

Freedom, Security & Justice: European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, 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"

CONSIGLIO 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 – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, 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 Jubilado 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, Profesor Emérito 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 REFEREES

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 **Fiammetta Borgia**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Raffaele Cadin**, Ordinario 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 **Anna Cavaliere**, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari **Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa **Carmela Elefante**, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada **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 f.r. 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" **Elspeth 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 f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno **Gianfranco Liace**, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, 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-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles **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**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, 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" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena **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, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato 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
2026, n. 3

Editoriale

Quale diritto internazionale nel contesto degli attuali scenari di guerra? p. 1
Giuseppe Cataldi

Saggi e Articoli

Implementing the EU Pact at the external borders: readiness, interoperability and safeguards in Spain, Lithuania and Bulgaria p. 16
Mª Ángeles Cano Linares

Sanzioni economiche come norme di applicazione necessaria e contratti internazionali: una relazione intricata p. 46
Angelo Davì, Alessandra Zanobetti

La circolazione internazionale delle armi, la *due diligence* dello Stato esportatore e la protezione dei diritti umani nel contesto internazionale ed europeo p. 67
Alessandra Pietrobon

Cum Grano Salis: segnalazioni, controlli Schengen e immunità parlamentare europea p. 96
Angela Procaccino

Artificial Intelligence in EU migration and border control: balancing security, efficiency and fundamental rights p. 126
César A. Villegas Delgado

Dialogo a due voci: Corte di Strasburgo e giudice nazionale

L'esecuzione delle decisioni di condanna della Corte EDU tra ordinamento interno e garanzie convenzionali p. 157
Gaetano De Amicis

La "creatività" e l'interpretazione "intersistemica" della Corte di Strasburgo nel dialogo con il giudice nazionale p. 180
Guido Raimondi

Commenti e Note

Effettività della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e *standard* nazionale di protezione dei diritti fondamentali nella sentenza *Lin II* della Corte di giustizia p. 187
Matteo Agostino

Codification of ambiguity in the European Pact on Migration and Asylum. The case of *de facto* detention in the Pantelleria hotspot p. 221
Greta Albertari

Il nuovo quadro europeo anticorruzione e le ricadute interne: la direttiva (UE) 2026/1021 tra principio di leale cooperazione e "vuoti di tutela" p. 247
Andrea Castaldo, Marco Siligato

La troisième vague dans la protection des victimes d'infractions pénales en droit de l'Union européenne: réflexions à la lumière de la révision de la directive 2012/29/UE p. 284
Alessandro Rosanò

The principle of *non-refoulement* in the face of climate-induced migration. Prospects for protection under the Inter-American human rights system p. 308
Martina Sardo

IL NUOVO QUADRO EUROPEO ANTICORRUZIONE E LE RICADUTE INTERNE: LA DIRETTIVA (UE) 2026/1021 TRA PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE E "VUOTI DI TUTELA"[*]

Andrea Castaldo[**], Marco Siligato[***]

SOMMARIO: 1. Genesi e *ratio* del nuovo impianto anticorruzione europeo. – 2. Il testo della Direttiva quale compromesso dei triloghi: un concreto ridimensionamento della previsione? – 3. L'architettura sanzionatoria della Direttiva (UE) 2026/1021 e il nodo critico dell'articolo 7 sull'esercizio illecito di funzioni pubbliche. – 4. *Segue*: Le possibili ricadute sull'ordinamento italiano. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Genesi e *ratio* del nuovo impianto anticorruzione europeo

Uno degli obiettivi principali delle politiche dell'Unione europea è sempre stata la creazione e realizzazione di un concreto ed effettivo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG), al cui interno uno spazio giudiziario europeo fosse in grado di costituire elemento imprescindibile e centrale sia in materia penale che civile[1].

Double-blind peer reviewed article.

[*] Il presente lavoro è frutto delle riflessioni condivise di entrambi gli autori. Tuttavia, ad Andrea Castaldo si deve la redazione dei paragrafi 1 e 3, mentre a Marco Siligato quella dei paragrafi 2 e 4. Le riflessioni conclusive contenute nel paragrafo 5 sono attribuibili ad entrambi. Il titolo riporta una locuzione ripresa letteralmente da Corte costituzionale, sentenza del 3 luglio 2025 (ud. 7 maggio 2025), n. 95, Pres. Barbera, Rel. Viganò.

[**] Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche (*curriculum* Internazionalistico-Europeo-Comparato), Università degli Studi di Salerno. Avvocato. Indirizzo e-mail: andcastaldo@unisa.it.

[***] Dottorando di ricerca in Studi europei, Dottorato di Interesse Nazionale (DIN) dell'Università di Genova, *Curriculum Governance multilivello e diritti fondamentali*, sede di afferenza Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche (SCIPOG). Avvocato. Indirizzo e-mail: msiligato@unime.it.

[1] Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia è stato creato e sostenuto attraverso una più stretta cooperazione di polizia e giudiziaria e, se necessario, può essere ampliato mediante l'armonizzazione delle norme in materia penale negli Stati membri, relative agli elementi costitutivi dei reati e delle relative sanzioni. Per approfondimenti vds. 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, F. HALILI, *European Criminal Law After the Lisbon Treaty, or Europeanization of European Law, Under the Co-Responsibility of the Member States*, in *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, 2016, vol. 2, n. 3; V. MITSILEGAS (ed.), *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.

L'obiettivo del rafforzamento di uno spazio comune europeo di giustizia è fondato sulla promozione di una vera e autentica cultura giudiziaria europea, tale da assurgere a strumento essenziale per rafforzare la fiducia reciproca, la leale cooperazione e il dialogo tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri in una crescente convergenza tra i differenti sistemi e ordinamenti giuridici[2].

L'elevato livello di frammentazione del quadro giuridico europeo rischia infatti di incidere negativamente sulla certezza del diritto e di portare a risultati contraddittori[3].

Tali problematiche rilevano anche nella materia del contrasto ai fenomeni corruttivi.

Difatti, una delle problematiche che da sempre tocca tutti i Paesi del mondo è la corruzione[4] – anche se con differente intensità – e neanche l'Europa ne è esente, in quanto essa è ormai sistematica ed epidemica[5], dunque fenomeno percepito come un problema sovranazionale e non più solo interno ai singoli Stati[6].

---

[2] Vds. R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2025 e M. CERESA-GASTALDO, S. LONATI (a cura di), *Profili di procedura penale europea*, Milano, 2026.

[3] Cfr. L. PICOTTI, *Sui tre volti del diritto penale comunitario: passato e futuro*, 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. Esemplificazione di tale mancata coesione e raccordo ad unità sono infatti i molteplici solleciti verso ciascuno Stato membro per l'implementazione della lotta contro la corruzione a livello nazionale. 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 e 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.

[4] Cfr. V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story. Strumenti di contrasto e modelli di tipizzazione nel panorama comparato e sovrannazionale*, Torino, 2020, in cui l'A. evidenzia come i fenomeni corruttivi hanno progressivamente assunto dimensioni globali e sempre più complesse, caratterizzate dalla transnazionalità e saldandosi di frequente con la criminalità organizzata, tali da comportare lesioni in scala sempre crescente dei beni giuridici tradizionalmente protetti, rendendo i tradizionali strumenti di contrasto alla corruzione sempre meno efficienti e richiedendo un significativo sforzo di ammodernamento dell'apparato di misure esistenti, non solo di carattere repressivo, ma anche e soprattutto di natura preventiva.

[5] *Ex multis*, 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; B.W. HEINEMAN JR., F. HEIMANN, *The long war against corruption*, in *Foreign Affairs*, 2006, vol. 85, n. 3, pp. 75-86; 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; P. SEVERINO, *Legalità, prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione*, in *Archivio Penale*, 2016, n. 3; J. MARTINSSON, *Combatting institutional corruption: The policy-centered approach*, in *Crime Law Social Change*, 2021, n. 75, pp. 267-280 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.

[6] Comunicazione congiunta della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale europeo *sulla lotta contro la corruzione*, Bruxelles, del 3 maggio 2023,

Il tema della lotta alla corruzione ha assunto negli anni sempre più rilievo sovranazionale e globale proprio in ragione della portata del fenomeno criminale in oggetto[7].

La corruzione rappresenta un costo che impatta sull'economia degli Stati, sugli interessi finanziari[8], sul costo del debito pubblico, sui diritti umani[9], sugli investimenti e

JOIN(2023) 12 final, p. 1 ss. e ancora si consideri come 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. "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. Vds. altresì *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. Più volte 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 ad esempio nel *Chair's Summary of the Third Summit for Democracy 2024*. Infine, cfr. 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.

[7] Cfr. A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e internazionale*, Padova, 2014 e P. M. HEYWOOD, *Combatting Corruption in the Twenty-First Century: New Approaches*, in *Daedalus*, 2018, vol. 147, n. 3, pp. 83-97; 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.

[8] Sul punto particolarmente interessante è M. ARNONE, L.S. BORLINI, *Corruption – Economic Analysis and International Law*, Cheltenham-Northampton, 2014, p. 177 ss.

[9] Cfr. A. PETERS, *Human rights and corruption: Problems and potential of individualizing a systemic problem*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, n. 2, pp. 538-561 e ID., *Corruption as a Violation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2018, n. 4, pp. 1251-1287. L'A. evidenzia come ancora nessuna corte internazionale e/o regionale abbia qualificato la corruzione *tout court* come violazione di diritti umani, in quanto vi è poca convergenza tra agende anticorruzione e diritti umani. Ancora, si sottolinea come non siano necessarie nuove norme, bensì bisogna puntare al miglioramento dell'attuazione dell'attuale quadro giuridico nazionale ed internazionale, come ad esempio: inclusione sistematica della corruzione nei meccanismi di monitoraggio dei diritti umani; interpretazione sistemica delle norme anticorruzione alla luce dei diritti umani e integrazione reciproca, con attenzione ai diritti umani in tutti i meccanismi di monitoraggio anticorruzione e come limite a derive repressive. Sul tema è da sempre risultato particolarmente interessante il ruolo del Parlamento europeo, specificamente vds. Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sul regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani (2021/2563(RSP)) e Raccomandazione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 al Consiglio e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente la corruzione e i diritti umani (2021/2066(INI))

sull'attività politica e legislativa di uno Stato[10], dunque si rivela come un problema globale[11].

Le politiche anticorruzione rappresentano da tempo uno dei nodi più complessi del diritto dell'Unione europea, uno dei banchi di prova più sensibili per l'integrazione

chiedendo al Consiglio e alle altre Istituzioni europee, tra le altre cose, di considerare anche la corruzione nel regime di sanzioni che si applicano a persone, entità e organismi (compresi attori statali e non statali) responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani in tutto il mondo, coinvolti in tali atti o ad essi associati, indipendentemente dal luogo in cui si verificano. Ancora, *Transparency International* in maniera molto efficace e puntuale ha definito la corruzione da come "*the abuse of entrusted power for private gains* (…) *erodes trust, weakens democracy, hampers economic development and further exacerbates inequality, poverty, social division and the environmental crisis*". Sempre secondo *Transparency International*, "[w]*hile all states have a responsibility to respect, protect and fulfil the human rights of all people, the presence of corruption can weaken a government's ability to do so by undermining the overall functioning of the state – from the delivery of public services, to the dispensation of justice and the provision of safety for everyone*", così nella loro relazione dal titolo *Corruption Perceptions Index (CPI) 2021: Corruption, Human Rights and Democracy* del 25 gennaio 2022. Tale impostazione è stata da ultimo ribadita anche nel *CPI 2025* del 10 febbraio 2026, ove si evidenzia come la corruzione e il declino democratico si rafforzano a vicenda portando ad un deterioramento della Pubblica Amministrazione, delle istituzioni giudiziarie e dei processi democratici, oltre che a una crescente repressione dei diritti umani. Infine, il Ministro della Giustizia italiana intervenendo in Assemblea plenaria all'XI Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, a Doha, nel dicembre 2025, ha ribadito come "la corruzione sia un grave problema per l'economia mondiale e, a questi livelli, diventa una diretta violazione dei diritti umani, perché frena lo sviluppo, alimenta disuguaglianze e compromette la dignità delle persone". Altresì vds. R. CADIN, L. MANCA, A. PIGA, V. ZAMBRANO (a cura di), *Lotta alla corruzione e diritti umani. Teorie, buone prassi e normative a carattere internazionale e regionale*, Torino, 2022 e *Human Rights Council Resolution 35/25 on the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite adottata il 23 giugno 2017 in cui si riconosce che la corruzione ha un impatto negativo grave e distruttivo sul pieno godimento di tutti i diritti umani e sullo sviluppo sostenibile.

[10] 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. CISSÈ (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.

[11] 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.

giuridica europea, crocevia tra istanze di armonizzazione e tutela della sovranità penale degli Stati membri[12].

Si ricordino, tra gli interventi più rilevanti dell'Unione europea in materia quelli relativi alla lotta alla frode e alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea (articolo 325 TFUE), che ha portato all'istituzione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), all'adozione di norme dettagliate sugli aspetti amministrativi della lotta contro le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea[13], alla istituzione della Procura europea (EPPO)[14] e infine all'*EU Network against corruption*[15].

Nel maggio 2023 la Commissione europea aveva presentato la Proposta di Direttiva sulla lotta alla corruzione (COM/2023/234), con l'obiettivo di armonizzare le legislazioni dei ventisette Stati membri: il percorso legislativo si è rivelato lungo e accidentato, non privo di sorprese[16].

---

[12] Si fa notare come già il Trattato di Amsterdam del 1997 consideri la corruzione tra gli *eurocrimes* (previsti ad oggi nell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE), cioè una serie di reati particolarmente gravi, dotati di una dimensione transnazionale in relazione ai quali il legislatore europeo (Parlamento europeo e Consiglio) ha competenza a adottare norme minime di armonizzazione per la definizione dei reati e delle relative sanzioni.

[13] Ad esempio, v. Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/1995 del Consiglio, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, del 18 dicembre 1995.

[14] Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, del 12 ottobre 2017, in G.U.U.E. L 283 del 31 ottobre 2017, pp. 1-71.

[15] L'*EU Network against corruption* è un'iniziativa della Commissione europea del maggio 2023 con l'obiettivo di unire le forze a livello europeo per prevenire e contrastare la corruzione in modo più coordinato ed efficace, v. Comunicazione congiunta della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, cit., p. 4 ss.

