

# La direttiva europea e le nuove prospettive nella lotta alla corruzione. Lo stato dell'arte in Italia

**Avv. Marcella Vulcano**

## 1. Introduzione

La corruzione è un fenomeno che reca gravi danni alla società, alle democrazie, all'economia e ai singoli cittadini. Indebolisce le istituzioni, ne compromette la credibilità e la capacità di realizzare politiche, agisce da catalizzatore per la criminalità organizzata, nel pubblico e nel privato. La corruzione ostacola la crescita economica sostenibile, sottrae risorse agli impieghi produttivi, indebolisce l'efficienza della spesa pubblica e aggrava le sperequazioni sociali. Intralcia l'efficace e regolare funzionamento del mercato unico, provoca incertezza nelle attività economiche e scoraggia gli investimenti.

La corruzione minaccia lo stato di diritto, la democrazia e i diritti umani, mina la buona governance, l'equità e la giustizia sociale, distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette a repentaglio la stabilità delle istituzioni democratiche e le fondamentali morali della società.

Il successo della prevenzione e della lotta contro la corruzione è essenziale sia per salvaguardare i valori e l'efficacia delle politiche dell'Unione Europea, sia per conservare lo stato di diritto e la fiducia nei governanti e nelle istituzioni pubbliche.

Per la sua stessa natura la corruzione è un fenomeno difficile da quantificare, ma finanche stime prudenziali indicano che il suo costo per l'economia dell'Unione è pari ad almeno 120 miliardi di EUR all'anno. Gli effetti negativi della corruzione, che si fanno sentire in tutto il mondo, compromettono gli sforzi volti a creare buongoverno e prosperità e a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

L'indagine speciale Eurobarometro 2023 sulla corruzione mostra che l'85% degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa nel suo paese (media UE: 70 %) e il 33% degli intervistati ritiene di subirne personalmente gli effetti nel quotidiano (media UE: 24%)<sup>1</sup>. Per quanto riguarda le imprese, il 92% delle aziende reputa che la corruzione sia diffusa (media UE: 65 %) e il 38% ritiene che sia un problema nel mondo degli affari (media UE: 35%)<sup>2</sup>. Inoltre, il 41% dei rispondenti ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per

---

<sup>1</sup> Indagine speciale Eurobarometro 534 sulla corruzione (2023). I dati Eurobarometro sulla percezione e l'esperienza dei cittadini in materia di corruzione sono aggiornati ogni anno. La serie di dati precedente è l'indagine speciale Eurobarometro 523 (2022).

<sup>2</sup> Eurobarometro Flash 524 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2023). I dati Eurobarometro sugli atteggiamenti delle aziende in materia di corruzione sono aggiornati ogni anno. La serie di dati precedente è l'Eurobarometro Flash 507 (2022).

dissuadere dalle pratiche di corruzione (media UE: 32%)<sup>3</sup>, mentre secondo il 31% delle imprese le persone e le aziende che corrompono un funzionario di alto grado sono punite adeguatamente (media UE: 30%)<sup>4</sup>. L'Eurobarometro Flash sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE mostra che in Italia il 10 % delle società (a fronte di una media del 26 % nell'UE) ritengono che negli ultimi tre anni la corruzione abbia impedito loro, nella pratica, di vincere una gara di appalto o un contratto di appalto pubblico.

## **2. La proposta di Direttiva sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale**

Il 3 maggio 2023, alcuni mesi dopo lo scoppio del "Qatargate"<sup>5</sup>, la Commissione europea ha presentato una "**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale**". La proposta di Direttiva COM/2023/234<sup>6</sup> sulla lotta alla corruzione nell'Unione europea - che rappresenta una risposta forte e chiara agli episodi di corruzione che hanno interessato le istituzioni europee - si propone di aggiornare il vigente quadro giuridico dell'UE in materia di lotta alla corruzione, per tener conto dell'evoluzione delle minacce poste dalla stessa 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.

La Commissione Europea, nel presentare le ragioni della proposta di direttiva in esame, ha premesso come gli strumenti normativi sinora adottati non siano risultati completi e le norme esistenti negli Stati membri debbano essere ulteriormente sviluppate per garantire una risposta più coerente ed efficace nell'Unione. Infatti, la fluidità delle pratiche corruttive, unitamente al carattere transnazionale delle forme più evolute di corruzione, impongono un'azione di contrasto che preveda risposte necessariamente sovranazionali.

Gli strumenti normativi sinora adottati cui fa riferimento la Commissione sono: la decisione quadro 2003/568/GAI sulla corruzione nel settore privato<sup>7</sup>, la Convenzione del 1997 sulla

---

<sup>3</sup> Indagine speciale Eurobarometro 534 sulla corruzione (2023).

<sup>4</sup> Eurobarometro Flash 524 "Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE" (2023).

<sup>5</sup> Qatargate, conosciuto anche con i nomi di Eurotangentopoli o Maroccogate (per via del coinvolgimento del Marocco, è uno scandalo politico di corruzione e riciclaggio di denaro, scoppiato al Parlamento europeo nel dicembre 2022.

<sup>6</sup> La proposta di Direttiva sostituirà due atti legislativi distinti dell'UE: la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e la convenzione dell'UE del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea e modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo. Modificherà inoltre la direttiva del 2017 relativa alla frode e ad altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Una volta adottata, la nuova direttiva allineerà le misure di lotta alla corruzione nei settori pubblico e privato, rendendo più efficace la lotta alla corruzione.

<sup>7</sup> "La decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio stabilisce i requisiti relativi alla configurazione della corruzione nel settore privato come reato. La Convenzione dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 dicembre 1997 combatte la corruzione internazionale imponendo agli Stati aderenti di considerare reato per le persone fisiche e giuridiche il fatto di corrompere funzionari stranieri per ottenere indebiti vantaggi nel

lotta alla corruzione dei funzionari dell'UE o degli Stati membri dell'UE e la Direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE.

Sono state riscontrate, inoltre, lacune nell'esecuzione a livello nazionale e ostacoli alla cooperazione fra le autorità competenti nei vari Stati membri. Le autorità degli Stati membri devono affrontare, ad esempio, problemi legati all'eccessiva durata dell'azione penale, alla brevità dei termini di prescrizione, alle norme in materia di immunità e privilegi, alla limitata disponibilità di risorse, alla formazione e ai poteri d'indagine.

