevedono ipotesi in cui l'autore del reato fornisca alle autorità competenti informazioni che non sarebbero state in grado di ottenere altrimenti, aiutandole a identificare o consegnare gli autori del reato o a reperire le prove.

¹⁰² Come si è evinto, la Proposta mira ad integrare nel diritto dell'Unione e di tutti i Paesi membri tutti i reati connessi alla corruzione previsti dall'UNCAC.

¹⁰³ In merito, “l'art. 10 della Proposta, è pienamente allineato anche con il contenuto dell'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999. Il primo paragrafo impone di incriminare le condotte intenzionali consistenti nel fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura per una persona o un terzo affinché detta persona eserciti un'influenza reale o presunta in vista di ottenere un vantaggio altrettanto indebito da un funzionario pubblico; sul lato passivo, l'obbligo di incriminazione si estende alle condotte consistenti nel sollecitare o ricevere tale indebito vantaggio o la promessa dello stesso. Il secondo paragrafo, invece, dell'art. 10 prende cura di precisare che ai fini della punibilità delle condotte che precedono è irrilevante che l'influenza sia esercitata o meno, o che la presunta influenza raggiunga effettivamente i risultati voluti”, così L. SALAZAR, F. CLEMENTUCCI, *Per una nuova Anti Corruzione europea: Eu-rbi et Orbi*, in *Sistema Penale*, 2023, nn. 7-8, p. 79.

¹⁰⁴ L'articolo 13 della Proposta è particolarmente netto e duro, obbligando gli Stati a prevedere l'incriminazione delle condotte intenzionali di acquisto, detenzione o utilizzazione di beni da parte di un funzionario pubblico nella consapevolezza che derivino dalla commissione di uno degli altri reati di corruzione contemplati dalla proposta, a prescindere dal se il funzionario sia stato o meno coinvolto nella commissione del reato.

¹⁰⁵ Il concetto di abuso così come qui considerato in sede europea si ritiene non possa avere lo stesso peso o disvalore se posto in essere da un dirigente pubblico oppure da un dirigente privato. Sul punto v. A. MILONE, M. CUTOLO, *Dalle istanze liberali al parossismo penalistico e alle lacune di tutela, ovvero: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio come cavallo di Troia*, in *Sistema Penale*, 2024, n. 9, p. 26.

Un limite e, forse, il più grave *punctum dolens* è rintracciabile nella equiparazione delle risposte sanzionatorie a reati tra loro diversi, sia per la qualità dell'autore, sia per il disvalore e la lesione del bene giuridico tutelato. Ad esempio, le condotte appropriate e/o distrattive del pubblico funzionario risultano punite alla stessa stregua delle medesime condotte realizzate dal soggetto che opera nel settore privato; lo stesso dicasi per l'abuso d'ufficio che prevede il medesimo trattamento sanzionatorio, sia nell'ipotesi di commissione del fatto da parte del pubblico ufficiale, che del privato.

Medesimo problema si pone per il regime della prescrizione: la Proposta è particolarmente dettagliata prevedendo termini minimi per ciascun singolo reato oggetto della stessa¹⁰⁶.

Tali equiparazioni appaiono eccessive, sia dal punto di vista della prescrizione, sia per la risposta sanzionatoria, scontrandosi infatti con i principi di uguaglianza, di legalità e di proporzionalità della pena (previsti negli articoli 2 TUE, 49 e 52 della CDFUE) e facendo venir meno l'idea di "punire non più di quanto sia giusto, non più di quanto sia utile"¹⁰⁷.

In virtù dei rispettivi Protocolli al Trattato di Lisbona, la futura Direttiva non vincolerà la Danimarca mentre l'Irlanda sarà libera di decidere se esercitare o meno la propria facoltà di *opt-in*, valutando se vincolarsi o meno alla nuova normativa¹⁰⁸.