[16] Una breve considerazione cronologica consente di meglio comprendere la lunghezza di queste trattative e l'importanza che esse hanno avuto nel caso di specie e, in generale, nelle politiche europee. A gennaio 2025 sono iniziati i triloghi: i rappresentanti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea hanno negoziato il testo finale della Direttiva e in quella fase è stato fondamentale che il Consiglio si sia allineato alla posizione del Parlamento. I punti di rilievo cristallizzati in questo accordo hanno riguardato: il ruolo del pubblico interessato, riconoscendo alle organizzazioni della società civile la legittimazione a partecipare ai processi penali; il collegamento esplicito riconosciuto alla Direttiva in materia di diritti delle vittime di reato (Direttiva UE 2012/29) a cui sono stati ricollegati anche le vittime dei reati di corruzione; l'incoraggiamento all'adozione di misure di trasparenza nel finanziamento dei candidati e dei partiti politici per tutti gli Stati membri, ed infine, l'obbligo di sviluppare strategie anticorruzione nazionali. Si ritiene utile, a tale scopo, precisare brevemente cos'è il trilogo, un momento che ha rappresentato un vero e proprio spartiacque al fine della redazione del testo definitivo. Ad oggi è definibile come una prassi consistente in una fase di negoziati interistituzionali tramite cui, informalmente, Commissione, Parlamento e Consiglio dell'Unione europea tentano di comporre le differenze di posizioni di cui sono portatori per giungere, il più rapidamente possibile, a un accordo in seno alla procedura legislativa ordinaria. I triloghi quindi producono effetti dirimenti sull'equilibrio istituzionale dell'Unione europea. Alla base di ciò vi è la necessità di garantire il principio di equilibrio istituzionale, un vero e proprio dogma, la cui finalità è vincolare ciascuna istituzione ad agire nei limiti delle attribuzioni conferite, secondo procedure, condizioni e finalità predefinite (articolo 13, paragrafo 2, TUE). Se da un lato l'equilibrio si determina su prescrizioni del diritto primario (anzitutto le norme dei Trattati), pure non manca qualche "grado di flessibilità". Nella prassi, altresì, si è diffuso l'utilizzo di un "documento a quattro colonne" per confrontare le diverse posizioni espresse. Per approfondimenti vds. G. RUGGE, *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE, in Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, n. 4, p. 809 ss.; V. SALMASO, *I triloghi nel processo decisionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 20 Dicembre 2016; G. COINU, *La giurisprudenza comunitaria e i negoziati*

Vale la pena ricordare che la proposta si colloca temporalmente dopo lo scandalo che ha coinvolto nel Dicembre del 2022 esponenti del Parlamento europeo in una importante operazione della magistratura belga per ipotesi di presunta corruzione ad alti livelli condotta in seno alle istituzioni europee ad opera dello Stato del Qatar e del Marocco, evidenziando significative debolezze strutturali nel quadro normativo europeo e degli Stati membri con riferimento al controllo delle condotte dei deputati, alla regolamentazione delle attività di *lobbying*, al contrasto di potenziali influenze straniere e alla tutela dei *whistleblower*[17].

Il "pacchetto anticorruzione"[18] veniva presentato in maniera curiosamente tempestiva a seguito di tale importante scandalo, con l'obiettivo dichiarato di superare la frammentarietà delle politiche in materia attraverso una strategia integrata, improntata sulle azioni di prevenzione e repressione del fenomeno corruttivo transnazionale.

Il fulcro di tali nuovi propositi, emersi a seguito del c.d. *Qatargate*[19], risiedeva nel potenziamento della dimensione preventiva del contrasto al fenomeno corruttivo, con specifico riferimento a contesti ad alta densità di rischio, segnatamente: la gestione e risoluzione dei conflitti di interesse; la regolamentazione delle attività di *lobbying* e rappresentanza di interessi; il monitoraggio del fenomeno del *pantouflage* (o *revolving doors*), per prevenire derive patologiche nel transito dei funzionari dal settore pubblico

informali preventivi: i triloghi alla prova del giudice, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018, n. 1, pp. 1-14; P. RECALDINI, *I triloghi all'ora della riforma dei Trattati: come bilanciare flessibilità e trasparenza in un tentativo di costituzionalizzazione?*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 3, pp. 1-27.

[17] Vds., *ex multis*, C. MARENGHI, *Il c.d.* Qatargate *e le nuove norme del Parlamento europeo in materia di* whistleblowing*: troppo tardi e troppo poco?*, in *Eurojus*, 2024, n. 3, pp. 116-140; N. PARISI, D. 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, p. 14 ss.; Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2022 sulla sospetta corruzione da parte del Qatar e, più in generale, sulla necessità di trasparenza e responsabilità nelle istituzioni europee (2022/3012(RSP)); Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2023 sul seguito da dare alle misure richieste dal Parlamento per rafforzare l'integrità delle istituzioni europee (2023/2571(RSP)) e Camera dei Deputati, *Il Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo*, Dossier n. 23 del 21 luglio 2023. Da ultimo, nel febbraio 2026, la Corte di Appello di Bruxelles ha affermato che, allo stato attuale del procedimento, le irregolarità invocate non giustificano né la nullità né l'irricevibilità dell'azione penale, come invece prospettato dalle difese, quindi le indagini possono proseguire. Senza dimenticare la prima pronuncia, seppur parziale e preliminare, sulla tutela delle garanzie istituzionali e dei diritti di difesa per cui si v. Tribunale dell'Unione europea, sentenza del 9 luglio 2025, Causa T-1031/23, *Kaili c. Parlamento*, in G.U.U.E. C dell'8 settembre 2025. La decisione del Tribunale non ha chiuso definitivamente la questione, infatti, il Parlamento europeo ha impugnato la suddetta sentenza dinanzi alla Corte di giustizia, causa C-632/25 P, su cui non si hanno al momento ulteriori aggiornamenti. Si segnala infine che di recente il filone investigativo italiano presso il Tribunale di Milano ha visto l'emissione di un decreto di archiviazione nei confronti degli indagati, v. *Qatargate, archiviato il filone italiano*, in *Il Dubbio.it*, 19 ottobre 2026.

[18] 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. Comunicazione congiunta della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale europeo, cit.

[19] Sia consentito il richiamo ad A. CASTALDO, *L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali*, in questa *Rivista*, 2024, n. 3, nt. 32.

a quello privato; il contrasto al traffico di influenze illecite, quale *vulnus* alla parità di condizioni e all'imparzialità dell'azione amministrativa[20].

Richiamando le parole della Presidente della Commissione[21], l'iniziativa legislativa *de qua*, portata avanti sin dal 2023, è stata 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 come *supra* evidenziato – mirando ad armonizzare le differenti discipline nazionali in tema di contrasto alla corruzione e non accontentandosi di codificare *standard* normativi preesistenti quali i reati previsti dalla Convenzione di Mérida delle Nazioni Unite (UNCAC)[22], bensì imponendo agli Stati membri l'obbligo di criminalizzare in modo uniforme condotte che spaziano dalla corruzione nel settore pubblico e privato, al traffico di influenze, fino all'introduzione del peculiare "esercizio illecito di funzioni pubbliche", il quale, come si dirà *infra*, solleva non poche perplessità.

Alla luce di quanto evidenziato, 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 dagli anni'90 a livello sovranazionale e internazionale pattizio[23], la Commissione ha quindi avvertito la necessità di intervenire,

---

[20] L'integrità è condizione di qualità della Pubblica Amministrazione, di effettiva capacità di prendere in carico i bisogni e gli interessi di cui ha cura, è precondizione per la ricostruzione e il rafforzamento della fiducia dei cittadini. Solo una Pubblica Amministrazione integra è davvero capace di svolgere bene il proprio compito ed essere al tempo stesso imparziale, efficiente, innovativa; v. E. CARLONI, *La direttiva europea anticorruzione e il ruolo della buona politica*, in *Avviso pubblico*, 2026.

[21] Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione, 2023.

[22] Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003. Anche l'Unione europea ha firmato l'UNCAC, il 15 settembre 2005, e l'ha ratificata il 12 novembre 2008 alla luce dei comuni obiettivi che sia l'allora Comunità europea che l'ONU avevano in materia: contribuire alla lotta contro la corruzione, promuovere la corretta gestione degli affari pubblici e incoraggiare la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica. Per meglio comprendere i rapporti tra l'Unione europea e la Convenzione, si è adottata una nota informativa sulle modifiche delle competenze dell'Unione europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona proprio per quanto concerne le materie disciplinate dalla Convenzione stessa. Il testo chiarisce che, in ragione delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona – specificamente nel Titolo V con gli articoli 82 e 83 del TFUE e dell'estensione dei poteri in quest'ambito – l'Unione europea è intervenuta in diversi "settori strategici pertinenti alla Convenzione, ad esempio, lotta al riciclaggio, integrità dei mercati finanziari e lotta contro l'abuso di informazioni privilegiate, la manipolazione del mercato e altre forme di comportamento abusivo sui mercati finanziari, congelamento, gestione e confisca dei beni connessi alla corruzione, lotta contro la corruzione nel settore privato mediante il diritto penale, lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, prevenzione della corruzione nella quale sono coinvolti funzionari dell'Unione europea o degli Stati membri dell'Unione europea e protezione delle persone che segnalano violazioni". Vds. Decisione del Consiglio *relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, 2008/801/CE, del 25 settembre 2008 e Nota informativa *sulle modifiche delle competenze dell'Unione europea a seguito del trattato di Lisbona per quanto concerne le materie disciplinate dalla convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)*, PUB/2023/1747, in GUUE C/2023/1478 dell'8 dicembre 2023.

[23] 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*

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 nell'Unione europea.

A fronte di un quadro normativo frammentato[24], la Commissione ha motivato 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[25].

Si può quindi affermare che già la prima versione della Proposta di Direttiva rappresentava un cruciale progresso nella lotta contro la corruzione all'interno dell'Unione europea, alla luce del fatto che la politica criminale dell'Unione, negli

---

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.

[24] "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, 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, pp. 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 rischino 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, *riguardante il recupero e la confisca dei beni*, del 24 aprile 2024, in G.U.U.E. L del 2 maggio 2024. Da ciò è possibile cogliere quindi un sensibile ritardo con il quale l'Unione europea ha dato vita a nuovi *standard* e nuove normative in materia di anticorruzione che potessero implementare e/o migliorare le misure già citate. Sul punto v. L. SALAZAR, *La nuova Direttiva dell'Unione europea contro la corruzione: Tanto rumore per poco …? (seconda parte)*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2026, n. 3, p. 14 ss.

[25] Come anche più volte evidenziato dalla Commissione europea, anche nelle Relazioni sullo Stato di Diritto dell'Unione, il costo della corruzione nell'Unione europea è stimato da almeno 120 miliardi di euro annui, stima basata sui contributi di istituzioni e organismi specializzati, come la Camera di Commercio Internazionale, *Transparency International*, l'iniziativa *Global Compact* delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale e la pubblicazione *Clean Business is Good Business*, secondo le quali la corruzione provoca una perdita di ricchezza economica equivalente al 5% del PIL a livello mondiale. Secondo una stima specifica per l'UE, costi della corruzione oscillanti fra 179 miliardi di EUR e 990 miliardi di euro all'anno, v. Studio di Rand Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption*, 2016.

ultimi anni, aveva manifestato gravi carenze[26], tra cui l'assenza di una linea unitaria in ordine all'*an* e al *quomodo* dell'intervento penale.

Vale la pena di ricordare che la principale novità consiste nel riunire in un unico atto giuridico, per la prima volta a livello dell'Unione europea, 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 ventisette normative nazionali presenti nell'Unione europea, 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"[27].

Già dal Considerando n. 1 della Direttiva si richiama quanto detto *supra* sulla necessità di contrastare il fenomeno corruttivo; specificamente, si evidenzia come la corruzione sia ancora un grave problema a livello europeo in quanto minaccia la stabilità e la sicurezza della società, favorisce la criminalità organizzata e altre forme gravi di criminalità, "mina le istituzioni democratiche e i valori universali su cui si fonda l'Unione, in particolare lo Stato di diritto, la democrazia, l'uguaglianza e la tutela dei diritti fondamentali. Mette a repentaglio lo sviluppo, la prosperità, la sostenibilità e l'inclusività delle nostre economie. La lotta contro la corruzione è essenziale per rafforzare la qualità della democrazia e per realizzare pienamente lo Stato di diritto. Per prevenire e combattere efficacemente la corruzione è necessario un approccio globale e multidisciplinare"[28].

Il testo finale della Direttiva, anche dopo la fase di "mediazione" politico-istituzionale, continua a prevedere l'introduzione di 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

[26] 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.

[27] 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.

[28] Si ricalca qui la descrizione che si è data alla UNCAC e cioè una Convenzione di respiro globale, con una proiezione e una vocazione davvero universali, un approccio globale e multidisciplinare con l'adozione di regole e strategie comuni, in virtù del gran numero di Stati aderenti e del fatto che abbracci culture, sistemi ed ordinamenti giuridici anche diversi tra loro; quale unico strumento anticorruzione globale, completo e giuridicamente vincolante, in alcune sue parti, al mondo, può fungere da quadro per la lotta internazionale contro la corruzione. I. CARR, *The United Nations Convention on Corruption: Making a Real Difference to the Quality of Life of Millions?*, in *Manchester Journal of International Economic Law*, 2006, n. 3; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Using the UN Convention against Corruption to advance anti-corruption efforts: a guide*, 2014; UNODC, *Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Vienna, 2006; F. BONELLI, M. MANTOVANI, *Corruzione nazionale e internazionale*, Milano, 2014 e H. HECHLER, G. FENNER ZINKERNAGEL, L. KOECHLIN, D. MORRIS, *Can UNCAC address grand corruption?*, U4 Report, 2011, n. 2, p. 73.

modo correlate al più ampio fenomeno corruttivo, con l'obiettivo, dichiarato in fase di proposta, di "garantire che tutte le forme di corruzione siano perseguibili penalmente in tutti gli Stati membri"[29].

Quest'opera di armonizzazione rappresenta, nelle intenzioni delle Istituzioni europee, sia un modo per rafforzare l'integrità delle medesime, sia il mezzo per garantire uno *standard* comune e minimo di tutela, sotto il quale gli ordinamenti nazionali non potranno scendere. L'Unione europea intende così affermare la propria identità come spazio di legalità, trasparenza e concorrenza leale.

Fino ad oggi, e prima del recepimento delle norme di cui alla presente Direttiva, ogni Paese membro ha adottato e applicato le proprie leggi anticorruzione in modo indipendente. Questo ha facilitato le pratiche corruttive negli Stati con regole più permissive e *vulnus* legislativi che hanno ostacolato l'armonizzazione delle norme, creando un punto debole che impedisce la cooperazione tra gli Stati membri, poiché i reati riconosciuti in alcuni Paesi potrebbero non essere perseguibili in altri, così favorendo il fenomeno del *forum shopping.*

A seguito dell'entrata in vigore della Direttiva saranno punibili in tutta l'UE: corruzione pubblica e privata, appropriazione indebita, traffico di influenze, intralcio alla giustizia, arricchimento derivante da corruzione, occultamento e gravi violazioni riguardanti l'esercizio illegale di funzioni pubbliche.

Le pene detentive ivi previste variano dai tre ai cinque anni, con sanzioni aggiuntive quali interdizione da cariche pubbliche, esclusione da appalti e fondi pubblici ed ammende per le persone giuridiche fino al 5% del fatturato globale od a 40 milioni di euro. Gli Stati membri dovranno, inoltre, adottare strategie nazionali anticorruzione e pubblicare dati annuali per garantire trasparenza.

Restano, tuttavia, varie criticità: assenza di norme incisive sulla "grande corruzione", debolezza delle disposizioni sulla responsabilità delle imprese rispetto agli *standard* di altri paesi (Regno Unito e Australia), mancanza di regole vincolanti su *lobbying* e finanziamento politico, eliminazione dell'obbligo di pubblicare dati disaggregati[30].