Senza dubbio all'Unione spetta la competenza a legiferare in materia di corruzione in virtù dell'applicazione del principio di attribuzione previsto dall'art. 5 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), secondo cui l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. In particolare, per quanto concerne l'art. 4, par. 2 TFUE, l'Unione Europea ha competenza concorrente, tra l'altro, nel settore dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Per quanto concerne il principio di **attribuzione**, la Commissione ha individuato correttamente le basi giuridiche della proposta di Direttiva di contrasto alla corruzione 2023 negli artt. 82 e 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Secondo l'art. 82, par. 1, lett. d), del TFUE, l'Unione adotta le misure intese a facilitare la cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni.

L'art. 83, par. 1, del TFUE individua nella corruzione uno dei reati che presentano una particolare dimensione transnazionale. Esso autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio a stabilire le norme minime necessarie (fattispecie e sanzione). La corruzione è intesa in senso ampio, comprensiva cioè di tutte le incriminazioni che vanno a comporre il sottosistema: corruzione di agente pubblico, corruzione nel settore privato, traffico di influenze, abuso di ufficio, arricchimento illecito del pubblico agente, etc. Si ricorda, a tale proposito, che, a seguito del Trattato di Lisbona, sono stati ridisegnati i contorni di competenza dell'Unione in materia penale, sia in campo sostanziale che processuale.

---

commercio internazionale. Le norme in esecuzione della Convenzione in Italia sono pienamente efficaci dal 4 luglio 2001. L'ordinamento italiano ha introdotto, dal punto di vista della corruzione delle persone fisiche, l'art. 322bis c.p. che punisce "peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri", applicando diverse fattispecie penali [art. 314 e 316 (peculato), da 317 a 320 (varie ipotesi di concussione e corruzione) e 322 (istigazione alla corruzione)] ai funzionari delle Comunità europee e dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio in Stati membri dell'Unione europea. "Questi strumenti però non sono sufficientemente esaurienti e attualmente la corruzione è criminalizzata in modo diverso negli Stati membri, il che ostacola una risposta coerente ed efficace in tutta l'Unione", cfr. orientamento generale del Consiglio dell'Unione Europea, Fascicolo interistituzionale: 2023/0135(COD) 17.6.2024 rinvenibile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11272-2024-INIT/it/pdf>.

L'art. 83, par. 2, TFUE prevede in questi casi l'uso della direttiva con obblighi di criminalizzazione per armonizzare e garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione Europea; direttiva da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria.

Come base giuridica della proposta di direttiva, in relazione alle disposizioni concernenti gli strumenti preventivi, avrebbe potuto essere richiamato anche l'articolo 84 del TFUE, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, di stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità.

La proposta in esame, trovandosi a legiferare rispetto ad una competenza legislativa non esclusiva, deve rispettare i principi di **sussidiarietà** e **proporzionalità**. Secondo il principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione; mentre, in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Come ha riferito il Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busià<sup>8</sup>, la direttiva si muove coerentemente rispetto ai principi su esposti: si ritiene, infatti, che l'intervento della UE per la lotta alla corruzione produca certamente un valore aggiunto non percorribile esclusivamente dalle politiche repressive dei singoli Stati. Inoltre, la scelta di intervenire mediante lo strumento della direttiva consente di conseguire una attenuazione delle maggiori divergenze tra le diverse discipline penalistiche dei Paesi dell'Unione – vincolando nell'obiettivo gli Stati membri – pur lasciando la necessaria discrezionalità normativa sulle modalità di adeguamento.

La proposta legislativa aggiorna il quadro legislativo dell'UE, fra l'altro incorporando gli standard internazionali vincolanti per l'UE, come quelli della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). L'Unione europea, infatti, è parte della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), che rappresenta il più esaustivo strumento giuridico internazionale in questo campo e offre una molteplicità di misure di prevenzione e repressione della corruzione. L'obiettivo è garantire che tutte le forme di corruzione siano considerate reato in tutti gli Stati membri, che anche le persone giuridiche possano essere

---

<sup>8</sup> Audizione del 18 luglio 2023 del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busià, alla Camera dei deputati sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione – COM (2023) 234 del 3.5.2023 presso la XIV Commissione – Politiche dell'Unione europea. Negli stessi termini si sono espressi con favore altri Stati dell'Unione, come Portogallo e Irlanda, che, nell'esaminare l'atto in oggetto ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà, ne hanno confermato il rispetto.

ritenute responsabili di tali reati e che i reati siano puniti con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Inoltre, la proposta include misure pertinenti per prevenire la corruzione in conformità con gli standard internazionali e facilitare la cooperazione transfrontaliera, come richiesto dall'UNCAC<sup>9</sup>.

### **2.1. Obiettivi della Direttiva e percorso legislativo**

Il testo della proposta di Direttiva presentato dalla Commissione europea fornisce solide basi per affrontare le attuali lacune dei quadri anticorruzione degli Stati membri in materia di lotta alla corruzione, in particolare sulle seguenti nuove misure proposte dalla Commissione:

- rendere obbligatori ai sensi del diritto comunitario tutti i reati previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)
- armonizzarli in tutti gli Stati membri
- aumentare le sanzioni penali applicabili a tali reati
- ampliare gli strumenti e le misure a disposizione delle forze dell'ordine nelle indagini e nel perseguimento di tali reati
- stabilire standard minimi nelle misure adottate da ciascuno Stato membro per prevenire la corruzione
- applicazione della Direttiva europea 2019/1937<sup>10</sup> sul whistleblowing a ciascun reato previsto della direttiva in esame e l'obbligo delle autorità nazionali competenti di assicurare la necessaria protezione, sostegno e assistenza
- inclusione di misure per la prevenzione e formazione.

A febbraio 2024 sono stati compiuti ulteriori progressi con l'adozione della risoluzione del Parlamento europeo che, spingendosi oltre quanto inizialmente stabilito dalla Commissione nel 2023, ha introdotto il riconoscimento dei diritti delle vittime della corruzione e delle Organizzazioni della Società Civile che le rappresentano in tribunale.