4.3 Possibili contrasti *de iure condendo* per l'Italia in tema di abuso d'ufficio

Il testo della Proposta della Commissione¹⁰⁹, all'articolo 11 prevede, come *supra* riferito, la criminalizzazione condotte perfettamente riconducibili alla definizione nostrana di abuso d'ufficio¹¹⁰.

Alla luce di ciò, non può sfuggire come la potenziale depenalizzazione, a livello nazionale, di importanti fattispecie, quali le condotte perseguite e sanzionate dall'abuso d'ufficio, volute nei consessi sovra-nazionali, potrebbe influire sull'efficacia del

¹⁰⁶ Nella Proposta, infatti, il peculato è sottoposto al medesimo termine di prescrizione dell'appropriazione indebita, così come l'abuso di funzione del pubblico ufficiale ha lo stesso termine di prescrizione se il delitto è commesso dal privato. Ancora, per i reati di corruzione nel settore pubblico e di intralcio alla giustizia tale termine non potrà essere inferiore a 15 anni.

¹⁰⁷ Così G. GIUDICELLI-DELAGE, *Droit pénal de la dangerosité - Droit pénal de l'ennemi*, in *Revue de Science criminelle et de Droit pénal comparé*, 2010, spec. p. 69.

¹⁰⁸ Si fa qui riferimento ai Protocolli nn. 21 e 22 al TFUE che riconoscono un regime speciale di favore a Danimarca ed Irlanda, riconoscendo rispettivamente alla prima la possibilità di non partecipare all'adozione delle misure previste dal Titolo V del TFUE, e al secondo di valutare caso per caso se adottare una misura.

¹⁰⁹ Sul punto è importante evidenziare come mentre la Commissione europea preveda un obbligo, il recente testo della Proposta così come rivisto dal Consiglio UE parla di possibilità/facoltà. Per quanto si proverà a dire di seguito, sicuramente tale ultima posizione è più confacente agli interessi italiani rispetto a quella iniziale della Commissione. Bisognerà attendere il testo definitivo licenziato dalle Istituzioni europee per comprendere anche gli sviluppi futuri della normativa italiana in tema di abuso d'ufficio, ma anche sul traffico di influenze illecite, e verificare se l'Italia è venuta meno ad un obbligo sovranazionale di penalizzazione.

¹¹⁰ Per una analisi approfondita vds. M. GAMBARDELLA, *La "proposta di direttiva in materia di lotta alla corruzione" al vaglio del parlamento. qualche riflessione sui reati di abuso d'ufficio e traffico di influenze*, in *Sistema Penale*, del 27 luglio 2023.

contrasto della corruzione. Senza dimenticare altresì che le fonti sovranazionali sono giuridicamente vincolanti per l'Italia ai sensi dell'articolo 117, comma primo, della Costituzione.

In tali termini si pone la questione riguardante l'Italia a seguito dell'emanazione della L. 114/2024 che abroga l'abuso d'ufficio¹¹¹ e modifica il reato di traffico di influenze illecite¹¹².

Tra l'altro, proprio in virtù di possibili esposizioni a critiche e procedure d'infrazione provenienti dalle Istituzioni europee e da organismi di valutazione, quali il GRECO, il legislatore italiano¹¹³, prima di abrogare l'abuso d'ufficio, ha introdotto¹¹⁴ il nuovo articolo 314-bis c.p.¹¹⁵ che ricalca in parte¹¹⁶ il testo dell'articolo 323 c.p. (abuso d'ufficio) successivamente abrogato.

Per di più neanche il nuovo reato sul peculato per distrazione è immune da riserve e criticità e ben potrà essere oggetto di attenzione poiché risulterebbe in contrasto con la Direttiva UE 2017/1371¹¹⁷.

¹¹¹ L'abuso d'ufficio, reato previsto e punito, dall'articolo 323 c.p. è stato abrogato dall'articolo 1, comma 1, lettera b) della L. 9 agosto 2024, n. 114, in G.U. n. 187 del 10 agosto 2024.