---

[29] 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.

[30] Si segnala come nel corso dei negoziati sia stata modificata la struttura degli obblighi di rendicontazione, portando all'eliminazione e/o al ridimensionamento dell'obbligo di pubblicare comunicazioni e dati disaggregati relativi alle specifiche azioni di lotta alla corruzione portate avanti da ciascuno Stato membro. Ciò in particolare in virtù di plurime resistenze nazionali, tra cui la Germania che, con il suo sistema amministrativo federale, avrebbe avuto peculiari difficoltà nel recepire adempimenti burocratici di dettaglio troppo rigidi o complessi per le amministrazioni locali. Conseguenze di tali scelte sono una trasparenza ridotta, visto che non essendoci l'obbligo di dettagliare i dati a livello disaggregato, diventa più complesso tracciare singoli flussi finanziari e/o specifici ambiti legati al *lobbying* e ai finanziamenti politici, nonché un monitoraggio civico limitato, alla luce del fatto che quanto previsto dalla Direttiva mira a fornire un quadro generale, ma la mancanza di granularità rende più difficile l'attività di controllo e investigazione diffusa da parte dei cittadini e delle organizzazioni indipendenti. Infatti, il testo finale della Direttiva anticorruzione stabilisce unicamente che gli Stati

In Italia queste lacune sono particolarmente rilevanti: il sistema di finanziamento politico, basato quasi esclusivamente su donazioni private, è fragile e privo di garanzie di trasparenza; inoltre, manca una legge organica sul *lobbying* e strumenti come l'Agenda pubblica degli incontri, indispensabili per un controllo effettivo.

Come si avrà modo di approfondire in seguito rileva altresì il possibile contrasto tra la Direttiva e la nuova normativa italiana sull'abrogazione del reato di abuso d'ufficio[31], ciò alla luce anche dei Rapporti sullo Stato di Diritto dell'Unione europea riguardanti l'Italia[32].

Scopo del presente contributo è quello di riflettere e analizzare la struttura normativa della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione alla luce dei recenti risultati ottenuti in sede di triloghi e della conseguente formale adozione del Parlamento e del Consiglio, nonché alle implicazioni per l'ordinamento giuridico italiano, in un quadro più ampio di riflessione sui limiti e le potenzialità dell'armonizzazione penale europea, ricostruendo l'*iter* genealogico della Direttiva e l'evoluzione della base giuridica del diritto penale europeo, offrendo una disamina delle principali fattispecie di reato introdotte, dei regimi di responsabilità delle persone giuridiche e di prescrizione, focalizzandosi sul nuovo articolo 7.

Infine, ci si focalizzerà sulle criticità del recepimento interno, esaminando se la Direttiva rappresenti l'effettivo compimento di uno spazio comune di giustizia e legalità o se, al contrario, lasci irrisolti nodi strutturali e ai rapporti di forza tra sovranità penale nazionale e primato del diritto dell'Unione europea.

2. Il testo della Direttiva quale compromesso dei triloghi: un concreto ridimensionamento della previsione?

L'approccio adottato dalla Commissione nella Proposta di Direttiva del 2023 – ad oggi definitivamente Direttiva (UE) 2026/1021[33] – era concentrato sulla duplice

membri debbano pubblicare su base annuale dati aggregati, comparabili e leggibili per monitorare la trasparenza e la corruzione (articolo 34 della Direttiva). Cfr. L. SALAZAR, *La nuova Direttiva dell'Unione europea contro la corruzione*, cit., p. 14 e sul punto particolarmente critica è stata *Transparency International* che parla di indebolimento del testo definitivo rispetto al progetto iniziale.

[31] 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 interesse, si veda l'articolo 1, lettera b). Per approfondimenti 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. 17 ss. e R. CANTONE, G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio. Il problema resta*, in *Sistema Penale*, 14 maggio 2025.

[32] Si v. Relazione sullo Stato di diritto 2024 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, p. 15 e Relazione sullo Stato di diritto 2025 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, p. 12.

[33] Direttiva (UE) 2026/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2026 *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*, in G.U.U.E. L dell'11 maggio 2026, p. 1. La Direttiva dovrà essere recepita entro il 1° giugno 2028.

intenzione di riunire in un unico atto normativo il frammentato quadro relativo alla responsabilità penale dei soggetti coinvolti nell'attività corruttiva commessa a qualsiasi titolo e di affiancare una parallela responsabilità etica legata ad una procedura trasparente comune e afferente alla sfera pubblica dello Stato di diritto[34].

La scelta della base giuridica è ricaduta sugli articoli 82, paragrafo 1, lettera d) e 83, paragrafi 1 e 2, TFUE, che disciplinano rispettivamente la possibilità per il Parlamento e il Consiglio di facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni, e di stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale, fra cui rientra la corruzione[35].

La proposta della Commissione, con l'obiettivo di non lasciare alcuna zona grigia, conteneva, coerentemente col testo definitivamente approvato dal Consiglio, la definizione di molteplici fattispecie di reato, innovando e implementando così l'architettura giuridica, riportando le fattispecie di corruzione attiva e passiva anche sul piano privato, e a seguire tutte le fattispecie corruttive satellite[36].

Deve sottolinearsi l'importanza della scelta assunta dalla Commissione europea di proporre l'obbligatorietà dell'incriminazione anche per le "*non mandatory offences*"[37] previste nella Convenzione di Mérida[38], per le quali era rimessa agli Stati firmatari l'adozione o meno della fattispecie normativa[39].

Invero, l'opportunità di stabilire l'obbligatorietà della previsione negli Stati membri di tali fattispecie di reato riferibili al più ampio fenomeno corruttivo certamente

[34] In questo senso N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto Qatargate*, in *Quaderni AISDUE*, del 13 gennaio 2023, pp. 82-83.
[35] L. SALAZAR, *Articolo 83* TFUE, in C. CULTI GIARDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012, pp. 914-921. L'A., in merito al ravvicinamento delle legislazioni in materia penale, ritiene che l'articolo83 TFUE così come formulato, cristallizzi l'approccio c.d. "a doppio binario", secondo cui la cooperazione giudiziaria penale dell'Unione Europea, ancorché fondata sul mutuo riconoscimento, non esaurisce in esso le proprie modalità di intervento nel settore, includendo anche lo stabilimento di norme minime relative a reati e sanzioni.
[36] Il testo definitivamente approvato riporta le seguenti fattispecie: corruzione nel settore pubblico (articolo 3), corruzione nel settore privato (articolo 4), appropriazione indebita (articolo 5), traffico d'influenze (articolo 6), esercizio illecito di funzioni pubbliche (articolo 7), intralcio alla giustizia (articolo 8), arricchimento mediante reato di corruzione (articolo 9), occultamento (articolo 10), istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo (articolo 11).
[37] T. RUSSO, *La lotta alla corruzione nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 409.
[38] Evincibile dalla locuzione "*esamina l'adozione*" ("*shall consider adopting*"), riportata nelle fattispecie di Millantato credito (articolo 18), Abuso d'ufficio (articolo 19), Arricchimento illecito (articolo 20), Corruzione nel settore privato (articolo21), Sottrazione di beni nel settore privato (articolo 22), Ricettazione (articolo 24).
[39] La Corte costituzionale, nella sentenza n. 95 del 2025, del 7 maggio 2025, paragrafo 7.1, secondo capoverso, osservava: "A differenza dunque di altre disposizioni della Convenzione che impongono agli Stati parte un preciso obbligo di criminalizzazione (in particolare, gli articoli 15 e 16 in materia di corruzione, l'articolo 17 in materia di peculato, l'articolo 23 in materia di riciclaggio, l'articolo 25 in materia di intralcio alla giustizia), l'articolo 19 configura semplicemente – nel linguaggio della Legislative guide alla Convenzione, elaborata dall'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) – una '*non-mandatory offence'*: e cioè una condotta la cui possibile criminalizzazione gli Stati hanno il mero obbligo (procedurale) di 'considerare'".

contribuirà a eliminare il rischio di *forum shopping*[40] che potrebbe determinarsi nel momento in cui uno Stato membro mantenesse la propria inerzia normativa determinando un *vulnus* legislativo all'interno del proprio ordinamento circa la previsione di una determinata fattispecie di reato.

In senso più ampio, non può non prendersi atto del fatto che l'ambizione della Proposta di Direttiva della Commissione, nonostante l'ampio sostegno riscosso nella società civile e nella dottrina, si sia scontrata con esigenze politiche che hanno ridimensionato il prodotto finale.

In effetti, il Considerando 9 della Direttiva è dirimente nell'affermare che l'Unione europea, quale parte dell'UNCAC[41], dovrebbe andare oltre i requisiti minimi ivi stabiliti, anche in virtù della dichiarazione politica adottata in occasione della sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2021[42].

In questo senso, infatti, la Direttiva si basa sulle osservazioni e sulle migliori pratiche derivanti dal meccanismo di revisione previsto dalla Convenzione di Mérida[43].

Si rintraccia anche nel testo della Direttiva una delle problematicità di cui è affetta l'UNCAC, cioè l'estrema ampiezza della definizione di nozione di funzione pubblica fornita nei commentari[44] che consente di ritenere agenti pubblici coloro i quali hanno una delega all'attività da parte di uno Stato straniero e una connessione tra un pubblico interesse e l'attività che viene delegata.

Di particolare interesse è la nozione di "funzionario pubblico", di cui si offre una definizione funzionale e non formale, intendendosi come tale non solo colui che svolge una funzione ufficiale nell'Unione europea o in uno Stato membro, ma anche "qualsiasi altra persona a cui siano state assegnate e che eserciti funzioni di pubblico servizio, conformemente al diritto nazionale, anche su incarico o sotto l'autorità di un'autorità pubblica negli Stati membri o in paesi terzi"[45].

In altre parole, la nozione di funzionario pubblico comprende anche le persone che lavorano presso organizzazioni internazionali, tra cui le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione europea e gli organi giurisdizionali internazionali.

---

[40] Di tale fenomeno si ha riferimento anche nella Proposta di Direttiva anticorruzione COM(2023)234 final, nella sezione relativa alla "sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)", a p. 10, per cui la Commissione europea ritiene che "le autorità giudiziarie e di contrasto continuerebbero a incontrare gravi difficoltà nei casi di corruzione più complessi: si aprirebbero infatti per gli autori dei reati opportunità di *forum shopping*, ossia opportunità di ricerca delle giurisdizioni dell'UE più vantaggiose che col loro quadro legislativo anticorruzione si lasciano sfuggire certe prassi corruttive, o hanno su di esse una presa meno efficace e globale".

[41] Si ricorda che l'Unione europea ha firmato l'UNCAC il 15 settembre 2005, e l'ha ratificata il 12 novembre 2008.

[42] Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione "*Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation*", A/RES/S-32/1, del 7 giugno 2021.

[43] Direttiva (UE) 2026/1021, considerando 9.

[44] UNODC, UNICRI, *Technical guide to the United Nations convention against corruption*, Vienna, 2009 e C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (eds.), *The United Nations Convention Against Corruption: A Commentary*, Oxford, 2019.

[45] Articolo 2, paragrafo 1, n. 2, lettera b), della Direttiva (UE) 2026/1021.

Ancora, e qui rileva l'aspetto funzionalistico, poiché molte entità o persone esercitano funzioni pubbliche senza ricoprire un incarico formale, la nozione di funzionario pubblico ricomprende tutti i funzionari, siano essi nominati, eletti o assunti su base contrattuale, titolari di una funzione amministrativa o giudiziaria formale, nonché tutti i prestatori di servizi pubblici investiti di pubblici poteri o soggetti al controllo o alla vigilanza di autorità pubbliche in relazione alla prestazione di funzioni di pubblico servizio, anche se non ricoprono cariche formali[46].

Altresì, la definizione di funzionario pubblico comprende le persone che svolgono funzioni di pubblico servizio presso imprese statali e controllate dallo Stato come pure presso fondazioni per la gestione di beni e società private che svolgono funzioni di pubblico servizio e presso le persone giuridiche da esse istituite o partecipate.

Chiunque eserciti una funzione legislativa a livello nazionale, regionale o locale dovrebbe essere assimilato a un funzionario nazionale ai fini della Direttiva, conformemente al diritto nazionale[47].

La Direttiva si riferisce poi al funzionario dell'Unione europea come colui il quale è assunto per contratto ai sensi del Regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 259/68 del Consiglio ("statuto dei funzionari"); così come qualsiasi persona distaccata da uno Stato membro o da qualsiasi organismo pubblico o privato presso l'Unione europea e che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti dell'Unione europea.

Infine, sono assimilati ai funzionari dell'Unione i membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione e il relativo personale cui non si applica lo statuto dei funzionari.

Ancora, l'articolo 2 della direttiva fa riferimento al funzionario nazionale, da individuarsi come qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale, nominata o eletta, o assunta sulla base di un contratto, in via permanente o temporanea, retribuita o non retribuita, indipendentemente dalla sua anzianità[48].

Infine, la medesima disposizione, nelle varie definizioni fornite, indica la nozione di funzionario di alto livello[49], identificato come colui al quale sono conferite funzioni esecutive, amministrative, legislative o giurisdizionali chiave, conformemente al diritto nazionale.

Esemplificando, si può trattare di: Capi di governo centrale e regionale, membri del governo centrale e regionale, Viceministri, Sottosegretari di Stato, consulenti politici principali, capi e membri di gabinetto di un Ministro, se un tale gabinetto è istituito, membri delle Camere parlamentari, membri delle Corti costituzionali e delle Corti supreme, il Procuratore generale e membri delle istituzioni superiori di controllo nonché membri del collegio dei commissari della Commissione europea e membri del Parlamento europeo.

[46] Articolo 2, paragrafo 1, n. 3 della Direttiva (UE) 2026/1021.
[47] Considerando n. 11 della Direttiva (UE) 2026/1021.
[48] Articolo 2, paragrafo 1, n. 4 della Direttiva (UE) 2026/1021.
[49] Articolo 2, paragrafo 1, n. 9 della Direttiva (UE) 2026/1021.

Una maggiore attenzione al piano repressivo può ricavarsi dall'assenza, nel testo definitivo, di obblighi dettagliati su *lobbying*[50], conflitti di interesse e fenomeno delle *revolving doors*.

Di tali fenomeni si trova traccia nei soli Considerando nn. 5, 16 e 30 con generali moniti di non incriminazione dell'attività di rappresentanza di interessi e sulla sua importanza sul piano sociale, eccezion fatta per il riferimento alle porte girevoli nell'articolo 20 rubricato "prevenzione della corruzione", dove però l'elencazione degli strumenti atti a prevenire con la formula "ad esempio" ridimensiona, e di molto, l'obbligo in capo agli Stati membri[51].

Gli strumenti predisposti da tale disposizione sono improntati a garantire un livello elevato di integrità, trasparenza e responsabilità della Pubblica Amministrazione, nonché alla promozione di una cultura del servizio pubblico, ponendo a capo degli Stati membri l'individuazione dei settori o delle professioni più esposti al rischio di corruzione, la messa a punto di misure per affrontare i principali rischi nei settori e nelle professioni individuati, nonché l'organizzazione periodica di attività di sensibilizzazione adeguate alle specificità dei settori o delle professioni individuati, anche in materia di etica[52].