A giugno 2024 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato la propria posizione sulla Direttiva, in base alla quale ha confermato l'approccio generale proposto ma ha apportato

---

<sup>9</sup> "La corruzione è un fenomeno transnazionale che investe tutte le società e le economie. Le misure adottate a livello nazionale o dell'Unione dovrebbero tener conto di questa dimensione internazionale. L'azione dell'Unione dovrebbe pertanto informarsi ai lavori del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO, organo del Consiglio d'Europa istituito nel 1999), dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC)" rinvenibile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11272-2024-INIT/it/pdf> orientamento generale del Consiglio dell'Unione Europea, Fascicolo interistituzionale: 2023/0135(COD) 17.6.2024.

<sup>10</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019).

alcune modifiche tecniche atte a rafforzare la cooperazione e l'applicazione della Direttiva negli Stati membri.

A partire dall'inizio del 2025 sono attesi i cosiddetti triloghi sulla versione finale della Direttiva: i rappresentanti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea negozieranno il testo finale della Direttiva in maniera informale. Queste discussioni mirano a conciliare i diversi punti di vista e a garantire che la Direttiva sia robusta, completa e attuabile<sup>11</sup>. L'attuazione della Direttiva da parte degli Stati membri dovrà avvenire in un periodo di 36 mesi (previsti nella posizione del Consiglio dell'UE), invece dei 18 mesi previsti dalla Commissione europea.

## **2.2. Reati e sanzioni previsti dalla Direttiva**

I reati legati alla corruzione sono notoriamente difficili da indagare e scoprire, essendo spesso perpetrati da gruppi altamente sofisticati di individui esperti nello sfruttare le lacune del sistema. È pertanto necessario aggiornare il diritto derivato dell'UE, che mira a stabilire norme minime per la lotta alla corruzione principalmente, ma non esclusivamente, attraverso il diritto penale. La proposta offre un aggiornamento delle definizioni di reati già definiti nel diritto dell'UE, compresa la corruzione nel settore pubblico e privato, e aggiunge nuove fattispecie di reato, necessarie per rendere più efficace la lotta alla corruzione, ossia, (i) l'occultamento di beni acquisiti mediante corruzione e (ii) la condotta illecita nell'esercizio di funzioni pubbliche. Le definizioni dei reati (non sempre perfettamente aderenti alle nostre attuali fattispecie), che gli stati membri dovranno punire se l'atto normativo diventerà definitivo, sono:

- Articoli 7 e 8: Corruzione – Queste disposizioni definiscono la corruzione nel settore pubblico e privato e stabiliscono che tale condotta è punibile come reato penale, quando commessa intenzionalmente. La definizione dei reati penali comprende sia la corruzione attiva che quella passiva.
- Articolo 9: Appropriazione indebita – Questa disposizione definisce l'appropriazione indebita nel settore pubblico e privato e stabilisce che tale condotta è punibile come reato penale, quando commessa intenzionalmente.
- Articolo 10: Trading di influenza – Questa disposizione definisce il trading di influenza e stabilisce che tale condotta è punibile come reato penale, quando commessa intenzionalmente. La disposizione specifica inoltre che il trading di influenza è

---

<sup>11</sup> Per “triloghi” s’intendono negoziati informali cui prendono parte alcuni rappresentanti di Parlamento, Consiglio e Commissione. Nel corso di tali negoziati le tre istituzioni concordano orientamenti politici e bozze di emendamento riguardo alle proposte legislative avanzate dalla Commissione. Quanto convenuto in seno ai triloghi viene poi presentato alle plenarie di Consiglio e Parlamento e forma oggetto di dibattito e, frequentemente, di adozione.

punibile indipendentemente dal fatto che l'influenza sia esercitata o che il suo presunto esercizio porti a risultati.

- Articolo 11: Abuso di funzioni – Questa disposizione definisce l'abuso di funzioni nel settore pubblico e privato e prevede che la condotta o l'omissione siano punibili come reato penale, quando commesse intenzionalmente.
- Articolo 12: Ostruzione della giustizia – Questa disposizione definisce l'ostruzione della giustizia e prevede che tale condotta sia punibile come reato penale, quando commessa intenzionalmente e nel contesto di un procedimento relativo a un reato come definito nella presente direttiva.
- Articolo 13: Arricchimento da reati di corruzione – Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale 41 stabilisce le norme di base sulla criminalizzazione del riciclaggio e stabilisce che la corruzione dovrebbe essere considerata un reato presupposto del riciclaggio. Tuttavia, tale direttiva non obbliga gli Stati membri a criminalizzare l'acquisizione, il possesso o l'uso di beni derivanti dalla corruzione se una persona è stata coinvolta nel reato da cui i beni derivano (questo è ciò che viene chiamato "autoriciclaggio"). Questa proposta di direttiva introduce un requisito mirato di questo tipo, creando così il reato di "arricchimento da corruzione". Per questo reato, l'accusa dovrebbe solo provare un collegamento tra i beni e il coinvolgimento nella corruzione, così come dovrebbe provare la corruzione come reato presupposto ai fini del riciclaggio di denaro.

Oltre a definire i reati, la proposta introduce nuove norme in materia di sanzioni e garanzie procedurali volte a eliminare qualsiasi possibilità di eludere l'azione penale per corruzione. Il progetto di relazione inasprisce alcune delle pene detentive minime per adeguarle alla gravità della condotta in questione.

I reati che diventeranno illegali ai sensi del diritto dell'UE saranno punibili con una pena detentiva massima compresa almeno tra due e quattro anni, a seconda del reato. Le persone condannate per reati di corruzione possono incorrere in sanzioni supplementari, quali sanzioni pecuniarie, destituzione dal pubblico impiego, interdizione dai pubblici uffici o dall'esercizio di una funzione di pubblico servizio, ritiro dei permessi ed esclusione dall'accesso alle procedure di gara e ai finanziamenti pubblici.

Anche le persone giuridiche saranno soggette a sanzioni pecuniarie corrispondenti almeno al 3% o al 5% del loro fatturato mondiale totale o a un importo pari a 24 o 40 milioni di EUR, a seconda del reato.