¹¹² Sul punto vds. G.L. GATTA, *La Legge Nordio e il "soffocamento applicativo" del traffico di influenze illecite. Tra parziale abolitio criminis e profili di illegittimità costituzionale per violazione di obblighi internazionali*, in *Sistema Penale*, 2024, nn. 7-8, pp. 145-152; F. COPPOLA, *L'abrogazione dell'abuso d'ufficio: è davvero il minore dei mali?*, in *Rivista penale*, 2023, n. 8, p. 670 ss.; R. CANTONE, A. MILONE, *Le modifiche al traffico di influenze da parte del DDL Nordio; tutt'altro che mere precisazioni!*, in *Sistema Penale*, 2024, n. 1, pp. 5-26; Testo dell'intervento del Dott. R. Cantone in occasione dell'audizione del 13 settembre 2023 presso la Commissione Giustizia del Senato sul DDL n. 808/2003.

¹¹³ Nelle premesse del Decreto-legge, infatti, il Governo italiano motiva il ricorso alla decretazione d'urgenza, affermando la presenza di una straordinaria necessità, in virtù di obblighi euro-unitari, di sanzionare il reato di indebita destinazione di beni ad opera di un pubblico ufficiale.

¹¹⁴ Si fa riferimento alla Gazzetta Ufficiale n. 155 del 4 luglio 2024, contenente il Decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (cd. "decreto carcere"), recante "Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia".

¹¹⁵ L'articolo è rubricato "Indebita destinazione di denaro o cose mobili" e prevede che "fuori dei casi previsti dall'articolo 314, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni".

¹¹⁶ Il nuovo articolo 314-bis c.p. fa salvo il peculato per distrazione per interesse personale in precedenza sussunto nell'articolo 323 c.p., v. G. L. GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona Cesarini del 'peculato per distrazione' (art. 314-bis c.p.) e obblighi (non pienamente soddisfatti) di attuazione della Direttiva UE 2017/1371*, in *Sistema Penale*, 2024, nn. 7-8, pp. 135-143 e L. DELLA RAGIONE, *La rilevanza penale dell'abuso distrattivo tra abrogazione dell'abuso d'ufficio e nuovo art. 314-bis c.p.*, in *Altalex*, del 30 agosto 2024.

¹¹⁷ La Direttiva UE 2017/1371, *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, cd. Direttiva PIF, prevede nel suo articolo 4 un obbligo di incriminazione del peculato per distrazione. Ebbene l'articolo 314-bis c.p. di recente introduzione si scontra con quanto previsto a livello dell'Unione europea sia per la cornice edittale, sia per la sua non applicazione, per mancato coordinamento, alle persone giuridiche, sia per il riferirsi ai soli beni mobili e per il riferimento al dolo intenzionale; cfr. G. L. GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio*, cit. e M. GAMBARDELLA, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili" (Art. 314-bis C.P.). I riflessi intertemporali del Decreto-Legge n. 92/2024*, in *Sistema Penale*, del 17 luglio 2024.

Tuttavia, i rischi di incostituzionalità di tale nuovo assetto normativo italiano derivano anche dalla possibile violazione dell'UNCAC – in particolare l'articolo 19¹¹⁸ – la quale fissa un impegno di incriminazione per le condotte che erano previste proprio dall'abuso d'ufficio¹¹⁹.

Si rileva altresì che problematiche in ragione dell'abrogazione dell'articolo 323 c.p., vengono segnalate dalla Relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto del 2024, ove si legge a tal proposito che “la criminalizzazione dell'abuso d'ufficio (...) è prevista dalle Convenzioni internazionali sulla corruzione ed è quindi uno strumento essenziale per le autorità di contrasto e le procure ai fini della lotta contro la corruzione”¹²⁰.