In effetti, già a seguito della Proposta, la dottrina non aveva mancato di sottolineare che lo scopo di tale Direttiva fosse quello di prevedere azioni integrate a livello mondiale, regionale (quindi continentale-europeo) e nazionale, con il coinvolgimento di ogni leva utile al contrasto[53].

In questo senso, l'intera strategia anticorruzione europea si muove nella prospettiva che l'azione di contrasto sia necessaria per proteggere i "valori" europei, affermando l'inefficacia di un contrasto individuale degli Stati membri, vista anche l'evoluzione transnazionale tipica del fenomeno criminale moderno[54].

Di conseguenza, deve osservarsi che oltre al mancato riferimento ai fenomeni di

---

[50] È d'obbligo riferire che tale *vulnus* complica, a parere di chi scrive, un'applicazione multidisciplinare a tutela della trasparenza e dell'integrità delle istituzioni anche alla luce della Proposta di Direttiva sulla regolamentazione del fenomeno esercitato per conto di paesi terzi, coerente con la rinnovata intenzione di un cambio di passo nel contrasto alla corruzione anche sul piano preventivo. In questo senso si veda: Commissione europea, *Proposta di direttiva che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, COM (2023) 637 final, 2023/0463(COD), del 12 dicembre 2023. Cfr. T. RUSSO, *La lotta alla corruzione nell'ordinamento dell'Unione europea: verso un approccio sistematico ed integrato?*, in *Eurojus*, 2026, n. 1, p. 412.

[51] L'elenco di cui all'articolo 20, paragrafo 3, da ritenersi non esaustivo per la formula "ad esempio", include "un accesso adeguato alle informazioni di interesse pubblico, norme sulla dichiarazione e sulla gestione dei conflitti di interessi nel settore pubblico, misure volte a garantire la trasparenza nel finanziamento delle candidature dei funzionari pubblici eletti e dei partiti politici, norme sulle dichiarazioni della situazione patrimoniale e la verifica di tali dichiarazioni, dichiarazioni di interessi da parte di funzionari nazionali designati a norma del diritto nazionale relative a situazioni di "porte girevoli" che coinvolgono tali funzionari e regolamentazione di tali situazioni, norme relative alla mancata dichiarazione di beni o interessi sostanziali e norme che disciplinano l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico".

[52] Così l'articolo 20, parr. 5 e 6.

[53] N. PARISI, D.G. RINOLDI, *Lo "spazio" del diritto penale*, cit., p. 15.

[54] *Ivi*, pp. 16-26.

lobbying[55], conflitti d'interesse e *revolving doors*, stona con i propositi del progetto di direttiva altresì l'eliminazione integrale dell'aggravante precedentemente prevista "per aver commesso il fatto a vantaggio di un paese terzo", inizialmente prevista in risposta a quanto emerso dalle indagini del *Qatargate* e che avrebbe certamente dato un *quid* in più alla previsione, quantomeno sul piano dell'attualità criminale[56].

Si nota inoltre, come l'aggravante del primo paragrafo dell'articolo 15, relativa all'aver commesso il fatto nell'ambito di un'organizzazione criminale di stampo mafioso[57], esclude dalle fattispecie cui applicarsi proprio il discusso articolo 7, "esercizio illecito di funzioni pubbliche", e l'articolo 8, "intralcio alla giustizia".

Questi ultimi, insieme agli articoli 10 e 11, rispettivamente disciplinanti l'occultamento e l'istigazione, sono esclusi dalle ulteriori previsioni delle circostanze aggravanti, riguardanti i casi in cui: l'autore del reato sia un funzionario di alto livello; l'autore del reato abbia una precedente condanna per uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 6 e da 9 a 11 della direttiva; l'autore abbia ottenuto un vantaggio sostanziale o il danno sia sostanziale; l'autore del reato eserciti funzioni di indagine, requirenti o giudicanti; l'autore del reato ha approfittato della condizione di vulnerabilità di una persona coinvolta nella commissione del reato; l'autore del reato è un soggetto qualificato a rappresentare un organo o un'autorità, e ha commesso il reato nell'esercizio della sua attività professionale.

Esclusione del solo articolo 7, invece, si ha sia nella previsione delle circostanze attenuanti di cui all'articolo 16, sia con riferimento alla disciplina della prescrizione di cui all'articolo 19, sia circa la possibilità di prevedere pene accessorie di cui all'articolo 12, paragrafo 4.

Non può non ricavarsi il sostanziale risultato auspicato dal Governo italiano di delegittimare ogni riferimento che desse impulso a nuovi obblighi di incriminazione della fattispecie rubricata nella proposta come "abuso d'ufficio" e che, a prescindere dal cambio di rubrica, pare evidente abbia subito quasi ogni tipo di esclusione sostanziale nelle previsioni della Direttiva approvata, se non un generico riferimento nel Considerando n. 9[58].

Ebbene, segnali di tale "annacquamento", attribuibile alle posizioni di taluni governi, *in primis* quello italiano, si ebbero già al momento dell'avvio della procedura

[55] Si precisa che in merito, seppur con *focus* molto circoscritto, la Commissione europea ha presentato, nell'ambito del pacchetto *Defence of Democracy* (COM/2023/630 final), la *Proposta di direttiva che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, del 12 dicembre 2023, COM(2023) 637 final, 2023/0463(COD).

[56] In materia di favoreggiamento e corruzioni internazionali la casistica, purtroppo, è abbastanza ampia. Visti i recenti Mondiali di calcio FIFA, si consenta il richiamo a G. JÄGER, C. GOMES, *Alla conquista dell'oro: l'altra storia dei Mondiali*, Colonia, 2026.

[57] Letteralmente "(…) gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché (…) la circostanza in cui i reati sono stati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale come definita dalla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio sia considerata una circostanza aggravante".

[58] Riferimento, tra l'altro, non specifico ma a latere di un'ampia riflessione relativa al contenuto della Convenzione di Mérida, cui l'Unione europea è parte, quale disciplina da superare e implementare per stabilire misure ancor più stringenti per prevenire e combattere la corruzione.

legislativa con il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e dalla posizione del giugno 2024 del Consiglio[59].

Nonostante la Commissione avesse sottolineato nella sua proposta i vuoti normativi esistenti all'interno dei sistemi giuridici nazionali in particolare circa la perseguibilità delle persone giuridiche e la tutela effettiva dei *whistleblowers*, su tali temi purtroppo pare che l'accordo stabilisca una disciplina al ribasso che rischia, fra l'altro, di fermarsi al piano meramente formale data la totale assenza di sostegno finanziario per l'implementazione delle autorità nazionali e delle attività di formazione dei propri funzionari.

Il rischio, in effetti, è che in mancanza di supporto economico e tecnico si perpetui nel tempo l'attuale frammentarietà della gestione del contrasto al fenomeno corruttivo.

3. L'architettura sanzionatoria della Direttiva (UE) 2026/1021 e il nodo critico dell'articolo 7 sull'esercizio illecito di funzioni pubbliche

La lotta alla corruzione è sempre stata una priorità fondamentale della Commissione europea, e lo è tutt'oggi, come sottolineato già negli Orientamenti politici per il periodo 2024-2029[60], rappresentando un elemento centrale per proteggere la democrazia, sostenere lo Stato di diritto, rafforzare la fiducia dei consociati e tutelare il mercato[61].

---

[59] In Camera dei Deputati, XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), *Documento approvato dalla XIV Commissione nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona*, Doc. XVIII-*bis*, n. 10, del 19 luglio 2023, p. 5, si legge che non vi sarebbe la necessità sul piano europeo di una "disciplina pervasiva che incide profondamente su normative [nazionali] (…) che tengono conto delle specificità dei sistemi, dei dati statistici e delle culture giuridiche, economiche e sociali, nonché dell'ordinamento costituzionale e delle pubbliche amministrazioni di ciascuno Stato membro". Invece, in Senato della Repubblica, IV Commissione (Politiche dell'Unione europea), *Risoluzione della IV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea)*, approvata nella seduta del 22 novembre 2023, p. 3, si sottolinea che "la proposta rispetti il principio di sussidiarietà, ma che non rispetti pienamente il principio di proporzionalità" in quanto "una parte della Proposta di Direttiva va al di là di quanto necessario per il raggiungimento del suo obiettivo del rafforzamento della lotta al reato di corruzione in senso stretto, poiché si occupa anche di reati ulteriori e investe in modo sproporzionato anche la disciplina dei termini di prescrizione, delle circostanze aggravanti ed attenuanti, e delle pene accessorie tra cui la privazione del diritto di eleggibilità".

[60] Vds. U. VON DER LEYEN, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea*, Strasburgo, 2024-2029.

[61] Così Henna Virkkunen, Vicepresidente esecutiva per la Sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia, alla stampa: "La corruzione mina le nostre democrazie e la sicurezza delle nostre società. Queste nuove norme sono una parte vitale del nostro impegno a sostenere lo Stato di diritto. Insieme alla nostra prossima strategia anticorruzione dell'UE, inviano un messaggio chiaro: questa Commissione agirà con decisione contro coloro che tradiscono la fiducia dei cittadini". Mentre Michael McGrath, Commissario per la Democrazia, la giustizia, lo Stato di diritto e la tutela dei consumatori, ha sottolineato come: "La corruzione non è un crimine senza vittime. Drena risorse pubbliche, distorce la concorrenza leale ed erode la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. Con queste nuove norme stiamo rafforzando la nostra capacità di prevenire la corruzione, perseguire i responsabili in modo più efficace e garantire un approccio più coerente in tutta l'UE. Si tratta di proteggere l'integrità delle nostre democrazie e garantire che il potere pubblico sia sempre esercitato nell'interesse pubblico".

In tale paragrafo si cercherà, brevemente e senza alcuna pretesa di esaustività, di delineare le novità previste e sancite dalla Direttiva (UE) 2026/1021 in merito agli obblighi stabiliti in capo agli Stati membri di prevedere nel proprio ordinamento una serie di reati finalizzati a combattere la corruzione[62].

La base giuridica della nuova Direttiva è costituita dagli articoli 82, paragrafo 1, lettera d), e 83, paragrafo 1 e 2, del TFUE. Sebbene la corruzione sia menzionata nell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, l'aggiunta dell'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE è stata necessaria per garantire l'allineamento con la Direttiva PIF[63], adottata ai sensi di tale disposizione, e dell'articolo 82, lettera d), per assicurare che le disposizioni pertinenti della Direttiva sulla cooperazione giudiziaria avessero una base giuridica sufficiente[64].

La Direttiva PIF è oggetto di integrazioni e modifiche da parte della Direttiva qui oggetto di analisi, si pensi infatti al dettato dell'articolo 36, rubricato, appunto, "Modifiche della Direttiva (UE) 2017/1371", prevedendo: l'introduzione del concetto di "funzionario di alto livello", la previsione come reato della corruzione passiva e della corruzione attiva nel settore pubblico così come definite dalla Direttiva (UE) 2026/1021, nonché una armonizzazione delle sanzioni penali e non penali, anche pecuniarie, sia per le persone fisiche che giuridiche.

Infatti, anche alla luce del Considerando n. 44, al fine di poter garantire una equivalente protezione agli interessi finanziari dell'Unione europea e a quelli nazionali è stato considerato opportuno allineare le disposizioni della Direttiva (UE) 2017/1371 a quelle della presente Direttiva (UE) 2026/1021.

A tale scopo le norme applicabili ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea in ordine a sanzioni penali o non penali, circostanze aggravanti e attenuanti e termini di prescrizione dovrebbero essere equivalenti a quelle stabilite dalla presente Direttiva[65].

---

[62] G. L. GATTA, *Il Parlamento europeo approva la nuova direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in *Sistema Penale*, 2026, n. 3.

[63] 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, pp. 29-41.

[64] Pare opportuno aggiungere che in N. PARISI, D.G. RINOLDI, *Lo "spazio" del diritto penale,* cit., pp. 17-18 e ss., gli Autori avevano rilevato una imprecisione relativa alla base giuridica proposta dalla Commissione europea. In particolare, le misure di prevenzione individuate nella proposta avrebbero dovuto ancorarsi non all'articolo 83 TFUE, bensì all'articolo 84 TFUE, da cui deriva la possibilità per il Parlamento e il Consiglio di stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, in quanto meglio calzante. Altresì, rilevavano che le misure di coordinamento dell'azione delle agenzie di polizia degli Stati e dell'Unione avrebbero dovuto trovare fondamento nell'articolo 87 TFUE, non essendo adatto il solo articolo 82 TFUE, che riguarda la cooperazione delle autorità (nazionali ed europee) implicate nell'esercizio dell'azione penale.

[65] Si ribadisce, ancora una volta, quanto inizialmente designato dalla Corte di giustizia nella sentenza sul "mais greco", v. Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza del 21 settembre 1989, causa 68/88, *Commissione c. Repubblica Ellenica*, in cui si afferma che le violazioni degli interessi finanziari comunitari devono essere sanzionate a livello sostanziale e procedurale in modo analogo alle violazioni degli interessi nazionali.

Il chiaro scopo è far sì che l'attuazione concreta, effettiva ed efficace della Direttiva (UE) 2026/1021 consenta di garantire un livello di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea equivalente a quello degli interessi finanziari nazionali.

Ancora, tale Direttiva mira ad armonizzare le definizioni dei reati suddetti, oltre che ad aggiornare e rafforzare l'attuale quadro giuridico, anche alla luce delle problematiche emerse negli ultimi anni dal punto di vista politico, sociale ed economico, prevedendo una serie di disposizioni minime per la definizione dei reati, colmando talune lacune e provando ad uniformare le sanzioni in tutti gli Stati membri.

Punto di contatto tra tale Direttiva anticorruzione e l'archetipo dell'UNCAC è rappresentato dal fatto che, come quest'ultima, va ben oltre la *ratione materiae*, e dispone che gli Stati prevedano come illeciti penali, se ciò non è già previsto dai loro ordinamenti interni, non solo le tipiche forme di corruzione, ma anche ulteriori comportamenti lesivi dell'interesse pubblico che possono essere assimilati e collegati agli stessi beni lesi dai reati di corruzione e che riguardano la condotta dei pubblici ufficiali, anche la Direttiva prevede una serie di fattispecie incriminatrici tra cui soprattutto illeciti che hanno una funzione strumentale alla corruzione, ne facilitano il compimento o ne impediscono il perseguimento e la repressione. Ciò significa che l'anticorruzione per essere effettiva ed efficace non può e non deve essere né solo penale né solo amministrativa, è necessario un approccio olistico. Un sistema in cui prevenzione e repressione si integrino. Lo scopo di questo approccio è cercare di armonizzare sempre più gli ordinamenti giuridici degli Stati dell'Unione europea così come l'UNCAC prova a farlo con gli ordinamenti dei cento Paesi coinvolti[66].

La Direttiva specificamente impone agli Stati membri di configurare come reato, qualora commesse intenzionalmente, le condotte di corruzione nel settore pubblico e privato, appropriazione indebita, traffico di influenze illecite, esercizio illecito di funzioni pubbliche, arricchimento mediante reato di corruzione, occultamento.