Il progetto di relazione introduce inoltre norme supplementari per proteggere le vittime di corruzione e per garantire che i responsabili non possano sfuggire alle conseguenze delle loro attività criminali celandosi dietro soggetti giuridici o altri sistemi giuridici. Sono inoltre

proposte alcune modifiche al testo della Commissione per trovare il giusto equilibrio tra la necessità di indagare e perseguire efficacemente i reati di corruzione, da un lato, e il rispetto dei diritti fondamentali di tutte le persone coinvolte, dall'altro<sup>12</sup>.

Per sradicare la corruzione occorrono meccanismi di natura sia preventiva che repressiva. La proposta di Direttiva incoraggia gli Stati membri a dotarsi di un armamentario di misure preventive, legislative e cooperative nel quadro della lotta contro la corruzione. La mancanza di integrità, i conflitti di interessi non dichiarati o le gravi violazioni delle norme etiche, se ignorati, possono condurre a prassi corruttive.

La proposta comprende misure per prevenire la corruzione conformemente alle norme internazionali, oltre che per agevolare la cooperazione transfrontaliera, come richiede l'UNCAC. Infatti, la corruzione, nelle sue forme più sofisticate, non conosce confini e sarebbe, quindi, riduttivo pensare di poter contrastare un fenomeno così complesso e articolato, anche per le rilevanti implicazioni internazionali, in una prospettiva esclusivamente nazionale. In considerazione della trasversalità della corruzione e della fluidità delle pratiche corruttive, la cooperazione transnazionale, particolarmente in ambito UE, rappresenta un obiettivo non procrastinabile.

### **3. L'importanza della prevenzione nella lotta alla corruzione**

La Commissione europea ha riconosciuto che la lotta alla corruzione non può essere limitata ai soli strumenti di diritto penale e ha proposto misure volte a prevenire la corruzione. La prevenzione è spesso il modo più efficace sotto il profilo dei costi per combattere la corruzione e il rafforzamento di questa dimensione dovrebbe essere al centro dell'approccio dell'Unione. Il progetto di relazione rafforza pertanto tali disposizioni al fine di rendere chiari e inequivocabili gli obblighi degli Stati membri in questo ambito. È importante monitorare i fenomeni che sono spesso legati alla corruzione, come il fenomeno delle "porte girevoli" tra il settore pubblico e quello privato, i potenziali conflitti di interesse e i beni ingiustificati dei funzionari pubblici. La corruzione può essere meglio prevenuta quando le informazioni pertinenti sono disponibili sia al pubblico che alle autorità competenti in modo facilmente accessibile, consentendo un'analisi efficiente. È inoltre essenziale regolamentare

---

<sup>12</sup> "L'auspicato effetto deterrente dell'applicazione di sanzioni penali impone particolare cautela con riferimento ai diritti fondamentali. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), segnatamente il diritto alla libertà e alla sicurezza, la protezione dei dati di carattere personale, la libertà professionale e il diritto di lavorare, la libertà d'impresa, il diritto di proprietà, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione di innocenza e i diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene e il principio del ne bis in idem" rinvenibile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11272-2024-INIT/it/pdf> orientamento generale del Consiglio dell'Unione Europea, Fascicolo interistituzionale: 2023/0135(COD) 17.6.2024, considerando n. 35.

adeguatamente le attività di lobbying e disporre di norme chiare e trasparenti per il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali<sup>13</sup>.

La prevenzione della corruzione rende meno necessaria la repressione dei reati e comporta più ampi benefici in quanto promuove la fiducia dei cittadini e disciplina la condotta dei funzionari pubblici. La proposta di direttiva, in coerenza con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottate dall'Assemblea generale dell'ONU a Mérida il 31 ottobre del 2003<sup>14</sup>, dedica un'ampia sezione alla prevenzione della corruzione; un ambito di attività nel quale l'Italia risulta aver già conseguito progressi di tale portata da poter autorevolmente proporsi come modello per i partners europei.

Per una lotta efficace alla corruzione, oltre alla repressione, è essenziale l'aspetto della prevenzione. Ne sono convinti i membri della Rete europea per l'etica pubblica (Enpe, European Network for Public Ethics) che dal giugno 2022 riunisce le diverse autorità europee che si occupano di integrità e trasparenza tra cui l'Anac e che hanno fatto giungere alla Commissione europea una serie di suggerimenti da inserire nella proposta di direttiva anticorruzione: stabilire norme comuni su conflitto di interessi, pantouflage e trasparenza, standard minimi di integrità pubblica comuni a tutti gli stati membri.

L'articolo 3 della proposta di direttiva in esame, fondandosi sul presupposto che la lotta alla corruzione deve necessariamente svolgersi anche in una prospettiva di prevenzione, impegna gli Stati membri a prevedere una pluralità di strumenti preventivi, sostanzialmente riconducibili alle tipologie di seguito indicate:

- a) misure volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti nocivi della corruzione, come campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione;
- b) misure volte ad assicurare il massimo livello di trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione e nel processo decisionale pubblico;
- c) strumenti di prevenzione quali il libero accesso alle informazioni di interesse pubblico, norme efficaci sulla dichiarazione e sulla gestione dei conflitti di interessi nel settore pubblico e sulla dichiarazione e sulla verifica della situazione patrimoniale dei funzionari pubblici, norme efficaci che disciplinino l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico;

---

<sup>13</sup> Cfr. Relazione sulla 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, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_IT.html)

<sup>14</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, o Convenzione di Merida, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005 ed è stata ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116.

d) misure globali idonee a prevenire la corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato, adattate ai rischi specifici dei diversi ambiti di attività.

La norma prevede, altresì, che gli Stati membri procedano a valutazioni periodiche per individuare i settori più esposti al rischio di corruzione e che, a seguito di tali valutazioni, organizzino azioni di sensibilizzazione adeguate alle specificità dei settori individuati, predispongano piani per affrontare i principali rischi nei settori medesimi e adottino misure per promuovere la partecipazione della società civile, delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni locali alle attività anticorruzione. Ai fini della predisposizione di un adeguato sistema preventivo, è necessario che gli Stati membri si dotino di un solido processo di valutazione dei rischi che individui tempestivamente le criticità e i settori maggiormente esposti al rischio di corruzione. L'obiettivo che la Commissione intende perseguire – come viene evidenziato anche nella comunicazione che accompagna la proposta di direttiva – è l'elaborazione, entro l'anno 2024, con l'aiuto della rete dell'UE contro la corruzione e in collaborazione con gli Stati membri, di una mappa dei settori comuni ad alto rischio corruttivo.