Le conseguenze nascenti dalla recentissima abrogazione dell'abuso d'ufficio sono di sicuro interesse, sia dottrinario che giurisprudenziale, e appaiono foriere di forti discussioni nell'avvenire, anche sul piano europeo ed internazionale. Un primo dibattito sul punto si è già aperto nelle aule di giustizia¹²¹ e molto probabilmente sarà oggetto nel prossimo futuro di una attenta analisi della Corte costituzionale, anche, per la parte che qui rileva, in riferimento alla violazione dell'articolo 117 Costituzione e alle normative europee ed internazionali. Si può in tale sede asserire che il combinato disposto degli articoli 7, par. 4, 19, 65 dell'UNCAC, nonché delle linee guida suddette, insieme all'articolo 31 della Convenzione di Vienna sull'interpretazione dei Trattati, consente di affermare come l'Italia, a seguito dell'introduzione dell'articolo 323 c.p., aveva un obbligo giuridico, nascente proprio da tali disposizioni internazionali, di mantenere nel proprio sistema giuridico la norma atta a perseguire condotte volte a contrastare i conflitti di interessi e rafforzare la trasparenza. Le plurime fonti sovranazionali menzionate lasciano pochi dubbi in merito alla necessità della presenza del reato di abuso d'ufficio

¹¹⁸ L'articolo 19 prevede che “Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione...”, in lingua originale “*shall consider adopting*”, e costituisce “argomento normativo insuperabile e ostativo alla prospettata abrogazione del reato di abuso d'ufficio”, così in M. GAMBARDELLA, *Relazione per audizione informale in ordine alla proposta di legge recante A.C. n. 1718 – XIX Legislatura*, del 28 marzo 2024, soprattutto alla luce di atti strettamente connessi all'UNCAC che ne forniscono interpretazione autentica, vds. UNODC, *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, New York, 2009 e ID., *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, New York, 2012. Per una approfondita analisi esegetica del testo dell'articolo v. C. ROSE, *Ch. III Criminalization and Law Enforcement, Art. 10: Abuse of Functions*, in C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (eds.), *The United Nations Convention Against Corruption: a Commentary*, Oxford, 2019, p. 210 ss.

¹¹⁹ In questo caso, il contenuto del vincolo convenzionale, in particolar modo quanto contenuto nel Titolo III dell'UNCAC, sembrerebbe “corrispondere ad una vera e propria obbligazione di risultato”, v. S. SPINA, *Taking Treaties Seriously. Diritto internazionale pattizio e abrogazione del reato di abuso d'ufficio al banco di prova della Corte costituzionale*, in *Questione Giustizia*, del 3 ottobre 2024.

¹²⁰ Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, del 24 luglio 2024, SWD(2024) 812 final, p. 17. V. altresì Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2024 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, del 24 luglio 2024, COM(2024) 800 draft e GRECO, *5th Evaluation Round – Italy*, del 22 marzo 2024, pubblicato il 28 agosto 2024.

¹²¹ Cfr. Tribunale di Firenze, ordinanza del 24 settembre 2024; Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, memoria difensiva, del 30 settembre 2024; Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia, memoria difensiva, del 9 settembre 2024. In riferimento invece al solo reato di traffico di influenze illecite, v. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, memoria difensiva, del 19 settembre 2024.

nel nostro ordinamento giuridico. In altre parole, alla luce del rispetto del diritto internazionale pattizio, allo Stato è fatto divieto di abrogare le disposizioni interne che degli obblighi pattizi costituiscano attuazione.

In un sistema multilivello di lotta alla corruzione, si è ormai creato un denso reticolato di vincoli sovranazionali, tale da rendere inopportune, da parte degli Stati, modifiche che finiscono per rivelarsi poco rispettose “dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”¹²² e poco meditate in quanto, nel caso di specie, non manca certo il “bisogno di pena” tale da giustificare l’*abolitio criminis*.