La corruzione nel settore pubblico, ai sensi dell'articolo 3, comprende tanto la corruzione attiva (promettere, offrire o concedere un indebito vantaggio a un funzionario pubblico affinché compia o ometta un atto nell'esercizio delle sue funzioni) quanto la corruzione passiva (il funzionario che solleciti, riceva o accetti l'offerta o la promessa di un indebito vantaggio per sé o per un terzo per compiere o omettere un atto nell'esercizio delle sue funzioni).

Ancora, la corruzione nel settore privato, *ex* articolo 4, riguarda la corruzione attiva e passiva nell'ambito di attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o commerciali, con riferimento a persone che svolgono funzioni direttive o lavorative per entità del settore privato, in violazione dei propri doveri.

Altresì, l'appropriazione indebita, prevista dall'articolo 5, che comprende l'impegno, l'erogazione, l'appropriazione o l'uso di beni da parte di un funzionario pubblico per scopi diversi da quelli previsti, a vantaggio proprio o di terzi ovvero a danno degli interessi finanziari dell'entità pubblica o privata interessata. In tal caso

[66] L. BORLINI, P. MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Diritto Commerciale Internazionale*, 2007, vol. 21, n. 1, pp. 15-127.

viene anche lasciata discrezionalità agli Stati membri, i quali possono estendere questa fattispecie anche al settore privato.

Invece, il traffico d'influenze, ai sensi dell'articolo 6, comprende la promessa, l'offerta o la concessione, anche indirette, di un indebito vantaggio al fine di esercitare un'influenza impropria su un'azione o omissione di funzionario pubblico, in vista di ottenere un indebito vantaggio da parte di quest'ultimo, a prescindere dal fatto che l'influenza sia stata effettivamente esercitata o abbia prodotto i risultati voluti; e altresì, la sollecitazione o l'accettazione, anche indirette, di un indebito vantaggio o della relativa promessa al fine di esercitare un'influenza impropria su un'azione o omissione di funzionario pubblico, in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico.

Vi è poi la previsione di ulteriori fattispecie delittuose correlate a quelle principali, quali l'intralcio alla giustizia, prevista dall'articolo 8, comprensiva dell'uso di violenza, minacce o intimidazioni o la promessa, l'offerta o la concessione di un vantaggio per indurre a prestare falsa testimonianza o per interferire nella presentazione di elementi probatori o nell'esercizio di funzioni ufficiali delle autorità giudiziarie o di contrasto, in relazione alla commissione dei reati di cui agli articoli da 3 a 6 e agli articoli 9 e 11.

Vi è la penalizzazione anche dell'arricchimento mediante reato di corruzione, *ex* articolo 9, il quale impone la criminalizzazione del funzionario pubblico che acquisisca, detenga o utilizzi beni nella consapevolezza che provengono dalla commissione di reati di cui agli articoli da 3 a 6 e agli articoli 8 e 11 da parte di un altro funzionario pubblico.

Così come viene sanzionato l'occultamento, ai sensi dell'articolo 10, che impone la criminalizzazione delle condotte di occultamento o dissimulazione della vera natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, nella consapevolezza che tali beni provengono dalla commissione di reati di cui agli articoli da 3 a 6 e agli articoli 8 e 11.

Infine, vi è la volontà di perseguire anche l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso ed il tentativo, così come sancito dall'articolo 11, il quale prevede la punizione delle condotte di istigazione, favoreggiamento e concorso nella commissione di tutti i reati precedentemente elencati ad eccezione dell'articolo 7.

La facoltà di punire le condotte di cui agli articoli da 3 a 6 anche in forma tentata è lasciata alla valutazione dei singoli Stati membri, mentre è obbligatoria la punizione del tentativo di arricchimento mediante corruzione e del tentativo di occultamento.

Altre disposizioni, di assoluto rilievo, sono poi dedicate al sistema sanzionatorio articolato su livelli minimi di pena massima[67], alla responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni[68], alle circostanze aggravanti e attenuanti[69], ai termini di prescrizione e alla protezione dei *whistleblower* e diritti delle vittime[70].

[67] L'articolo 12 prevede almeno cinque anni di reclusione per la corruzione nel settore pubblico qualora vi sia violazione dei doveri del funzionario, e almeno tre in caso contrario; almeno quattro anni per l'appropriazione indebita (commessa dal funzionario pubblico), l'arricchimento e l'occultamento; almeno tre anni per la corruzione nel settore privato e il traffico d'influenze.

[68] Spec. articoli 13 e 14 della Direttiva. Sul punto la Direttiva impone l'estensione della responsabilità alle persone giuridiche per reati commessi a loro vantaggio (ad eccezione del reato di esercizio illecito di

Di certo, però la disposizione che più potrebbe avere ripercussioni sul nostro sistema giuridico è rappresentata dall'articolo 7 rubricato "Esercizio illecito di funzioni pubbliche", il quale impegna gli Stati membri a adottare le misure necessarie, affinché, se intenzionali, costituiscano reato almeno determinate "gravi violazioni della legge" derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni.

Si noti come la punibilità è legata alla valutazione di gravità del fatto e altresì come non appare configurato alcun reato di evento, mentre l'abuso di ufficio, poi abrogato nel nostro ordinamento, prevedeva oltre alla condotta anche la realizzazione di un ingiusto vantaggio patrimoniale o di un danno ingiusto. È poi consentito agli Stati membri limitare l'applicazione della fattispecie criminosa a determinate categorie di funzionari pubblici.

Il reato, così come descritto dalla Direttiva *de qua*, che andrà inderogabilmente inserito nell'ordinamento interno di tutti gli Stati membri, ha molti punti di contatto con l'abrogato abuso d'ufficio dell'ordinamento giuridico italiano[71].

---

funzioni pubbliche di cui all'articolo 7) da soggetti in posizione direttiva (con potere di rappresentanza, decisione o controllo), nonché nei casi in cui la mancata sorveglianza o il mancato controllo abbiano reso possibile la commissione del reato da parte di un sottoposto. Riguardo al regime sanzionatorio queste se ritenute responsabili devono essere punite con sanzioni penali o non penali in ogni caso pecuniarie "il cui importo sia proporzionato alla gravità della condotta e alla [relativa] situazione individuale, finanziaria e di altro tipo", con possibilità di prevedere altre sanzioni, tra cui la liquidazione giudiziale, l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria. Ciò molto probabilmente comporterà anche una modifica al regime sanzionatorio in materia di responsabilità penale degli enti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, introducendo nuovi criteri di determinazione della sanzione pecuniaria, del tutto disancorati dal "sistema per quote": in linea con quanto già previsto dal D.Lgs. n. 211/2025 in materia di sanzioni per la violazione delle misure restrittive EU, la Direttiva anticorruzione impone infatti l'irrogazione di sanzioni proporzionate al fatturato globale (fino al 5%) ovvero, in assenza di un fatturato determinabile, l'applicazione di sanzioni di importo predeterminato e particolarmente afflittive (fino a 40 milioni). Tale impostazione realizza una netta convergenza verso modelli sanzionatori già consolidati nel diritto dell'Unione europea (si pensi al GDPR e alla disciplina *antitrust*) e comporta ricadute sistematiche rilevanti per l'ordinamento interno, imponendo una revisione complessiva dei criteri di proporzionalità finora elaborati dalla giurisprudenza in materia di responsabilità degli enti.

[69] Spec. articoli 15 e 16 della Direttiva.

[70] Ci si riferisce agli articoli 25 e 29 della Direttiva, la quale impone a sua volta l'applicazione della Direttiva (UE) 2019/1937 (c.d. Direttiva *Whistleblowing*) alla denuncia dei reati di corruzione e alla protezione delle persone che denunciano, nonché l'obbligo di fornire accesso, a chi denuncia tali reati e fornisce elementi di prova o collabora alle indagini, a misure di protezione, sostegno e assistenza nel contesto del procedimento penale. La Direttiva tutela, inoltre, le vittime dei reati di corruzione e riconosce al pubblico interessato – incluse le organizzazioni non governative impegnate nella lotta alla corruzione – adeguati diritti procedurali nei procedimenti riguardanti i reati di corruzione, qualora tali diritti esistano nello Stato membro in relazione ad altri reati.

[71] L'ultima formulazione dell'abrogato articolo 323 c.p., che era stato più volte rimodellata nel tempo, puniva il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto. Cfr. S. OCCHIPINTI, *Ritorna l'abuso d'ufficio?*, in *Altalex*, 26 maggio 2026. Cfr. T. RUSSO, *L'adozione della direttiva UE anticorruzione e le sue "ricadute" nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Osorin – Osservatorio SIOI*, 2026.

La Convenzione UNCAC all'articolo 19 prevede specificamente il reato di *abuse of function* (abuso d'ufficio) affermando come ciascuno Stato parte debba esaminare l'adozione di misure legislative per sanzionare dal punto di vista penalistico la fattispecie in cui l'atto è stato commesso intenzionalmente da un pubblico ufficiale per abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o entità.

Così facendo tale disposizione incoraggia la criminalizzazione dei pubblici ufficiali che abusano delle proprie funzioni agendo o omettendo di agire in violazione di legge per ottenere un indebito vantaggio. Secondo le note interpretative, tale reato può comprendere diverse tipologie di condotta, come la divulgazione impropria da parte di un pubblico ufficiale di informazioni classificate o riservate[72].

Ancora, è utile evidenziare come tale disposizione è definita "generica" dagli stessi commentatori dell'UNCAC[73], ed utilizzabile per i casi sospetti di corruzione in cui non è possibile provare che sia stato commesso un atto di corruzione, avendo uno *status* semi-obbligatorio all'interno dell'UNCAC stessa e una ampia varietà di modalità applicative con cui gli Stati lo hanno recepito nelle proprie legislazioni nazionali.

È una "*semi-mandatory provision*", infatti, la Guida legislativa dell'UNODC osserva che "gli Stati devono valutare la possibilità di istituire come reato l'abuso di funzione o di posizione", ciò significa che gli Stati parte "hanno solo un obbligo di valutazione, piuttosto che l'obbligo di criminalizzare"[74].

Ancora, la disposizione relativa all'abuso d'ufficio è stata concepita per coprire un'ampia gamma di illeciti commessi da funzionari pubblici e ha un ruolo ausiliario in relazione ad altri reati di corruzione più specifici[75].

In questo caso, anche se la Direttiva afferma di ispirarsi all'UNCAC, non si vedono particolari punti di contatto, forse vi è la volontà delle istituzioni europee di andare oltre, di porre un limite più ampio rispetto a quanto previsto in sede onusiana, ciò soprattutto alla luce delle modifiche che hanno interessato l'iniziale Proposta di Direttiva, in particolare l'articolo 11 poi trasformatosi nell'articolo 7 con un forte svuotamento di contenuti, di definitività e di obiettivi[76].

---

[72] Il riferimento è ai lavori preparatori, anche dette note interpretative, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), specificamente A/58/422/Add.1, paragrafo 31, del 7 ottobre 2003. Vds. altresì le *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, Second revised edition* 2012, parr. 293 e ss., e *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, 2010.

[73] Cfr. G. FRANCE, *Clarifying Abuse of Office: Comparative Legal Approaches*, in *Transparencycdn.org*, 20 novembre 2025.

[74] C. ROSE, M. KUBICIEL, O. LANDWEHR (eds.), cit.

[75] *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption. Criminalization, law enforcement and international cooperation*, II ed., 2017, p. 47.

[76] Articolo 11, rubricato "Abuso di ufficio": "Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché sia punibile come reato la condotta seguente, se intenzionale: 1. 2. l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo; l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione di un dovere, da parte di una persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative per

Vi è anche da dire come in un sistema multilivello di lotta alla corruzione, si è ormai creato un denso reticolato di vincoli sovranazionali, tale da rendere inopportune, alla luce della leale cooperazione, modifiche da parte degli Stati che finiscono per rivelarsi poco rispettose "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" e poco meditate in quanto, nel caso di specie, non manca certo il "bisogno di pena" tale da giustificare l'*abolitio criminis*[77].

La Direttiva sotto questo aspetto è chiara, *in primis* non si riferisce solo ed esclusivamente allo Stato italiano, e poi non parla di reintrodurre una fattispecie come quello in precedenza previsto nel nostro ordinamento all'articolo 323 c.p., ma di fare rientrare nel penalmente rilevante l'esercizio illegale e grave della funzione pubblica.

La formulazione presente nella Direttiva appare però generica, favorendo l'ampia discrezionalità degli Stati membri e rispecchiando la natura stessa delle direttive e cioè quella di stabilire un obiettivo che i Paesi UE devono conseguire, ma consentendo, tuttavia, ai singoli Paesi di definire attraverso disposizioni nazionali come conseguirlo.

Non si ha alcuna imposizione di uno specifico reato né si impone come obiettivo quello di reintrodurre l'abuso d'ufficio come era concepito nell'ordinamento italiano[78].

Interessante sul punto l'intervento della Corte costituzionale che con sentenza n. 95 del 2025[79] ha affermato che – alla luce delle possibili violazioni dei vincoli internazionali (articolo 117 Costituzione) o unionali (articolo 11 Costituzione) in relazione agli obblighi discendenti dagli articoli 1, 5, 7, paragrafo 4, 19 e 65 dell'UNCAC – è ritenuta inesistente, nella Convenzione di Mérida, un vero e proprio obbligo di incriminazione dei fatti di abuso d'ufficio ai sensi dell'articolo 19[80].

---

un'entità del settore privato nell'ambito di attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o commerciali al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo", v. COMMISSIONE EUROPEA, Proposta di Direttiva, cit.

[77] Sia consentito il rinvio a A. CASTALDO, *L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla* corruzione, cit., p. 34.

[78] Tale norma aveva un'ampia applicazione, che includeva la manipolazione delle procedure di appalto, l'assegnazione di contratti pubblici a terzi e il diniego di permessi per motivi di interesse personale. Si è più volte sostenuta la vaghezza eccessiva della norma e delle problematiche in capo ai politici locali e ai funzionari pubblici soprattutto nell'autorizzare progetti, per timore di essere indagati a prescindere dagli sforzi compiuti per rispettare la legge; oltre al fatto che, secondo i dati del Ministero della Giustizia, il 96% dei procedimenti per tale reato si concludessero con l'archiviazione delle indagini contro gli accusati, il che pareva dimostrare come la maggior parte delle indagini relative a questo tipo di reato erano prive di fondamento e, probabilmente, strumenti di persecuzione a sfondo politico. Cfr. L. TONDO, *Italy's farright government submits plans to decriminalize abuse of office*, in *The Guardian*, 6 febbraio 2024 e R. DE PAOLIS, *Guest Post: Italy's Misguided, and Possibly Illegal, Repeal of the Abuse of Office Offense*, in *The Global Anticorruption Blog. Law, Social Science, and Policy*, del 2 gennaio 2025.

[79] Corte costituzionale, sentenza del 3 luglio 2025 (ud. 7 maggio 2025), n. 95, Pres. Barbera, Rel. Viganò.