Emerge, inoltre, come la proposta riconosca l'importante ruolo di vigilanza svolto dalla società civile (allertando sulle minacce allo Stato di diritto, chiamando le autorità pubbliche a rispondere delle loro azioni e garantendo il rispetto dei diritti fondamentali) imponendo agli Stati membri di promuovere il loro ruolo nelle attività anticorruzione.

Infine, la proposta della Commissione reagisce correttamente allo stretto legame tra la legislazione sui reati di corruzione e la direttiva (UE) 2017/1371 (direttiva PIF)<sup>15</sup>. Poiché i responsabili di atti di corruzione spesso commettono anche frodi penali a danno degli interessi finanziari dell'Unione, è importante che i due atti legislativi siano allineati non solo in termini di definizioni, ma anche in termini di strumenti procedurali da essi utilizzati. Il progetto di relazione propone disposizioni supplementari per garantire la corretta attuazione di entrambi gli atti legislativi, anche per quanto riguarda la giurisdizione della Procura europea.

Non esiste un'unica definizione di corruzione poiché questo reato si presenta in forme differenti che coinvolgono differenti partecipanti. La corruzione è in effetti un fenomeno endemico che assume aspetti e forme molteplici nei vari settori della società, ad esempio i reati di corruzione, peculato, traffico d'influenze e di informazioni, abuso d'ufficio e arricchimento senza causa. Durante i negoziati dell'UNCAC, gli Stati parte delle Nazioni Unite hanno dedicato un'attenta riflessione all'opportunità di elaborare una definizione giuridica di corruzione. Si è concluso che qualsiasi tentativo di formulare una definizione esaustiva avrebbe fatalmente trascurato alcune forme di corruzione. Di conseguenza la comunità

---

<sup>15</sup> La direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, nota come "direttiva PIF", reca norme per la lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

internazionale ha raggiunto un consenso su alcune manifestazioni della corruzione, lasciando però a ciascuno Stato la libertà di superare le norme minime sancite dall'UNCAC<sup>16</sup>.

#### **4. Le prescrizioni della Direttiva europea relative alle persone giuridiche**

L'art. 16 richiede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli da 7 a 13 commessi a proprio beneficio da qualsiasi persona fisica che agisca a titolo individuale o in quanto titolare di una posizione di rilievo in seno alla persona giuridica stessa. Tale responsabilità dovrà sorgere in particolare qualora la commissione del reato sia stata resa possibile dalla mancata supervisione o dal mancato controllo da parte della suddetta persona fisica.

L'art. 17 stabilisce che le sanzioni alle persone giuridiche dovranno includere: (a) sanzioni pecuniarie; (b) esclusione della persona giuridica dall'ottenimento di benefici o aiuti pubblici; (c) esclusione temporanea o permanente dalle procedure di appalto pubblico; (d) interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di attività commerciali; (e) revoca dei permessi o delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività nell'ambito delle quali è stato commesso il reato; (f) possibilità per le autorità pubbliche di annullare o risolvere un contratto stipulato con la persona giuridica nell'ambito del quale è stato commesso il reato; (g) assoggettamento della persona giuridica ad amministrazione giudiziaria; (h) liquidazione giudiziaria della persona giuridica; (i) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati utilizzati per commettere il reato.

Si rappresenta, inoltre, che il Consiglio dell'Unione europea nell'orientamento generale espresso sulla Direttiva in commento, nel considerando n. 22, afferma "È importante che gli organi giurisdizionali [...] possano tenere conto delle [...] circostanze attenuanti in relazione ai reati contemplati dalla presente direttiva conformemente alle norme applicabili stabilite dai loro ordinamenti giuridici. Fatta salva la discrezionalità giurisdizionale, dette circostanze dovrebbero riguardare i casi in cui gli autori dei reati forniscono informazioni o collaborano altrimenti con le autorità. Analogamente, nel sanzionare una persona giuridica dovrebbe essere possibile considerare circostanza attenuante il fatto che tale persona giuridica abbia messo in atto programmi di controllo interno, di etica e di conformità effettivi, efficaci e debitamente valutati. Dovrebbe essere presa in considerazione la possibilità di applicare sanzioni minori qualora, al momento della scoperta di un reato, una persona giuridica riveli prontamente informazioni e disponga misure correttive. In ogni caso dovrebbe rimanere discrezione del giudice determinare l'importo effettivo della sanzione, tenendo conto di tutte le circostanze del caso specifico, compreso, se del caso, il fatto che la persona giuridica

---

<sup>16</sup> UNODC, *Safeguarding against Corruption in Major Public Events Facilitator's Guide*, pag. 30.

disponga di programmi di conformità unicamente per apparenza, una pratica detta anche "window dressing".

Viene quindi stigmatizzato anche a livello europeo il fenomeno della "cosmetic compliance" in cui i modelli di compliance sono considerati più come vetrine, dirette a riparare l'ente dietro un modello-paravento, che come reale strumento di prevenzione. Alla base di questo fenomeno vi è l'idea che l'adozione di un programma di conformità sia un costo inutile, un mero adempimento burocratico, inefficace per la prevenzione dei rischi di reato. Infatti, malgrado la crescente importanza che la compliance ha assunto nelle politiche aziendali, accade, talvolta, che l'ente consideri la compliance unicamente per ragioni di relazioni pubbliche, necessarie a tutelare e rafforzare la propria immagine a livello nazionale ed internazionale e, se del caso, la possibile riduzione di rischio penale. In questi casi il comportamento della leadership aziendale non è indicativo di una reale volontà di cambiamento e di miglioramento. Si parla allora di "compliance game" tra i diversi stakeholder, in cui processi e programmi di conformità non sono destinati a modificare realmente la cultura e le condotte aziendali<sup>17</sup>.

## **5. La corruzione in Italia**

### **5.1. L'attività di Transparency International Italia**

Una organizzazione leader per la sua azione di contrasto alla corruzione e di promozione dell'etica è senza dubbio Transparency International, presente in 90 paesi nel mondo. Transparency International Italia è il capitolo nazionale per l'Italia, fondato nel 1996.