5. Conclusioni

La Proposta di Direttiva, se adottata, porterà di certo ad un serio aggiornamento dell’*acquis* comunitario nella delicata materia del diritto penale; aggiornamento volto ad una maggiore armonizzazione delle 27 discipline nazionali differenti e più rispondenti, per quanto possibile, al *background* internazionale, enucleato all’inizio del contributo, nell’ambito della lotta alla corruzione.

La Commissione, nonostante nei *Consideranda* alla Proposta rifletta sulla connessione tra corruzione e *lobbying*, non interviene in maniera netta e decisa dedicando una disposizione *ad hoc* all’attività di lobbismo, così da poter uniformare la normativa a livello europeo, preferendo invece, individuarla in negativo, punendo il traffico di influenze illecite¹²³.

Un altro elemento critico attinente alla Proposta è quello di basarsi forse eccessivamente sulla struttura dell’UNCAC, perché così facendo ne riprende i *deficit*, quali la genericità e vaghezza delle definizioni delle fattispecie di reato.

Bisognerà di certo verificare, anche nel prosieguo del procedimento legislativo ordinario, e ancora di più nel momento in cui saranno produttive di effetti, se le misure pensate saranno rispettose dei fondamentali principi europei dello Stato di diritto, quali il principio di legalità in materia penale, il diritto di difesa, i principi di uguaglianza, prevedibilità, offensività e proporzionalità sanzionatoria, il “rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri”¹²⁴.

Un elemento significativo, come si è avuto modo di comprendere, nel campo della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell’Unione europea è il ravvicinamento, se

¹²² Così l’articolo 117, comma 1, della Costituzione.

¹²³ È necessaria una chiara distinzione tra le attività di *lobbying* e quelle che riguardano il traffico d’influenza illecito, in molti Paesi europei, tra cui l’Italia, non vi è alcuna regolamentazione precisa, puntuale e definita del lobbismo. In quanto l’attività di *lobbying* non è esplicitamente definita a livello europeo, vi sono soltanto misure volte a garantire la trasparenza, l’etica e l’integrità del processo decisionale in relazione all’influenza esercitata dai vari gruppi e portatori di interesse.

¹²⁴ Così l’articolo 67 TFUE al paragrafo 1 nella versione attualmente in vigore.

non proprio l'uniformazione, delle loro leggi penali, per un ulteriore passo in avanti verso un sistema maggiormente organico di diritto penale europeo.

In tal senso, uno degli obiettivi principali delle politiche dell'Unione è sempre stata la creazione e realizzazione di un concreto ed effettivo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, al cui interno uno spazio giudiziario europeo fosse in grado di costituire elemento imprescindibile e centrale sia in materia penale che civile¹²⁵.

Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia è stato creato e sostenuto attraverso una più stretta cooperazione di polizia e giudiziaria e, se necessario, verrà ampliato attraverso l'armonizzazione delle norme in materia penale negli Stati membri, relative agli elementi costitutivi dei reati e delle relative sanzioni.

Si deve mirare al rafforzamento di uno spazio comune europeo di giustizia, fondato sulla promozione di una vera e autentica cultura giudiziaria europea, così da assurgere a strumento essenziale per rafforzare la fiducia reciproca, la cooperazione e il dialogo tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri in una crescente convergenza tra i differenti sistemi ed ordinamenti giuridici. L'elevato livello di frammentazione del quadro giuridico europeo rischia infatti di incidere negativamente sulla certezza del diritto e, in ultima analisi, di portare a risultati contraddittori¹²⁶.