[80] La Consulta poteva probabilmente procedere, in maniera più netta e decisa, ad una declaratoria di illegittimità costituzionale in virtù degli articoli 7, paragrafo 4, e 65 della UNCAC, nonché per il mai troppo nascosto "atteggiamento di deferenza che la Corte ha spesso mostrato nei confronti degli obblighi internazionali di criminalizzazione, superando in questi casi finanche il noto limite del sindacato in *malam partem*", così G.M. RUOTOLO, *L'abrogazione del reato di abuso d'ufficio alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Alcune brevi considerazioni internazionalistiche*, in *Sistema Penale*, 19 dicembre 2024, spec. pp. 7-8. Vds. anche M. LONGOBARDO, *The Italian Legislature and International and EU Obligations of Domestic Criminalisation*, in *International Criminal Law Review*, vol. 21, 2021, n. 4, pp. 623-640; D. AMOROSO, *The Duties of Criminalizationunder International*

Anche perché tale disposizione, che riporta la nota formula "*shall consider adopting*", non può comportare alcun obbligo di incriminare la condotta di "*abuse of functions*"[81].

La Consulta, nella sua pronuncia, afferma che non si tratta di ripristinare la vecchia fattispecie (articolo 323 c.p.), accusata a lungo di eccessiva genericità e scarsa tassatività, ma di costruire un presidio penale preciso, ad esempio: il dirigente che esercita un potere discrezionale per un interesse privato o un responsabile che nega un atto dovuto per danneggiare deliberatamente un cittadino[82].

Il nostro sistema già prevede una ampia gamma di reati, quali la corruzione, la concussione, l'induzione indebita, il peculato, l'omissione di atti d'ufficio, che ben potrebbero intervenire per il raggiungimento degli obiettivi sanciti nella Direttiva (UE) 2026/1021.

Come può procedersi dunque senza criminalizzare la discrezionalità amministrativa?

Come sanzionare l'uso distorto del potere pubblico senza però avere un processo penale che si trasformi in un controllo generale sugli atti amministrativi?

4. *Segue:* Le possibili ricadute sull'ordinamento italiano

Come è noto, l'ordinamento italiano, nonostante le criticità appena evidenziate, si caratterizza per un apparato di prevenzione e contrasto della corruzione tra i più articolati nel panorama europeo, fondato sulla presenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)[83], quale autorità amministrativa indipendente, nonché su un complesso di strumenti preventivi, quali i piani triennali di prevenzione della corruzione e gli obblighi di trasparenza.

A giudizio di chi scrive, tale assetto richiederà comunque un intervento di coordinamento organico in sede di recepimento della Direttiva in esame.

L'efficace implementazione della Direttiva presuppone, infatti, un rilevante investimento in termini di capacità amministrativa, formazione specialistica e

Law in the Practice of Italian Judges: An Overview, *ivi*, pp. 641-659 e B. BONAFÈ, *Constitutional judicial review and international obligations ofcriminalization*, *ivi*, pp. 660-678.

[81] Trattasi di una "*non mandatory offence*", una ipotesi di reato la cui introduzione gli Stati membri hanno solo l'obbligo di prendere in considerazione; vds. L. CARRARO, *La Convenzione di Mérida non contempla un obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio: questioni risolte e questioni ancora aperte. Osservazioni a prima lettura su C. Cost. 3 luglio 2025, n. 95*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2025, nn. 7-8, p. 17. In Corte costituzionale, ordinanza n. 117 dell'1° luglio 2026 (ud. 18 maggio 2025), n. 117, si ribadisce tale impostazione, sottolineando come "una corretta esegesi del testo della UNCAC, rispettosa del dato letterale e sistematico e dei criteri di interpretazione posti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, renderebbe evidente che nessuna delle disposizioni della UNCAC obbliga gli Stati a introdurre il reato di abuso d'ufficio o, nel caso in cui già lo abbiano fatto, a mantenerlo nell'ordinamento interno (obbligo, peraltro, reputato logicamente ammissibile solo a fronte dell'esistenza del primo)".

[82] E. CARLONI, *op. cit.*, 2026.

[83] Per approfondimenti vds. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020; R. CANTONE, N. PARISI, *L'autorità nazionale anticorruzione e la vita di relazione internazionale*, Napoli, 2021; E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, 2023.

coordinamento interistituzionale, oltre che di risorse umane, tecniche e tecnologiche adeguate.

In difetto di tali presupposti, sussiste il rischio che il recepimento si traduca in un adempimento meramente formale, privo di un'effettiva incidenza sui fenomeni corruttivi.

Parimenti, con riferimento alla responsabilità degli enti, pur in presenza della disciplina dettata dal D.Lgs. n. 231/2001, potrebbe rendersi opportuno un ampliamento del catalogo dei reati presupposto[84], nonché un complessivo coordinamento del sistema sanzionatorio amministrativo-penale interno con il quadro sanzionatorio delineato a livello europeo, così come in tema di rispetto della *privacy* e del giusto processo.

Ciò che desta dubbi però è l'approccio adottato dal legislatore italiano sin dalla Proposta di Direttiva del maggio 2023 e che si pone al confine col rispetto del principio di leale cooperazione, caposaldo della cooperazione giudiziaria in materia penale e non solo[85].

Vale la pena ricordare che tale disposizione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, principio di carattere generale[86], impone agli Stati membri non solo di dare piena attuazione al diritto dell'Unione europea, ma anche di astenersi da misure che rischino di compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione[87], a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi o atti delle istituzioni europee.

Nessun altro principio del diritto dell'Unione europea è in grado di incarnare, meglio di quest'ultimo, la logica di fondo che ispira il corrispondente ordinamento

---

[84] E. BATTAGLIA, M. PELLEGRINO, *Direttiva UE anticorruzione: nuove sfide per la compliance aziendale*, in *CMS.law*, del 1° aprile 2026.

[85] Tant'è che tale principio è stato come il principio più importante del diritto dell'Unione europea, nella misura in cui "*loyalty produced some of the strongest 'ties that bind' the member States to the European Union. It is thus no exaggeration to claim that loyalty has been central to the development of Union Law since 1960s and that it still shapes its structure today*", così M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, p. 1. Per un approfondimento, *ex multis*, vds. M. KLAMERT, *Structural Principles of EU Law*, Oxford, 2025, spec. p. 104 ss.; M. OVÁDEK, L. PECH, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses and Judicial Independence*, in P. CRAIG, R. SCHUTZE (eds.), *Landmark Cases in EU Law. Volume 1: The Constitutional Cases*, Oxford, 2025, pp. 253-270; Corte costituzionale, sentenza del 24 febbraio 2026, n. 71; N. LUPO, *Il dovere di leale collaborazione ex art. 4.3 TUE alla base delle evoluzioni recenti del "cammino comunitario" della Corte costituzionale (e di qualche recentissimo orientamento della Corte di giustizia)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2026, n. 1, pp. 41-76; ID., *Ordinamenti non più distinti, ma interdipendenti, nello spazio giuridico europeo (Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026)*, in *Eurojus.it*, 2026, n. 3; M. CARTABIA, *Uno spazio costituzionale europeo governato dalla leale collaborazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, n. 3, pp. 671-675 e R. MASTROIANNI, *La quarta fase del cammino comunitario della Corte costituzionale: il primato senza gerarchia?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2026, n. 4.

[86] P. DE PASQUALE, *Note dissonanti: la leale cooperazione nelle crisi dell'integrazione europea*, in L. DANIELE, *Liber amicorum. La pacificazione del continente europeo attraverso il diritto: dal mercato unico ai valori comuni*, Torino, 2026, pp. 272-288, spec. pp. 272, 273 e 287.

[87] In tema di obiettivi dell'Unione europea, si ricorda che l'articolo 3, paragrafo 2, TUE stabilisce che l'Unione "offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima".

giuridico, costituendo, come evidenziato dall'Avvocato Generale Tesauro nelle conclusioni rese in *Factortame*, la "vera chiave d'interpretazione dell'intero sistema"[88].

Ebbene, alla luce di ciò, la condotta italiana di procedere all'abrogazione dell'abuso d'ufficio mentre a Bruxelles si era in pieno negoziato in merito al pacchetto anticorruzione può essere letta, a parere degli Autori, come una frizione con il principio di cui all'articolo 4 TUE[89].

Seppur all'atto dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio la direttiva fosse ancora un atto *in fieri* – e pertanto né la Corte di giustizia né la Corte costituzionale (per il tramite degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., oltre lo sbarramento del divieto di pronunce in *malam partem*) avrebbero potuto caducare la norma abrogatrice sulla base di una proposta non ancora definitiva – non deve sfuggire che i negoziati fossero iniziati già da più di un anno.

Perdipiù, l'allora previsione dell'articolo 11 della Proposta aveva maglie molto più stringenti rispetto al contenuto definitivo dell'articolo 7 della Direttiva, per cui non può certo sostenersi che l'Italia abbia agito all'oscuro di quanto si stesse discutendo a Bruxelles.

Nella posizione adottata dal Consiglio poco prima dell'abrogazione del reato, la fattispecie penale appariva proprio cucita intorno alle condotte dell'abuso d'ufficio italiano, poiché puniva "l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo"[90], seppur lasciava agli Stati membri la possibilità di punire.

L'intervento abrogativo italiano del 2024, collocandosi nel segmento temporale compreso tra la proposta della Commissione e il consolidamento del testo definitivo dell'articolo 7 della Direttiva, pare rivelare una distonia rispetto al dovere di astensione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, comma 3, TUE.

---

[88] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 19 giugno 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. and others*, causa C-213/89, punto 14 e F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

[89] Sulla base di allineata dottrina, si ritiene di aggiungere che tale scelta di politica criminale si scontra altresì con l'adempimento della Direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. direttiva PIF), la quale all'articolo 4, paragrafo 3, nell'esigere l'incriminazione della "appropriazione indebita", definisce tale condotta come "l'azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione". Il nuovo articolo 314 *bis* c.p., disciplinante il peculato per distrazione e introdotto parallelamente alla norma abrogativa, non prevede quale oggetto del reato i beni immobili. In questo senso, N. PARISI, D. RINOLDI, *Contrasto alla corruzione: il 7 maggio l'abuso d'ufficio abrogato va in Corte costituzionale*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 2, p. 6.

[90] Segretariato generale del Consiglio, *Orientamento generale 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*, del 17 giugno 2024, COPEN 322, JAI 1058, DROIPEN 181, CODEC 1552.

Pur non potendo integrare all'epoca dei giudizi *a quibus* un parametro interposto già azionabile *ex* articoli 11 e 117, comma 1, Cost., stante la natura ancora *in itinere* dell'atto, la regressione normativa operata dal legislatore italiano appare tradire la *ratio* del principio di buona fede nel processo d'integrazione europea[91], precostituendo deliberatamente quei "vuoti di tutela penale" certificati dalla stessa Consulta[92].

E se la Corte di giustizia ha già avuto modo di chiarire che durante il periodo concesso per il recepimento di una direttiva nel diritto interno[93] gli Stati membri devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto[94], sarebbe auspicabile un intervento che estenda tale divieto anche alla fase dei negoziati.

Ebbene, lo Stato italiano ben conscio di tale interpretazione (e obbligo) è intervenuto nell'unica fase scoperta da possibili obblighi di *stand-still*[95], con la possibile finalità politica di sottrarsi al futuro obbligo o di precostituire lo *status quo*[96].

In altre parole, l'effetto di *stand-still* (periodo di sospensione/congelamento) non è stato preso in considerazione dall'Italia che, abrogando l'articolo 323 c.p., ha coscientemente creato "vuoti di tutela", parzialmente e tardivamente tamponati con l'introduzione del reato di "indebita destinazione di denaro o cose mobili" *ex* articolo

---

[91] Per un approfondimento vds. M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 42 e F. BATTAGLIA, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 19, p. 28 ss. Altresì, cfr. Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza del 10 luglio 1990, causa C-217/88, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, punto 33, in cui i concetti di leale cooperazione e buona fede non sono stati adoperati come sinonimi, bensì la Corte ritiene la buona fede come una estensione della leale cooperazione.

[92] Corte costituzionale, sentenza del 7 maggio 2025, n. 95, cit.

[93] Corte di giustizia, sentenza del 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région Wallonne*.

[94] In ottica più attenuata ma comunque attinente, in Corte di giustizia, sentenza del 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione europea c. Regno di Svezia*, punto 75, si legge che "l'adozione di una decisione che autorizza la Commissione a negoziare un accordo multilaterale a nome della Comunità segna l'inizio di un'azione comunitaria concertata sul piano internazionale e implica, a tale titolo, se non un obbligo di astensione a carico degli Stati membri, quanto meno un obbligo di stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie, in modo da facilitare l'esecuzione dei compiti della Comunità nonché da garantire l'unità e la coerenza dell'azione e della rappresentanza internazionali di quest'ultima".

[95] Sul punto particolarmente interessante risulta la riflessione di G.M. RUOTOLO, *L'abrogazione del reato di abuso d'ufficio*, cit., pp. 6-7.

[96] Non si dimentichi il particolare impegno dell'Italia, proprio nel corso delle negoziazioni, come affermato anche dal Ministro della Giustizia, per modificare l'originario testo proposto dalla Commissione europea in riferimento all'abuso d'ufficio. Come detto il Governo italiano si è fortemente battuto per attenuare la portata vincolante dell'articolo 11 della proposta. Lo stesso Ministro, nel dicembre 2025, ha dichiarato che l'Unione europea aveva stralciato dal testo della futura direttiva l'abuso d'ufficio. A sostegno di quanto riferito nel testo, ciò sembra implicare che l'Italia era ben conscia al momento dei negoziati di essere potenzialmente in difetto con la nascente direttiva, se non fosse stata modificata. Parafrasando l'allora Avvocato Generale Tizzano la condotta dell'Italia "si presta a limitare, se non a indebolire, l'azione comune che le istituzioni si accingono ad intraprendere e comunque impedisce loro di presentarsi come portatrici di una posizione comune di tutti gli Stati membri", così Conclusioni dell'Avvocato Generale Tizzano presentate il 10 marzo 2005, causa C-433/03, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, paragrafo 82.

314 *bis* c.p.[97], ponendosi in direzione diametralmente opposta rispetto ai desiderata di armonizzazione della Commissione e del Parlamento, esercitando discrezionalmente le proprie scelte di politica criminale, giustificate dall'esigenza di superare la "burocrazia difensiva" (la c.d. paura della firma)[98].

Una possibile ulteriore riflessione è rappresentata dal rapporto tra ordinamento giuridico nazionale e primazia del diritto dell'Unione europea, anche in virtù di tale principio, e del rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE e dello Stato di diritto.