L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi del mondo, basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0 per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100 per quelli ritenuti non corrotti.

Secondo il Rapporto elaborato da Transparency International. Il punteggio dell'Italia nel 2023 è 56, lo stesso del 2022 e del 2021, ben tre punti in più rispetto al 2020. Dal 2012 sono stati guadagnati 14 punti<sup>18</sup>. L'Italia è al 42° posto su una classifica di 180 paesi nell'indice

---

<sup>17</sup> LAUFER, The Compliance Game, in *Revista dos Tribunais*, 2018 67 e ss.; CENTONZE, Responsabilità da reato degli enti, cit., 955; FORTI, Uno sguardo ai "piani nobili" del d.lgs. 231/01, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2012, 1277 con riferimento alla realtà italiana sottolinea come «gli adempimenti non rispondono alla preoccupazione di prevenire i reati e le illegalità in ambito aziendale [...]» bensì soprattutto a quella di sottrarsi agli addebiti in sede giudiziaria, esibendo un attivismo di «facciata, formale-burocratico, ritenuto idoneo a rabbonire i controllori di turno».

<sup>18</sup> La media dei paesi dell'Europa occidentale è di 65 punti (peggiorata di un punto, rispetto ai 66 dello scorso anno). I paesi meno corrotti del mondo secondo l'indice di Transparency sono la Danimarca (90 punti), la Finlandia (87) e la Nuova Zelanda (85). In fondo alla classifica Somalia (punteggio 11), e Venezuela e Siria (punteggio 13).

della percezione della corruzione 2023, nel 2022 occupava il 41° posto, mantenendosi sostanzialmente stabile.

Con riferimento alla Direttiva, per un miglioramento della proposta e al fine di garantire che la versione finale della stessa soddisfi o migliori gli standard internazionali, Transparency International Italia ha proposto alcune raccomandazioni<sup>19</sup>:

a. Porre fine all'impunità

- Affrontare la grande corruzione per combattere i comportamenti corrotti più gravi. Per tali reati dovrebbero essere messi a disposizione strumenti e misure aggiuntivi.
- Prescrivere misure per garantire che le vittime della corruzione siano sufficientemente rappresentate – prima, durante e dopo un procedimento giudiziario o una soluzione non processuale – e risarcite.
- La definizione di funzionari pubblici di alto livello dovrebbe essere allineata alle migliori pratiche internazionali.
- Riconoscere il coinvolgimento di un funzionario di alto livello come circostanza aggravante. Il coinvolgimento di autori recidivi provenienti da paesi terzi e di autori di reato che svolgono una funzione di risoluzione delle controversie dovrebbe costituire una circostanza aggravante.
- Stabilire la competenza della Procura europea sul riciclaggio di denaro nell'Unione dei proventi della corruzione superiori a 10 milioni di euro, quando gli Stati membri si astengono dallo stabilire la loro giurisdizione.

b. Ritenere persone giuridiche responsabili

- Creare un framework per l'utilizzo delle soluzioni non processuali (non-trial resolutions) soggetto a determinati principi fondamentali.
- Stabilire che le persone giuridiche dovrebbero essere ritenute responsabili per gli atti di corruzione di qualsiasi persona associata - non solo quelle che detengono posizioni dirigenziali - e dovrebbero solo essere in grado di utilizzare come circostanza attenuante i programmi di anticorruzione se quest'ultimi sono stati attuati prima della commissione del reato.

c. Investire in misure di prevenzione

- Obbligare gli Stati membri ad aggiornare i loro quadri giuridici per includere disposizioni che definiscano e regolamentino le attività di lobbying e il finanziamento ai partiti politici.

---

<sup>19</sup> Per un approfondimento cfr. <https://www.transparency.it/informati/news/direttiva-anticorruzione-trasparenza-integrita-europa>

- Gli Stati membri e la Commissione europea dovrebbero istituire un sistema standardizzato e interoperabile per la raccolta e la pubblicazione di dataset anticorruzione di alto valore
- Gli Stati membri dovrebbero garantire che le autorità anticorruzione, gli organi di gestione elettorale, gli organismi etici, i difensori civici, le unità di intelligence finanziaria, le autorità fiscali, le forze dell'ordine dispongano di regole e protocolli chiari che consentano una condivisione rapida e, ove possibile, automatica dei dati, all'interno degli Stati membri e in tutta l'UE nella misura necessaria per adempiere ai propri compiti.
- Gli Stati membri nelle attività e nelle valutazioni anticorruzione dovrebbero coinvolgere e consultare attivamente la società civile, le organizzazioni non governative e le organizzazioni basate sulla comunità. Compreso il sostegno a un ambiente favorevole affinché la società civile possa lavorare e impegnarsi in modo significativo nelle attività anticorruzione.

#### d. Cooperare a livello internazionale

- Autorizzare le autorità dell'UE con mandati investigativi e giudiziari a condurre o coordinare indagini su illeciti che colpiscono organizzazioni internazionali o tribunali internazionali che hanno sede in qualsiasi Stato membro dell'UE se la particolare organizzazione internazionale o tribunale internazionale lo richiede.
- Stabilire che la Commissione europea debba fornire risorse finanziarie e/o tecniche ai paesi terzi che cercano aiuto nell'attuazione delle norme.

### **5.2. L'evoluzione normativa del sistema anticorruzione in Italia**

Sul versante della prevenzione, l'Italia può contribuire alla costruzione del sistema di prevenzione della corruzione a livello europeo, valorizzando le peculiarità del sistema interno, riconosciute a livello internazionale come buone prassi. Nell'ambito della prevenzione della corruzione, infatti, numerosi sono gli strumenti normativi che risultano già a pieno regime nel nostro ordinamento.

La legge n. 300/2000 ha ratificato la Convenzione dell'OCSE del 17 dicembre 1997 (entrata in vigore il 15 dicembre 1999) e ha conferito la delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica mediante il d.lgs. n. 231/2001. Come noto, la lotta alla corruzione in chiave preventiva ha avuto una decisiva svolta nel nostro Paese con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (nota come "Legge Severino") ed i relativi decreti attuativi - come modificata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, - che, in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione di Mérida ha individuato, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione quale organismo responsabile a svolgere "attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della

corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"<sup>20</sup>. La l. n. 190/2012 tende a valorizzare la trasparenza dei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni, la formazione dei funzionari sui temi dell'etica e della legalità e il rafforzamento dei doveri deontologici dei pubblici dipendenti.

