

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

7-8/2023

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Viganò, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Cecilia Pagella, Tommaso Trincherà

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2023, p. 5 ss.

PER UNA NUOVA ANTI CORRUZIONE EUROPEA: EU-RBI ET ORBI

di Lorenzo Salazar e Francesco Clementucci¹

In accordo con quanto annunciato dalla Presidente Von der Leyen nel discorso sullo Stato dell'Unione di settembre 2022, lo scorso 3 maggio la Commissione europea ha adottato un pacchetto di misure anticorruzione, finalizzato alla revisione e ammodernamento del quadro degli strumenti dell'Unione in materia che risulta attualmente frammentato, datato e incompleto. Il pacchetto si compone di una comunicazione, una proposta di direttiva e una annunciata proposta di regolamento diretto all'applicazione di sanzioni nei confronti delle condotte di gross corruption ovunque commesse. La nota mira a delineare le tappe storico-legislative che hanno portato all'attuale acquis dell'Unione in materia di contrasto alla corruzione, e a delineare quali sono i contorni giuridici, gli obiettivi e gli elementi fondanti dei tre nuovi strumenti presentati, anche alla luce del diritto internazionale applicabile. Una attenzione particolare viene rivolta al contenuto della proposta di direttiva anticorruzione. La nota si chiude con alcune considerazioni relative alle prospettive di avvenire.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'attuale *acquis* dell'Unione in materia di contrasto alla corruzione. – 3. La comunicazione del 3 maggio 2023 e le nuove proposte. – 4. La proposta di direttiva anticorruzione. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

In occasione del suo discorso sullo stato dell'Unione tenuto nel settembre 2022, la Presidente Ursula von der Leyen aveva assunto l'impegno di rinnovare l'azione della Commissione sulla lotta alla corruzione sotto tutti i suoi molteplici volti²: dai tentativi di influenze straniere sul funzionamento del sistema politico dell'Unione (anche alla luce

¹ Le analisi e conclusioni espresse in questo articolo riflettono unicamente le opinioni personali degli autori, e non impegnano o rispecchiano in alcun modo la posizione delle istituzioni per le quali questi operano. Gli autori non percepiscono alcun compenso per questo articolo.

² «*I would like to focus on corruption with all its faces. The face of foreign agents trying to influence our political system. The face of shady companies or foundations abusing public money. We must also eradicate corruption at home. That is why we will present measures to update our legislative framework for fighting corruption. It erodes trust in our institutions. So, we must fight back with the full force of the law*». Si veda l'intero discorso sullo stato dell'Unione a https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_en.

del recente scandalo “*Qatargate*”) o dell’abuso di denaro pubblico da parte di aziende o fondazioni, fino al rafforzamento dell’integrità interna alle Istituzioni UE.

A tal fine la Presidente aveva annunciato la presentazione di nuove misure legislative per aggiornare il quadro legale anticorruzione dell’Unione, fermo ancora, per taluni aspetti, alla fine del secolo scorso. Fedele a tale impegno, il 3 maggio scorso la Commissione europea ha presentato un pacchetto di nuove iniziative per combattere la corruzione all’interno e all’esterno delle frontiere dell’Unione europea.

Prima di passare ad esaminare il contenuto delle nuove proposte, appare opportuno sottolineare che, anche se gli indici globali di corruzione collocano molti Stati membri dell’UE tra i paesi considerati meno corrotti a livello mondiale, il panorama complessivo presenta tuttavia tinte differenziate. Come indicato anche all’interno del *Rapporto sullo Stato di diritto*³ pubblicato annualmente dalla Commissione, rimangono criticità aperte in numerosi Stati membri e la corruzione permane uno dei maggiori temi di preoccupazione per i cittadini dell’Unione⁴.

2. L’attuale *acquis* dell’Unione in materia di contrasto alla corruzione.

L’attuale legislazione penale anticorruzione dell’UE si presenta assai frammentata e si compone essenzialmente di misure specificamente finalizzate a colpire la corruzione collegata alle condotte di frode ai danni del bilancio dell’Unione, di una convenzione intergovernativa anticorruzione di portata generale e di uno strumento specifico in materia di corruzione privata.