Un importante sviluppo e passo in avanti, a parere di chi scrive, che mira a realizzare la Proposta di Direttiva è fissare gli elementi principali di una concreta ed efficace politica, anche globale¹²⁷, dell'Unione in materia di corruzione¹²⁸, così da poter addivenire al cd. effetto Bruxelles¹²⁸, cioè la capacità dell'Unione Europea di plasmare il contesto

¹²⁵ Con il superamento della struttura a tre pilastri, grazie al Trattato di Lisbona, articoli 67 e ss. del TFUE, sono stati adottati molteplici atti giuridici diretti all'armonizzazione e uniformazione soprattutto delle norme penali, con riguardo in particolare ad alcuni ambiti ritenuti cruciali nella lotta alla criminalità organizzata. Per un approfondimento in tema di armonizzazione delle politiche in materia penale dell'UE, a seguito del Trattato di Lisbona, v. M. ROZMUS, I. TOPA, M. WALCZAK, *Harmonisation of Criminal Law in the EU legislation. The current status and the impact of the Treaty of Lisbon*, in *European Judicial Training Network*, 2014; A. RIZA (ed.), *European Criminal Law After the Lisbon Treaty, or Europeanization of European Law, Under the Co-Responsibility of the Member States*, 2016; V. MITSILEGAS (a cura di), *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Londra, 2018; A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020; Z. VASILKOV, D. B. LAZIĆ, *Development of criminal jurisdiction of the European Union*, in *Juridical Analytical Journal*, 2021, vol. 16, n. 1, pp. 7-14.

¹²⁶ Cfr. L. PICOTTI, *Sui tre volti del diritto penale comunitario: passato e future*, in C. GRANDI (a cura di), *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per Alessandro Bernardi*, Pisa, 2021, pp. 103-128.

¹²⁷ Cfr. L. SALAZAR, F. CLEMENTUCCI, *Per una nuova Anti Corruzione europea*, già cit., p. 83, in cui gli A. evidenziano che "le nuove proposte (...) siano suscettibili di arricchire sensibilmente il panorama internazionale in materia di anticorruzione, promuovendo altresì l'immagine dell'Unione europea quale credibile e affidabile *player* in materia a livello globale e all'interno degli altri *fora* di discussione internazionale quali il G20, il G7, l'OCSE e l'UNODC delle Nazioni Unite".

¹²⁸ Il riferimento è alle opere di A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, 2012, vol. 107, n. 1, pp. 1-67 e ID., *Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo*, Milano, 2021, in cui l'A. evidenzia come l'Unione Europea sia uno dei più grandi e influenti mercati al mondo, e tutti coloro che vi operano, in particolare le multinazionali, accettano di seguire le normative europee per operare all'interno dei suoi confini. Ma tali attori multinazionali preferiscono l'uniformità, finendo per estendere volontariamente le regole dell'Unione alle loro diverse attività, evitando così di doversi adeguare a una moltitudine di sistemi regolatori diversi. Il cd. effetto Bruxelles rappresenta dunque la capacità dell'Unione europea di plasmare il contesto normativo internazionale senza la necessità di ricorrere a

normativo internazionale senza la necessità di ricorrere a imposizioni, anche nel campo della lotta alla corruzione, mediante il diritto penale e non solo (per sommi capi, quello che ha rappresentato il *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA statunitense del 1977).

Tale impulso normativo proverà a ripensare la lotta ai fenomeni corruttivi dopo, oserei dire, una stagnazione globale durata circa due decenni, anni in cui è stato possibile analizzare e verificare gli effetti prodotti dai grandi sforzi internazionali contro la corruzione¹²⁹.

Il successo dipenderà da uno sforzo comune e continuo a livello dell'Unione europea, nonché nazionale, regionale e locale che coinvolga le autorità pubbliche, la società civile, il settore privato nonché le organizzazioni internazionali.

Si evidenziano qui la prospettiva di dotare l'Unione europea di un codice penale (e processuale) europeo (idea non nuova, risalendo addirittura ai primi anni '90 del secolo scorso, da parte della Commissione europea); le proposte ed idee indirizzate a valutare le modalità secondo le quali gli interessi, soprattutto finanziari, dell'UE possano essere meglio protetti da frodi e altre attività illecite. L'idea di addivenire a codici di diritto penale sostanziale e processuale, comuni a tutti i Paesi europei, parrebbe però essere pari al supplizio di Tantalo.