A tali misure di prevenzione, si è aggiunta la previsione dell'incandidabilità dei politici che abbiano riportato condanne definitive per gravi delitti non colposi (d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235) e dell'inconferibilità di incarichi pubblici ai soggetti condannati per reati contro la pubblica amministrazione o che si trovino in situazioni di reale o potenziale conflitto di interessi (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39).

Tali provvedimenti legislativi sono stati, tra gli altri, esaminati dal gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione che ha completato la valutazione della c.d. fase 4, adottando la relazione sull'Italia il 13 ottobre 2022. In tale documento, pur riconoscendosi la sussistenza di buone pratiche e progressi in alcuni settori, è stata espressa preoccupazione per taluni aspetti della legislazione italiana. I miglioramenti legislativi includono l'allungamento dei termini di prescrizione del reato, l'aumento delle pene detentive e delle sanzioni interdittive e l'introduzione di un sistema di tutela per i whistleblower. Nonostante le difficoltà nell'accertamento del fatto, le autorità italiane continuano a indagare e a perseguire la corruzione straniera: il paese mostra un livello significativo di applicazione della legge con un ritmo crescente dal 2011, anche attraverso la creazione di dipartimenti specializzati all'interno degli uffici di Procura. Un'altra nota positiva è che sono stati impegnati ingenti investimenti per la digitalizzazione e la modernizzazione del sistema giudiziario, che potrebbero consentire all'Italia di ridurre i ritardi endemici del sistema giudiziario. L'Italia ha compiuto sforzi considerevoli per rafforzare il proprio quadro giuridico e politico per la cooperazione internazionale e l'estradizione. Ha aumentato le verifiche fiscali e la cooperazione tra le autorità fiscali e le autorità italiane preposte all'applicazione della legge<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> ANAC, attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione, fornisce alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici uno strumento di supporto duttile e aggiornato (il Piano ha valenza triennale e viene aggiornato annualmente), per la predisposizione di misure adeguate a identificare, prevenire e combattere i rischi corruttivi nella PA. Tali misure - che le singole amministrazioni devono individuare in un proprio strumento di programmazione (il PTPC, oggi sostituito del PIAO) - vengono elaborate previa analisi della specifica attività di ogni ente e del peculiare contesto in cui opera e, dunque, dell'entità del rischio cui ogni ente è sottoposto. Una delle peculiarità del modello italiano di anticorruzione e della conseguente missione dell'Autorità è la stretta interconnessione tra la prevenzione della corruzione e la vigilanza sugli appalti pubblici. Tale impostazione è stata valorizzata nel PNA 2022/2024 che ha dedicato la Parte Speciale proprio all'applicazione dei vari istituti di prevenzione della corruzione ai contratti pubblici, con particolare riferimento alla disciplina derogatoria introdotta dal legislatore per semplificare e velocizzare gli affidamenti, soprattutto quelli finanziati con le risorse del PNRR.

<sup>21</sup> Cfr. ZAFFINA "La corruzione e la responsabilità amministrativa per danni all'aria" in "Delitti di corruzione. Il sistema integrato di prevenzione e contrasto" di BENCINI, FANFANI, VICICONTE, Giuffrè, Milano, 2024, p.582 ss.

Al tempo stesso, il Working Group ha espresso preoccupazione per il fatto che i casi di corruzione internazionale trattati in Italia hanno dato luogo a un elevato numero di “dismissals” (archiviazioni o proscioglimenti).

Le ulteriori preoccupazioni e raccomandazioni del Working Group possono essere sintetizzate come segue.

- In tema di responsabilità degli enti, le sanzioni pecuniarie sono così basse da essere inadeguate. I termini di prescrizione sono molto più brevi per le aziende che per le persone fisiche.
- Benché l'Italia abbia introdotto un sistema di tutela del whistleblowing, la protezione non è ancora completa sia nel settore pubblico che in quello privato.
- L'applicazione della confisca del profitto del reato è aumentata rispetto alla Phase 3, ma ancora non è imposta sistematicamente e non sempre restituisce completamente i proventi del reato.
- Il grado di applicazione delle sanzioni interdittive non è sufficiente.
- L'Italia deve migliorare nella individuazione delle notizie di reato di corruzione internazionale, così come nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul fenomeno, con specifico riguardo alle categorie dei pubblici ufficiali e degli imprenditori, anche nell'ottica di promuovere l'adozione e l'applicazione di programmi di compliance anti corruzione internazionale.

Lo scorso 22 marzo 2024 il GRECO ha approvato il quinto rapporto di valutazione sull'Italia, diretto a verificare lo stato del diritto italiano in materia di contrasto alla corruzione. Tale rapporto, in particolare, si concentra sulla prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nell'ambito dei governi centrali (funzioni esecutive di alto livello) e nelle forze dell'ordine<sup>22</sup>.

Con riferimento alla prevenzione della corruzione tra coloro che hanno posizioni dirigenziali di alto livello (cd. PTEF), il Report raccomanda all'Italia di fare sì che la legislazione possa prevedere una valutazione sulla integrità per tutti i PTEF, oltre che una analisi sistemica dei rischi di corruzione che li riguardano, al momento presente per la sola presidenza del Consiglio dei Ministri. Il GRECO ha evidenziato la necessità di interventi per assicurare controlli di integrità per prevenire e gestire potenziali conflitti di interesse e ha osservato che è necessario che anche i consulenti dei ministeri siano soggetti alle regole sui conflitti di interesse e alle comunicazioni finanziarie.

---

<sup>22</sup> Il rapporto rappresenta l'esito di un lungo processo di valutazione e monitoraggio e non ha potuto tener conto delle recenti riforme che hanno portato all'abolizione dell'abuso d'ufficio e alla riscrittura del traffico di influenze illecite. Per un approfondimento cfr. MISTRORIGO “Il quinto rapporto di valutazione del GRECO sull'Italia: la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nell'ambito dei governi centrali e nelle forze dell'ordine” in Rivista Sistema Penale, 24 ottobre 2024.