Con riferimento al primo aspetto tra quelli indicati, deve sottolinearsi il forte legame che ha storicamente posto in costante relazione tra loro, sin dalle prime proposte in materia risalenti al lontano 1976⁵, la protezione penale degli interessi finanziari – dapprima comunitari e quindi dell’Unione – con la repressione delle condotte di corruzione finalizzata alla commissione di atti di frode. Sul dimostrato presupposto che per commettere frodi ai danni del bilancio sia assai di frequente necessario anche

³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en.

⁴ Come anche dimostrano i dati pubblicati a luglio di quest’anno dall’Eurobarometro (consultabili [qui](#)) i cittadini e le imprese sono sempre più scettici riguardo agli sforzi nazionali per combattere la corruzione. Nello specifico, sette cittadini europei su dieci (il 70%, con 2 punti percentuali in più rispetto al 2022) e il 65% delle imprese, ritengono che la corruzione sia diffusa nel proprio Paese e solo il 30% dei cittadini (cioè un punto percentuale in meno rispetto ai dati del 2022) è dell’opinione che gli sforzi del proprio governo per combattere la corruzione siano efficaci. Infine, il 35% delle imprese (un punto in più rispetto al 2022) considera la corruzione come un ostacolo nel fare business nel proprio paese.

⁵ Si veda 1) Progetto di un trattato che modifica i trattati che istituiscono le Comunità europee al fine di adottare una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità nonché sulla repressione delle infrazioni alle disposizioni dei suddetti trattati. 2) Progetto di un trattato che modifica il trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee al fine di adottare una regolamentazione comune sulla responsabilità e sulla tutela in materia penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee. Presentati dalla Commissione al Consiglio il 10 agosto 1976, in GUCE C 222 del 22 settembre 1976, p. 2.

corrompere funzionari nazionali o delle istituzioni europee, frode e corruzione sono da tempo divenute un binomio inscindibile in seno alla legislazione dell'Unione.

Risale infatti al 1995 la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁶ (la "convenzione PIF", dall'acronimo *Protection des Intérêts Financiers*), ed è solo di un anno successivo il primo Protocollo⁷ alla stessa avente ad oggetto proprio la corruzione dei funzionari degli Stati membri o europei.

Conseguito tale primo risultato non fu difficile per l'Italia, in occasione della propria Presidenza di turno del 1996, presentare e condurre quindi a rapida adozione la Convenzione dell'Unione europea contro la corruzione, attiva e passiva, nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea⁸ che, ad oggi, costituisce ancora il principale strumento anticorruzione di portata generale e vincolante in tutti gli Stati membri⁹.

Nel campo della corruzione nel settore privato, il primo strumento a essere adottato, che fece di poco seguito alla convenzione del '97, fu un'azione comune del 1998¹⁰ presto sostituita, nel 2003, da una Decisione quadro¹¹ relativa alla lotta contro la corruzione compiuta nell'ambito di attività professionali (il cui ambito di applicazione può comunque essere limitato da ciascuno Stato membro alle sole condotte comportanti distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali).

In sostanza può dirsi che, già all'inizio di questo millennio, il panorama legislativo dell'Unione in materia di anticorruzione, al di là della "relazione speciale" già da tempo mantenuta con la protezione dei propri interessi finanziari, apparisse sostanzialmente allineato con i più elevati standard che erano andati nel frattempo maturando nei diversi fori internazionali in particolare nella sede dell'OCSE (con l'adozione nel novembre 1997 della Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali¹²), in quella del Consiglio d'Europa (dove furono adottate, nel 1999, una Convenzione penale¹³ e una civile sulla corruzione¹⁴), ed infine in quella globale delle Nazioni Unite (nella quale, nel 2003 a Merida, venne aperta alla firma la Convenzione delle Nazioni Unite Contro la

⁶ *Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee* (in GUCE C 316 del 27 novembre 1995, p. 48-57), si veda [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(03\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(03)&from=IT).

⁷ GUCE C 313 del 23 ottobre 1996, p. 1.

⁸ Convenzione del 26 maggio 1977, in GUCE C 195 del 25 maggio 1997, p. 2, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625\(01\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625(01)&from=DA).