Nel parere motivato della Camera dei deputati[99], infatti, si evidenziava come "la Proposta di Direttiva risultasse palesemente in contrasto con il principio di sussidiarietà e con quello di proporzionalità", ciò in quanto si riteneva che il testo dettasse, senza che ne fosse dimostrata la necessità ed il valore aggiunto dell'intervento a livello europeo, "una disciplina pervasiva che incide profondamente su normative, quali quelle

---

[97] In 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*, Fasc. 7-8/2024, p. 141, l'A. riporta, quali esempi dei vuoti di tutela asseriti, le seguenti condotte: «Non sarà più punibile l'abuso di vantaggio: ad es., quello del funzionario pubblico che, senza prendere una tangente (corruzione), abusi del suo potere per avvantaggiare sé o un suo conoscente, amico, amante, compagno di partito, assumendolo presso un ente pubblico anche se non ha i requisiti per quel posto, oppure stipulando con lui un contratto di servizi senza passare per un bando pubblico in violazione del codice degli appalti. Non sarà più punibile l'abuso di danno: ad es., quello del funzionario pubblico che, senza usare violenza o minaccia (concussione), abusi del suo potere per danneggiare un cittadino, magari un concorrente in amore, in politica, nel commercio o, semplicemente, una persona con la quale ha un dissapore. Può essere il caso del sindaco o di un funzionario tecnico che, in materia edilizia, neghi un permesso per costruire o un cambio di destinazione d'uso di un terreno o di un immobile al quale il cittadino avrebbe pienamente diritto. Non sarà più punibile, sempre a proposito di abuso di danno, il magistrato – giudice o pubblico ministero – che parimenti, fuori dai casi di corruzione, avvantaggi o danneggi intenzionalmente un imputato. […] Si pensi ad esempio al pubblico ministero (o anche un ufficiale o agente della polizia giudiziaria), che senza ricevere una tangente porti o non porti in giudizio un elemento di prova, a carico o a discarico, per avvantaggiare o danneggiare un imputato. Non sarà più punibile l'abuso da conflitto di interessi, che era rimasto indenne dalla riforma del 2020: ad es. quello del pubblico funzionario (sindaco, assessore, consigliere comunale, docente di scuola o università pubblica) che, in presenza di un conflitto di interessi, e senza prendere una tangente, non si astenga dal votare una delibera dell'ente pubblico procurando a sé o ad altri un ingiusto vantaggio o danno. Ad esempio, un professore che, durante l'esame di maturità, dia il voto decisivo nella commissione a favore della promozione di uno studente che non la merita, solo perché è il figlio di prime nozze della sua attuale compagna. Oppure il medico specialista di una struttura sanitaria pubblica che, immediatamente dopo aver effettuato una visita ambulatoriale, inviti il paziente a recarsi nel suo laboratorio privato per un approfondimento diagnostico invece che indirizzarlo ad uno dei contigui presidi ospedalieri. Non sarà più punibile l'abuso di chi "trucca" concorsi pubblici per l'assunzione di personale: ad es., quello dei commissari del concorso per magistratura o quello dei professori universitari, membri di una commissione di concorso, che senza ricevere tangenti e ricorrere a minacce facciano vincere il concorso per professore a un candidato a loro vicino, escludendo gli altri in modo abusivo […]».

[98] Cfr. A. CADOPPI, *Il "reato penale". Teorie e strategie di riduzione della criminalizzazione*, Napoli, 2022, p. 44 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, n. 1, p. 293 ss.; S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, n. 4, p. 494 ss.; B.G. MATTARELLA, *I rimedi amministrativi all'illegalità nella pubblica amministrazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2024, n. 2, p. 758 ss.; M.N. MASULLO, *L'equivoca correlazione tra abuso d'ufficio e burocrazia difensiva*, *ivi*, p. 687 ss. e S. BATTINI, G. BOTTINO, V. MANES, B. TONOLETTI, *Responsabilità pubbliche in trasformazione*, Bologna, 2026.

[99] Camera dei deputati, *Doc. XVIII-bis, n. 10, XIV Commissione (Politiche dell'Unione Europea)*, cit. e v., *supra*, nt. 62.

contenute nei codici penali e di procedura penale, che tengono conto delle specificità dei sistemi, dei dati statistici e delle culture giuridiche, economiche e sociali, nonché dell'ordinamento costituzionale e delle Pubbliche amministrazioni di ciascuno Stato membro", rappresentando ciò, in altre parole, il concetto previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE sul rispetto delle identità nazionali.

Al contrario, come chiarito anche da recente giurisprudenza della Corte di giustizia[100] non vi può essere alcun contrasto tra primato del diritto europeo, tutela giurisdizionale effettiva, Stato di diritto e clausola identitaria nazionale, in quanto il tenore letterale dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE prescrive un impiego del concetto di identità nazionale che sia totalmente funzionale agli obiettivi di diritto dell'Unione europea.

Anche sotto tale profilo, dunque, emergerebbe un obbligo per gli Stati membri di astenersi da qualsivoglia iniziativa sia di carattere giurisprudenziale sia legislativo che possa compromettere l'autonomia, l'efficacia e l'effettività del diritto dell'Unione Europea[101].

Si auspica dunque che nell'alveo della leale cooperazione e del principio di fiducia reciproca[102], si addivenga ad una lettura evolutiva dell'obbligo di *stand-still*.

Tale evoluzione interpretativa consentirebbe di prevenire iniziative legislative nazionali suscettibili di frustrare in via anticipata l'intervento dell'Unione europea.

Una simile estensione ermeneutica si rivelerebbe utile non soltanto per assicurare un raccordo fisiologico tra le scelte politico-criminali interne e l'ordinamento sovranazionale, ma, ancor più radicalmente, per presidiare i valori fondanti dell'Unione europea e soddisfare l'improcrastinabile esigenza di un'armonizzazione coerente, organica e non regressiva del diritto penale europeo.

In effetti, l'adozione di tale Direttiva ha catalizzato l'attenzione dei media e degli operatori del diritto, in merito al contenuto delle fattispecie incriminatrici rubricate come "traffico di influenze illecite" (articolo 6) e "esercizio illecito di funzioni pubbliche" (articolo 7) per le recenti iniziative governative volte a revisionare il primo e abrogare il secondo.

Va detto che entrambi gli interventi legislativi[103] hanno superato il vaglio di costituzionalità promosso in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, sul

---

[100] *Ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*.
[101] Vds. A. FESTA, *Il principio di fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale a dieci anni dal caso Aranyosi. Alcune considerazioni sull'attualità del "doppio test" alla luce della sentenza Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*, in questa *Rivista*, 2026, n. 2, pp. 281-311; M. AGOSTINO, *Primato del diritto dell'Unione europea e identità nazionale nella sentenza Commissione c. Polonia del 18 dicembre 2025*, in *Eurojus.it*, 2026, n. 2 e R. SILVESTRE, *La fine delle "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 2026, n. 1, p. 320 ss.
[102] La fiducia reciproca non è un principio di natura strutturale, così come evidenziato già dal Parere 2/13 del 18 dicembre 2014 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in seduta plenaria. Per approfondimenti sulla fiducia reciproca v. E. PISTOIA, *La cooperazione giudiziaria in materia civile e penale*, in R. TORINO, C. DI MAIO, *Diritto e politiche dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 501.
[103] Trattasi della Legge del 9 agosto 2024, n. 114, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2024, c.d. "Legge Nordio".

presupposto del dedotto contrasto con gli obblighi internazionali di incriminazione derivanti, rispettivamente, dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, con riferimento all'abuso d'ufficio, e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione con riguardo al traffico di influenze illecite.

La Corte costituzionale, vincolata dal consolidato principio che preclude il sindacato sulle norme penali quando esso comporti effetti in *malam partem*[104], e che avrebbe potuto discostarsene soltanto in presenza di un obbligo internazionale di incriminazione sufficientemente determinato, ha escluso la sussistenza di tale obbligo con riferimento all'abuso d'ufficio[105].

Diversamente, in relazione al traffico di influenze illecite, ha riconosciuto l'esistenza di un obbligo di incriminazione, pur rilevandone il carattere ampiamente generico e l'ampiezza dei margini di discrezionalità riservati al legislatore nazionale[106].

Con riguardo a tale reato, occorrerà verificare la compatibilità dell'attuale formulazione dell'articolo 346 *bis* c.p. con la disciplina di cui all'articolo 6 della Direttiva, la quale attribuisce rilevanza anche alle influenze meramente vantate, non circoscrive l'utilità oggetto della mediazione al denaro o ad altre utilità di natura patrimoniale e, inoltre, non limita la mediazione illecita alle sole ipotesi finalizzate a indurre il pubblico ufficiale al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato[107].

Quanto all'abuso d'ufficio, il cambio della rubrica della norma in "esercizio illecito di funzioni pubbliche", congiuntamente all'unico riferimento letterale presente al Considerando n. 9 e ai limiti organici presentati al paragrafo 2 – conseguenti all'accoglimento della proposta italiana di riformulazione della disposizione originariamente prevista – hanno certamente attenuato sensibilmente la portata della norma nel suo contenuto precettivo, lasciando margini eccessivamente ampi agli Stati membri nella fase di recepimento.

Vieppiù, alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale[108] in materia di traffico di influenze illecite[109], tali margini appaiono difficilmente sindacabili nell'ambito di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale[110].

---

[104] In questi termini v. B. BERNABEI, *La Direttiva anticorruzione: dall'obbligo di considerazione all'obbligo di criminalizzazione*, in *Giustizia Insieme*, 15 giugno 2026.

[105] In particolare, cfr. Corte costituzionale, sentenza del 23 gennaio 2019, n. 37, paragrafo 7.1 e Corte costituzionale, sentenza del 7 maggio 2025, n. 95.

[106] Corte costituzionale, sentenza del 7 ottobre 2025, n. 185.

[107] G.L. GATTA, *Il Parlamento Europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in *Sistema penale*, 2026, n. 3, p. 109.

[108] In M. GAMBARDELLA, *La direttiva europea anticorruzione: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio ha i giorni contati*, in *Cassazione Penale*, del 21 aprile 2026, l'A. osserva che "L'uso di formule elastiche o generiche impiegate nella direttiva Ue per descrivere la fattispecie del delitto di illegale esercizio di funzioni pubbliche – secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale – non fa di certo venir meno la vincolatività dell'obbligo di penalizzazione, bensì apre solo uno spazio di discrezionalità per il legislatore nazionale, sul quale incombe l'obbligo costituzionale di formulare con precisione l'ambito applicativo della figura di reato che attua l'obbligo internazionale. La Corte costituzionale ha affermato che è ben possibile che lo strumento internazionale, il quale stabilisca un obbligo di criminalizzazione adoperi formulazioni ampie che, se trasposte pedissequamente nel sistema penale del singolo Stato, darebbero luogo a una violazione del principio di legalità. Spetterà al legislatore nazionale, in tali casi, di

Nonostante ciò, pare condivisibile l'orientamento secondo cui, sebbene la Direttiva non contempli formalmente un obbligo di incriminazione riferito a una fattispecie rubricata "abuso d'ufficio", la nozione di "esercizio illecito di funzioni pubbliche", di cui all'articolo 7, ricomprenda condotte che, nel previgente assetto normativo, risultavano riconducibili all'articolo 323 c.p. e che, a seguito della sua abrogazione, sono oggi prive di rilevanza penale[111].

Tale mancata tutela nell'ordinamento italiano potrebbe determinare anche possibili conseguenze dal punto di vista giurisdizionale sotto il profilo del rispetto del principio di interpretazione conforme, che prevede l'obbligo per il giudice interno di interpretare il diritto nazionale in maniera conforme al diritto dell'Unione europea[112].

Ciò vale specialmente per le direttive, le quali imponendo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi e i risultati prescritti dalle medesime, portano ad una forzatura del diritto interno a conformarsi in via interpretativa alla normativa europea[113].

Il problema, dunque, si pone non più con riferimento a un ipotetico nuovo giudizio di legittimità costituzionale, il quale presupporrebbe non solo il decorso del termine di ventiquattro mesi per il recepimento della Direttiva, ma anche la pendenza di un procedimento nell'ambito del quale la relativa questione di costituzionalità assuma carattere di rilevanza, ma piuttosto sul piano dell'indirizzo politico e della funzione legislativa.

---

assicurare il rispetto del contenuto dell'articolo 25, comma 2, Costituzione, nel momento in cui s'introduce la figura di reato, prevedendo che i contorni dell'incriminazione siano tracciati in forma chiara e precisa".

[109] 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, p. 5 ss.

[110] D.A. AMBROSELLI, *La sentenza n. 185 del 2025 della Corte costituzionale in tema di traffico di influenze illecite e* lobbying *(nota a Corte Cost. n. 185 del 2025)*, in *Osservatorio costituzionale*, 2026, n. 1, p. 363 ss.

[111] Vds. B. BERNABEI, *La Direttiva anticorruzione*, cit.; E. MAZZANTI, *Oltre l'abuso d'ufficio: obblighi internazionali d'incriminazione e sindacato di costituzionalità*, in *Diritto Penale e processo*, 2025, n. 11, p. 1285 ss.; nonché V. AIUTI, E. PENCO (a cura di), *Osservatorio della Corte costituzionale*, in *Diritto Penale e processo*, 2025, n. 12, p. 1460; V. MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale" e occasioni perse di una nuova legalità amministrativa*, in *Sistema penale*, 2025, n. 4, p. 96 ss.; L. ACCONCIAMESSA, *Sull'inesistenza di un obbligo internazionale di* stand still *e la conseguente liceità giuridica internazionale dell'eliminazione del reato d'abuso d'ufficio*, in *Diritto internazionale e diritti umani*, 2024, n. 3, p. 651 ss. Alcuni esempi di possibili condotte non più sanzionabili sono riportati alla nt. 97.

[112] G. SALCUNI, *L'interpretazione conforme al diritto europeo e la legittimazione democratica del giudice*, in *La legislazione penale*, del 13 giugno 2016. Solo a titolo esemplificativo, deve segnalarsi che, quale supporto interpretativo, il testo della Direttiva anticorruzione, al Considerando 9, con riferimento a tutti i reati previsti dalla Convenzione di Mérida (e dunque, anche l'abuso d'ufficio), stabilisce che «*l'Unione dovrebbe, per quanto possibile, andare oltre i requisiti minimi dell'UNCAC e stabilire misure supplementari per prevenire e combattere la corruzione*». Si appalesa, pertanto, del tutto residuale la tesi volta a considerare l'ordinamento interno come già conforme ai sopravvenuti precetti europei in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo.

[113] Corte di giustizia, sentenza del 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*.

Tali obblighi sono destinati a trovare una prima verifica nell'ambito della responsabilità politica del legislatore italiano e delle conseguenti iniziative in sede parlamentare.

In tale contesto, deve ribadirsi che gli "indubbi vuoti di tutela" derivanti dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio, rilevati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 95 del 2025, sembrano sostenere i dubbi espressi in merito alla compatibilità dell'ordinamento italiano con il nuovo quadro giuridico europeo, potendo, in prospettiva, costituire oggetto di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia[114].

Si lasci specificare, dunque, che anche l'eventuale (seppur remota) possibilità di una reintroduzione della norma incriminatrice così come abrogata non convince a pieno.

La disciplina dell'articolo 323 c.p., infatti, a seguito delle modifiche intervenute con il D.L. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni) aveva perso molta della sua forza a causa della sostituzione del riferimento alla violazione di "norme di legge e di regolamento" con la formula assai generica della violazione "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità"[115] con cui i magistrati italiani hanno dovuto confrontarsi e che, come previsto già nel 2020[116], hanno portato ad una diffusa impunità e inefficacia preventiva dell'incriminazione, su cui si è fatto leva in fase di discussione della legge abrogativa[117].