Molto rilevanti sono inoltre le raccomandazioni in materia di trasparenza del processo legislativo e conflitto di interessi. Con riguardo al primo tema, il documento segnala la mancanza di una cornice normativa generale in grado di fornire indicazioni chiare sulla consultazione pubblica. In particolare, il Report si concentra sul fenomeno del lobbying, sottolineando come non esista una disciplina generale di tale attività, ma solo regole specifiche adottate da singoli enti. Con riferimento, invece, alla seconda tematica sopramenzionata, quella del conflitto di interessi, il GRECO segnala inoltre come ad oggi non esista nella legislazione italiana una definizione generale di conflitto di interessi e come, anche in questo ambito, la disciplina risulti frastagliata in base all'ambito d'interesse. A questo proposito, va ricordato che tale criticità era stata evidenziata dal GRECO già nel rapporto relativo al Quarto Ciclo di Valutazione.

Inoltre il GRECO ha espresso preoccupazioni per la scarsa presenza a livello dirigenziale della rappresentanza femminile nella Polizia, nell'Arma dei Carabinieri e nella Guardia di finanza e ha raccomandato interventi per promuovere una rappresentanza più equilibrata. Infine, sono da incrementare le misure a tutela dei whistleblowers.

Il Report del GRECO mette in evidenza come la legislazione anticorruzione del nostro Paese si trovi quasi del tutto sprovvista di meccanismi preventivi di controllo del fenomeno corruttivo in ambito politico. Nonostante il tema sia stato al centro del dibattito pubblico, i progetti di legge in materia di lobbying e conflitto di interessi non sono mai riusciti a superare il vaglio del Parlamento.

Il Report è stato adottato a marzo 2024 e reso pubblico ad agosto 2024 e non contiene dunque valutazioni di merito sull'eliminazione del reato di abuso di ufficio che, al momento del lavoro del Gruppo, era in discussione. Senza dubbio le osservazioni del GRECO fanno emergere un quadro estremamente critico e meritano una profonda riflessione soprattutto dopo la Riforma Nordio (l. n. 114/2024) in materia penale che ha abolito il reato di abuso d'ufficio e ha riformulato la fattispecie di traffico di influenze illecite in senso restrittivo, dando luogo così a una parziale abolizione del reato<sup>23</sup>, mostrando un sistema repressivo in arretramento<sup>24</sup>. Del resto, la Commissione Europea, già nel Rapporto sullo stato di diritto 2023 - Capitolo Paese Italia del 5 luglio 2023, con riferimento al disegno di legge recante modifiche delle disposizioni che disciplinano i reati contro la pubblica amministrazione, che prevedeva, appunto, l'abrogazione della fattispecie dell'abuso d'ufficio e la limitazione dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite, aveva ritenuto che tali

---

<sup>23</sup> GATTA, Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024: il quadro dei problemi di diritto intertemporale e le possibili questioni di legittimità costituzionale, in in Rivista Sistema Penale, 7 agosto 2024.

<sup>24</sup> GAMBARDELLA, L'abrogazione dell'abuso d'ufficio e la riformulazione del traffico d'influenze nel "disegno di legge Nordio", in Rivista Sistema Penale, 26 settembre 2023; CANTONE – MILONE, Le modifiche al traffico di influenze da parte del DDL Nordio; tutt'altro che mere precisazioni!, Rivista Sistema Penale, 10 gennaio 2024; MONGILLO, Splendore e morte del traffico di influenze illecite, in Rivista Sistema Penale, 22 marzo 2024; GAMBARDELLA, Abrogazione dell'abuso d'ufficio e rimodulazione del traffico d'influenze illecite nel d.d.l. "Nordio" (la versione approvata dal Senato nel febbraio 2024), in Rivista Sistema Penale, 11 aprile 2024.

modifiche avrebbero depenalizzato importanti forme di corruzione e avrebbero potuto influire sull'efficacia dell'individuazione e del contrasto della corruzione.

## **6. Conclusioni**

La scelta della Commissione europea di intervenire su una materia tanto complessa e rilevante, come la lotta alla corruzione, non può che essere sostenuta e incoraggiata. La corruzione comporta danni ingentissimi, nella misura in cui provoca spreco di risorse pubbliche, ostacola la crescita economica, compromette l'efficacia delle politiche dei Governi, pregiudica la coesione sociale, aggravando le sperequazioni e le prevaricazioni, e minando in profondità la fiducia nelle istituzioni pubbliche.

Come ha ossevato il Presidente ANAC, Avv. Giuseppe Busià, intervenire sul tema della lotta alla corruzione, potenziando gli strumenti di prevenzione e di repressione, costituisce una scelta conveniente per tutti i Paesi dell'Unione europea dal punto di vista economico e sociale, nonché nell'ottica della fiducia nelle istituzioni. In particolare, disporre di una regolamentazione puntuale ed efficace in materia a livello europeo, da applicare in modo mirato e selettivo, riducendo frodi, sprechi e iniquità, fa guadagnare efficienza e produce benefici materiali diretti, più ingenti di una manovra economica. Senza gravare sul debito, crea capitale sociale, solidarietà e coesione, quindi valore pubblico e, in ultima istanza, miglioramento della qualità della vita e del benessere collettivo.

A livello europeo molti progressi sono stati compiuti, ma permane una apprezzabile area di rischio che va affrontata efficacemente con l'emanazione di una Direttiva che metta in atto istituti di diritto sostanziale di maggiore omogeneità e strumenti di contrasto del fenomeno corruttivo a livello procedimentale e processuale, comprensivi della fase esecutiva a livello di spazio UE, nell'interesse reale della giustizia, sulla base anche di quanto sviluppato dal Consiglio d'Europa Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), da OCSE e da UNCAC.

In Italia, in particolare, c'è ancora tanto da fare in tema di anticorruzione: è necessaria una forte etica comune volta all'integrità e alla trasparenza. Nonostante le misure anticorruzione in materia di whistleblowing e di appalti pubblici, infatti, alcune questioni continuano a incidere negativamente sulla capacità del sistema di prevenzione della corruzione nel settore pubblico: dalle forti carenze normative nella regolamentazione del conflitto di interessi alla mancanza di una disciplina in materia di lobbying, come è stato segnalato dai gruppi di lavoro OCSE e GRECO.