L'Unione europea ha intrapreso un cammino non facile nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, tendendo ad una uniformazione dei vari ordinamenti giuridici e, a parer di chi scrive, non si ha motivo di non credere che il settore, soprattutto della giustizia penale, possa addivenire comune tramite una codificazione penale europea¹³⁰. Tuttavia, le differenze tra i sistemi giuridici dei Paesi membri – nascenti dalle diverse tradizioni giuridiche degli Stati – potrebbero essere potenzialmente dannose e costituire un ostacolo all'obiettivo di creare una disciplina unitaria per tutti gli Stati.

Infine, si potrebbe davvero costituire un senso comune di giustizia, un vero ideale di equità volto ad affermare la sostanziale uguaglianza dei cittadini dell'Unione europea e a superare la concezione di un diritto penale solo nazionale, tenendo invece conto della dimensione ormai sovranazionale anche dell'ambito penalistico. È anche attraverso le norme penali “che si afferma un sentimento di appartenenza all'Europa come un tutto politico, giuridico e culturale, espressivo di valori omogenei e volto a colpire con fermezza quei comportamenti che, per la loro intrinseca gravità, massimamente ne oscurano l'immagine di entità di diritto”¹³¹.

imposizioni. Così facendo si ha una universalità della normativa regionale europea estesa anche a Paesi *extra-UE*, sancendo dunque una rilevanza globale delle normative dell'Unione europea.

¹²⁹ Secondo parte della dottrina la corruzione non è diminuita nonostante i molteplici sforzi senza precedenti o comunque non è diminuita in un modo significativo, v. L. PICCI (a cura di), *Rethinking Corruption. Reasons Behind the Failure of Anti-Corruption Efforts*, Cambridge, 2024 e A. MUNGIU-PIPPIDI, *Seven Arguments in Favour of Rethinking Corruption*, in *Eucrim*, 2023, n. 3, pp. 300-304.

¹³⁰ Cfr. A. RIZA (ed.), *European Criminal Law after the Lisbon Treaty*, cit.

¹³¹ A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione europea*, cit., p. 44. Vds. altresì R. SICURELLA, *Il diritto penale europeo dopo Lisbona. Dall'“ossimoro polisenso” al diritto penale di un sistema di ordinamenti integrati. Ancora a metà del guado*, in *Archivio Penale Web*, 2021, n. 1.

ABSTRACT: Il presente contributo si occupa di analizzare la recente proposta di intervento dell'Unione europea nell'ambito del contrasto alla corruzione, alla luce degli altri Atti presenti sul piano internazionale e sovranazionale, quali la UNCAC e le Convenzioni del Consiglio d'Europa. Si vuole altresì comprendere il perché di tale rinnovato bisogno politico e normativo della Commissione europea nella lotta alla corruzione richiamando le numerose problematiche emerse negli ultimi anni. Infine, si tiene conto dell'abolizione del reato di abuso di ufficio in Italia cercando di verificare le criticità con la nuova politica anticorruzione della Commissione europea.

KEYWORDS: Unione europea – corruzione – proposta di direttiva – UNCAC – abuso d'ufficio.

THE INTERVENTION OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: TOWARDS A HARMONIZATION OF NATIONAL DISCIPLINES

ABSTRACT: This contribution deals with the recent proposal for intervention by the European Union in the context of the fight against corruption, in light of the other International and supranational regulations, such as the UNCAC and the Conventions of the Council of Europe. The paper also investigates the renewed political and regulatory approach of the European Commission in the fight against corruption by recalling the numerous problems that have emerged in recent years. Finally, the abolition of abuse of office in Italy is taken into account by trying to verify the critical issues with the new anti-corruption policy of the European Commission.

KEYWORDS: European Union – Corruption – Proposal for a Directive – UNCAC – Abuse of office.