⁹ Incluso il Regno di Danimarca che, in virtù del suo protocollo al Trattato di Lisbona, è oggi estraneo all'intero ambito della cooperazione unionale nel settore della giustizia e degli affari interni.

¹⁰ Azione comune 98/742/GAI del 22 dicembre 1998, sulla corruzione nel settore privato, in GUCE L 358 del 31 dicembre 1998, p. 2.

¹¹ Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla "lotta contro la corruzione nel settore privato", in GUUE L 192 del 31 luglio 2003, p. 54.

¹² Si veda in inglese https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

¹³ Si veda in inglese <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

¹⁴ Si veda in inglese <https://rm.coe.int/168007f3f6>.

Corruzione¹⁵, UNCAC nell'acronimo inglese, che ad oggi conta 189 Parti firmatarie, inclusa l'Unione Europea).

Occorrerà attendere il 2017 per vedere sostituirsi alla già ricordata convenzione PIF del 1995 la più moderna e aggiornata Direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale¹⁶ recante la descrizione dei reati che, oltre a costituire oggetto di un obbligo di incriminazione, sarebbero anche venuti a ricadere nella competenza per materia della Procura europea (EPPO)¹⁷, compresi i reati di corruzione attiva e passiva che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione. La "direttiva PIF", il cui termine per l'adeguamento è scaduto il 6 luglio 2019, non vincola tuttavia uno dei 27 paesi membri¹⁸.

Come già avvenuto nel 1996 (quando il protocollo alla convenzione PIF svolse funzione di precursore diretto per la convenzione generale del 1997 contro la corruzione) la direttiva PIF sembra oggi aver costituito il punto di partenza e la principale fonte di ispirazione per il nuovo pacchetto di misure del 3 maggio scorso in materia di corruzione.

Il ventaglio dei reati in materia previsto dagli strumenti intergovernativi degli anni '90 era infatti sostanzialmente limitato alla incriminazione delle sole condotte di corruzione passiva e attiva di funzionari nonché, attraverso il ricorso alla tecnica dell'*assimilazione* al trattamento previsto dal diritto nazionale di ciascuno Stato membro per i propri soggetti omologhi, dei membri delle Istituzioni europee (Parlamentari, Commissari, membri della Corte di giustizia o della Corte dei Conti, etc.) nell'esercizio delle loro funzioni o nei loro confronti.

A tali reati, la direttiva PIF del 2017 era venuta ad aggiungere l'obbligo ulteriore di incriminare l'appropriazione indebita "europea" (definita all'articolo 4.3 come *la condotta 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*)¹⁹.

All'attuale *acquis* unionale di diretto contrasto alla corruzione e alle frodi, devono comunque aggiungersi anche altri strumenti a diverso titolo legati alla materia e il cui oggetto varia dalla tutela dello stato di diritto, alla confisca e recupero dei beni, all'antiriciclaggio, alla tutela dei *whistleblowers* o ancora alle misure di regolazione dei regimi d'investimento per acquisire la cittadinanza o la residenza negli Stati membri.

¹⁵Si veda in inglese https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

¹⁶ GUUE L 198 del 28 luglio 2017, p. 29.

¹⁷ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'"attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea" («EPPO»), in GUUE L 283 del 31.10.2017, p. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1939>.

¹⁸ Non obbliga la Danimarca, a norma del protocollo n. 22 allegato ai Trattati, e per il Regno danese sopravvive la convenzione del 1995 con i suoi protocolli, con una più limitata sfera di obblighi rispetto a quelli gravanti su tutti gli altri Stati membri in virtù del nuovo e più moderno strumento.

¹⁹ 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, si veda a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32017L1371>.