In conclusione, la questione centrale, forse, non consiste tanto nello stabilire se la Direttiva introduca un nuovo obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio per come è stato abrogato – possibilità già esclusa dal Ministro della Giustizia italiana[118] –, quanto piuttosto nel verificare se residuano, al di fuori del perimetro sanzionatorio previsto, alcune condotte consistenti in gravi violazioni di legge poste in essere dal pubblico funzionario che, alla luce della *ratio* della Direttiva, debbano essere nuovamente ricondotte nell'area della rilevanza penale, a qualsiasi titolo[119].

---

[114] G.L. Gatta, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1 Cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema Penale*, 2025, nn. 7-8; Corte di Cassazione, ordinanza del 21 febbraio 2025, n. 9442.

[115] Decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge dell'11 settembre 2020, n. 120.

[116] G.L. GATTA, *Da "spazza-corrotti" a "basta paura": il decreto semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell'abuso d'ufficio, approvata dal Governo "salvo intese" (e la riserva di legge?)*, in *Sistema penale*, del 17 luglio 2020.

[117] Per un'analisi completa e fedele dei dati, si rinvia all'Allegato II del verbale della seduta della II Commissione Permanente (Giustizia), *Disposizioni in materia di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, del 7 giugno 2023, p. 42, contente la Nota del Ministero della Giustizia sui "Procedimenti penali iscritti e definiti nelle procure italiane" relativi al reato di abuso d'ufficio nel biennio 2021-2022.

[118] *Question time* del 23 aprile 2026, domanda del Senatore D'Orso (M5S): "L'onorevole D'Orso e gli altri interroganti chiedono di sapere se il Governo intenda adottare opportune iniziative normative volte a rivedere le scelte operate con la legge n. 114 del 2024 e a reintrodurre nell'ordinamento penale il reato di abuso d'ufficio, onde garantire la tutela dei diritti dei cittadini di fronte ai poteri pubblici, scongiurando, altresì, l'avvio di imbarazzanti e onerose procedure di infrazione." Per l'intervento integrale si rinvia a Giustizianewsonline.it, Quotidiano del Ministero della Giustizia.

[119] G.L. GATTA, *Il Parlamento europeo approva la nuova direttiva anticorruzione*, cit., p. 110.

5. Riflessioni conclusive

Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile ritenere che la Direttiva anticorruzione si inserisca in un più ampio processo di progressiva armonizzazione del diritto penale europeo, segnato dalla duplice esigenza di definire *standard* minimi comuni di tutela e di preservare la discrezionalità legislativa degli Stati membri in un settore tradizionalmente connotato da elevata sensibilità costituzionale.

Pertanto, pur rappresentando un significativo avanzamento nella costruzione di una più coerente politica europea anticorruzione, l'impianto normativo della Direttiva è evidentemente l'esito di un bilanciamento politico e, dunque, inevitabilmente attenuato dalla volontà di garantire flessibilità applicativa e compatibilità con i diversi ordinamenti nazionali.

L'apparato normativo presenta dunque un modello di armonizzazione "per principi", che affida agli Stati membri un ruolo centrale nella conseguente definizione delle fattispecie incriminatrici e delle restanti disposizioni sanzionatorie e di prevenzione[120].

In questa direzione, occorre sottolineare come la scelta dell'Unione europea di utilizzare formule ampie e flessibili – con l'obiettivo di agevolarne il recepimento nei diversi ordinamenti nazionali e di garantire margini di adattamento alle differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri – finisca, da un lato, per ridurre il grado di determinatezza delle fattispecie penali e, dall'altro, per comportare il rischio di un significativo ampliamento del potere interpretativo dell'autorità giudiziaria, con conseguenti ricadute negative sui principi di legalità e prevedibilità della sanzione[121].

Inoltre, disposizioni dal contenuto eccessivamente "aperto" sono suscettibili di applicazioni potenzialmente divergenti nei vari ordinamenti nazionali, compromettendo proprio quell'obiettivo di armonizzazione che l'intervento europeo intende perseguire[122].

Altresì, la nuova Direttiva, apportando modifiche alla Direttiva PIF, poteva essere utilizzata anche per un'estensione delle competenze investigative dell'EPPO a qualsiasi condotta di corruzione che vedesse coinvolti funzionari e membri delle Istituzioni europee nell'esercizio delle funzioni, a prescindere dal collegamento o meno di tali condotte con la diretta o potenziale lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea.

---

[120] T. RUSSO, *L'adozione della direttiva UE anticorruzione*, cit., p. 9.

[121] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2024, p. 119 ss.

[122] Altresì, parte della dottrina aveva evidenziato il rischio di un'eccessiva espansione della responsabilità penale europea, potenzialmente suscettibile di entrare in tensione con principi fondamentali contenuti nelle Carte costituzionali quali la legalità e la presunzione di innocenza; sul punto, vds. T. RUSSO, *L'adozione della direttiva UE anticorruzione*, cit., p. 6; F. ZIMMERMANN, *Just Call It Corruption and Criminalise... An Assessment of the Commission's Proposal for an EU Directive on Combating Corruption*, in *European Criminal Law Review*, 2024, n. 1, p. 27 ss.; M. KAIAFA-GBANDI, A. GIANNAKOULA, *Punishing Corruption in the Public and the Private Sector: Key Issues on Current EU Policy and Rule-of-Law Challenges*, in V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM, T. QUINTEL (eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham, 2024, p. 363 ss.

Deve condividersi la prospettazione secondo cui l'EPPO sarebbe assolutamente in posizione di maggior favore rispetto agli omologhi nazionali per la conduzione di tali tipi di indagini, se non fosse che, allo stato, manchi un collegamento diretto tra le condotte corruttive contestate e la lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea[123].

Le principali criticità, dunque, riguardano le modalità attraverso cui gli Stati membri daranno concreta attuazione a tali disposizioni, definendone il contenuto precettivo secondo le rispettive tradizioni ordinamentali e le differenti sensibilità istituzionali e giuridiche, notoriamente eterogenee nel contesto europeo.

Ancora, il testo definitivo non ha dato seguito a quanto previsto dal Considerando n. 21 che incitava a perseguire le fattispecie di finanziamento illegale della vita politica, che rappresenta una minaccia per la democrazia degli Stati membri e dell'Unione europea e che potrebbe indurre i vertici politici a prendere decisioni che potrebbero essere adottate nell'interesse del finanziatore invece che dell'esclusivo bene comune.

L'incombenza è stata lasciata agli Stati membri, i quali possono considerare l'introduzione di fattispecie incriminatrici *ad hoc* rischiando così però, come già accennato, di aversi discipline molto distanti e non omogenee tra loro.

La Direttiva anticorruzione non sembra rappresentare il punto di approdo definitivo del processo di armonizzazione, bensì l'inizio di una fase attuativa particolarmente complessa e potenzialmente foriera di tensioni interpretative, destinata a verificare la capacità dei singoli ordinamenti nazionali di conformarsi alle nuove prescrizioni del diritto dell'Unione, non solo in materia penale, con un molto probabile coinvolgimento delle corti nazionali e della Corte di giustizia.

La trasposizione negli ordinamenti nazionali rappresenterà quindi la fase più delicata di tale percorso, nonché un'importante opportunità per rafforzare i sistemi istituzionali nazionali con strumenti comuni che garantiscano un efficace contrasto ai fenomeni corruttivi in senso ampio, con l'auspicio di superare definitivamente il livello di frammentarietà normativa che ha portato la Commissione, nel 2023, a proporre il pacchetto anticorruzione.

Il bilancio complessivo sembra quindi non essere uniforme. Le non poche problematiche descritte vanno certamente valutate al pari dei progressi politici e normativi intrapresi e adottati, condividendosi l'opinione per cui la Direttiva anticorruzione debba intendersi "più (come) un'occasione faticosamente colta che un'opportunità malamente sfuggita"[124].

---

[123] In questo senso v. L. SALAZAR, *La nuova Direttiva dell'Unione europea contro la corruzione*, cit., pp. 18-19. Si pensi al caso del *Qatargate* summenzionato: la Procura europea non ha alcuna possibilità di indagare in virtù dell'assenza di un collegamento evidente e diretto tra le condotte di corruzione contestate e la lesione, potenziale o attuale, degli interessi finanziari dell'Unione europea. L'A. ritiene che a tal uopo potrebbe obiettarsi che una lesione agli interessi finanziari dell'Unione europea potrebbe rinvenirsi "nella condotta del funzionario o del membro infedele di una Istituzione europea, che è comunque remunerato dal bilancio dell'Unione per svolgere lealmente le proprie attività istituzionali, nel momento in cui lo stesso presta la propria attività a finalità illecite collegate all'esercizio della funzione".

[124] *Ibidem*, p. 21.

A proposito di occasioni, l'esempio della condotta italiana – per come sopra analizzata – che, nella fase ascendente di formazione del diritto derivato *ex* articolo 83, paragrafi 1 e 2, TFUE, smantellava *ex abrupto* un presidio incriminatore già conforme agli obiettivi di armonizzazione in via di definizione, lascerebbe da ultimo aperta la questione se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE[125], nella misura in cui impone agli Stati di astenersi da qualsiasi azione che rischi di mettere in pericolo il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea[126], possa fondare un obbligo di *stand-still* anche *ante* adozione, nel corso delle trattative, soprattutto quando queste siano ben avviate.

Secondo gli Autori, tale orientamento sarebbe tanto più sostenibile quanto più avanzato è lo stato dei negoziati e delle trattative.

Infatti, il tradizionale obbligo di *stand-still* post-adozione di una direttiva rischia di rivelarsi insufficiente se gli Stati membri, durante i negoziati, adottano riforme di segno diametralmente opposto che creano vuoti di tutela e rendono più gravoso il successivo riallineamento[127].

L'articolo 4, paragrafo 3, terzo comma, TUE – obbligo di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione – diventa così il grimaldello per anticipare la soglia di rilevanza della leale cooperazione.

Come si è avuto modo di considerare, la fiducia e la lealtà rischiano di essere messe in discussione al fine di tutelare interessi nazionali, conducendo gli Stati a decisioni unilaterali che accentuano le divisioni invece di sanarle[128].

Nonostante ciò, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE è e resta un riferimento essenziale, una "norma di comportamento"[129] e un "principio stampella" [130], che racchiude un potenziale straordinario per il progresso dell'integrazione europea avendo un contenuto materiale indefinito che ne costituisce una risorsa, rendendolo adattabile alle sfide che

[125] Il quale mira a garantire l'effettiva affermazione di un nuovo ordine giuridico e costituzionale europeo; per una evoluzione di tale concetto al quale ogni democrazia costituzionale dovrebbe aspirare, non da meno l'Unione europea vds. A. KAVANAGH, *The Collaborative Constitution*, Cambridge, 2023; su cui cfr. ID., *Collaborative Constitutionalism as Practice and Principle*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 4, p. 1023 ss.; G. REPETTO, *Sul costituzionalismo collaborativo: una prospettiva continentale*, *ivi*, p. 995 ss; M. CARTABIA, *La collaborazione fra poteri come principio costituzionale*, *ivi*, p. 1005 ss. e C. FASONE, *Il costituzionalismo collaborativo tra Ue e Stati membri alla prova del "rule of law backsliding"*, *ivi*, p. 1013 ss.

[126] In tale ottica, rileverebbe il duplice ruolo dello Stato, che è al contempo co-legislatore (gli Stati membri dell'UE partecipano alla funzione legislativa attraverso il Consiglio dell'Unione europea) e destinatario dell'atto, nonché il canone del *venire contra factum proprium* che trova un possibile collegamento anche nell'articolo 18 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969, per cui vi è l'obbligo di non privare un trattato del suo oggetto e scopo prima della sua entrata in vigore, richiamabile solo in via analogica, data l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea.

[127] Tale estensione opererebbe sul piano interistituzionale e costituzionale, come vincolo per il legislatore nazionale e parametro di legittimità, senza mai tradursi in un'applicazione diretta in *malam partem* della fonte europea non ancora recepita a carico del singolo individuo, preservando così intatto il presidio degli articoli 49 CDFUE e 25, comma 2, Cost.

[128] P. DE PASQUALE, *Note dissonanti*, cit.

[129] In tal senso A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, p. 373.

[130] Così F. FERRARO, *Un ricordo del profilo caratteriale e scientifico del Maestro gentiluomo*, in AA.VV., *Giuseppe Tesauro un uomo un europeista. Atti del Convegno in memoria, Napoli, 1-2 luglio 2022*, Napoli 2023, p. 10.

richiedono un forte richiamo all'unità e agli obiettivi condivisi dell'Unione, andando oltre le singole prerogative degli Stati membri[131].

ABSTRACT: Il contributo fornisce una disamina critico-dogmatica della recente Direttiva (UE) 2026/1021 sulla lotta contro la corruzione, analizzandone l'architettura normativa alla luce delle dinamiche negoziali e dell'evoluzione del diritto penale europeo. L'indagine muove dalla ricostruzione della genesi dell'atto evidenziando lo scarto sistematico tra l'ambizioso approccio olistico della Proposta della Commissione del 2023 e il testo definitivamente adottato. In particolare, il lavoro rileva il ridimensionamento della dimensione preventiva e focalizza l'attenzione sull'articolo 7 della Direttiva, relativo all'esercizio illecito di funzioni pubbliche, con le relative ricadute sull'ordinamento giuridico italiano a seguito dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio, ponendo in luce le tensioni ermeneutiche che intercorrono tra il principio di leale cooperazione, l'esigenza di colmare potenziale vuoti di tutela e i margini di discrezionalità riservati agli Stati membri in sede di recepimento, al fine di salvaguardare il principio di legalità e le rispettive identità costituzionali.

KEYWORDS: Direttiva (UE) 2026/1021 – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – armonizzazione penale – abuso d'ufficio – corruzione.

THE NEW EUROPEAN ANTI-CORRUPTION FRAMEWORK AND DOMESTIC IMPLICATIONS: DIRECTIVE (EU) 2026/1021 BETWEEN THE PRINCIPLE OF SINCERE COOPERATION AND "ENFORCEMENT GAPS"

ABSTRACT: The article offers a critical-dogmatic analysis of the recent Directive (EU) 2026/1021 on combating corruption, examining its normative architecture in light of the negotiation process and the evolution of European criminal law. The study begins by reconstructing the genesis of the instrument, highlighting the systematic gap between the ambitious holistic approach of the Commission's 2023 Proposal and the text as definitively adopted. In particular, the paper underscores the scaling back of the preventive dimension and focuses attention on Article 7 of the

[131] "*The clause's flexibility – reflected in the manifold manifestations loyalty can assume under EU law – should in principle equip the Union and its Member States with the tools needed to dynamically handle the challenges and problems they could face*", in questi termini F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gapto Be Filled?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Basilea, 2014, spec. p. 128.

Directive, concerning the unlawful exercise of public functions, along with its implications for the Italian legal system following the repeal of the offence of abuse of office. It exposes the interpretive tensions arising between the principle of sincere cooperation, the need to bridge potential enforcement gaps, and the margin of discretion reserved to Member States during transposition, in order to safeguard the principle of legality and their respective constitutional identities.

KEYWORDS: Directive (EU) 2026/1021 – Area of freedom, security and justice – criminal law harmonization – Abuse of office – corruption.