Proprio al fine di garantire il rispetto dei meccanismi della *Rule of Law* in tutti gli Stati membri, accanto al *Justice scoreboard*²⁰ e al meccanismo di cooperazione e verifica previsto per Bulgaria e Romania²¹, un ruolo di particolare rilevanza si è conquistato il “Rapporto sullo stato di diritto” (*Rule of Law Report*) pubblicato annualmente a partire dal 2020 dalla Commissione europea, l’ultimo dei quali ha visto la luce il 5 luglio di quest’anno²² e nel quale viene indicato che, sebbene il 65% delle raccomandazioni rivolte lo scorso anno agli Stati membri siano state accolte in tutto o in parte, permangono tuttavia preoccupazioni di tipo sistemico nei meccanismi anticorruzione nazionali. Il *Rapporto* si propone di monitorare gli sviluppi dell’apparato legislativo, strategico, istituzionale e operativo nei quattro settori di interesse, ovvero l’amministrazione della giustizia, il sistema nazionale di lotta alla corruzione, la libertà dei media, e altre questioni legate al bilanciamento dei poteri costituzionali. A partire dall’edizione dello scorso anno, i rapporti annuali includono anche raccomandazioni specifiche rivolte a ciascun paese in ciascuno dei quattro settori, con l’obiettivo di sostenere gli Stati membri nei loro sforzi di riforma e di facilitare l’identificazione di criticità o buone pratiche.

A quanto precede devono ulteriormente aggiungersi le azioni previste nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza²³ direttamente volte a migliorare o rafforzare il quadro nazionale anticorruzione come anche le relazioni del “semestre europeo”²⁴ (che fra l’altro valuta i rischi economici legati alla corruzione, rivolgendo anche in questo caso raccomandazioni specifiche per Paese). Inoltre, ai sensi del regolamento sulla condizionalità per la tutela del bilancio dell’Unione²⁵, la Commissione può proporre che

²⁰ Una relazione annuale che fornisce dati comparabili sull’indipendenza, la qualità e l’efficienza dei sistemi giudiziari nazionali. Dal 2023, il quadro di valutazione si arricchisce di ben 16 nuove tematiche, inclusi dati su come le autorità nazionali stanno affrontando la corruzione, sulla durata dei procedimenti relativi ai casi di corruzione. Si veda il rapporto pubblicato a luglio 2023 presso https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3127.

²¹ Per il monitoraggio regolare sui progressi compiuti in Romania e Bulgaria per affrontare i parametri fissati al momento dell’adesione relativi alla riforma giudiziaria e alla corruzione e, per la Bulgaria, alla lotta contro la criminalità organizzata: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_it#:~:text=Cos%27A8%20il%20meccanismo%20di%20cooperazione%20e%20verifica%20\(MCV\)%3FQuando%20sono%20entrate&text=La%20Commissione%20ha%20istituito%20il,porre%20rimedio%20a%20tali%20carenze](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_it#:~:text=Cos%27A8%20il%20meccanismo%20di%20cooperazione%20e%20verifica%20(MCV)%3FQuando%20sono%20entrate&text=La%20Commissione%20ha%20istituito%20il,porre%20rimedio%20a%20tali%20carenze).

²² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en.

²³ Il Fondo di Recupero e Resilienza è entrato in vigore il 19 febbraio 2021 e finanzia le riforme e gli investimenti negli Stati membri dall’inizio della pandemia nel febbraio 2020 fino al 31 dicembre 2026. Il fondo ammonta a 723,8 miliardi di euro divisi in prestiti (385,8 miliardi di euro) e sovvenzioni (338 miliardi di euro): https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resiliencefacility_en#:~:text=the%20national%20plans,How%20does%20it%20work%3F,borrow%20on%20the%20capital%20markets.

²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/#:~:text=The%20European%20Semester%20is%20part,rules%20agreed%20at%20EU%20level>.

²⁵ Regolamento (UE, Euratom) 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 <https://eur->

il Consiglio dell'UE imponga misure di bilancio agli Stati membri nel caso in cui la violazione dei principi della *Rule of Law*, comprese le situazioni di corruzione, “*compromettano o rischino seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*”²⁶.

Nella presentazione delle nuove proposte del 5 maggio scorso vien fatto anche riferimento all'utilizzo della corruzione quale strumento di ingerenza straniera nei processi democratici, il contrasto alla quale è peraltro l'obiettivo principale di altre azioni attualmente in fase di sviluppo nel pacchetto “Difesa della Democrazia”, incluso nel programma di lavoro 2023 della Commissione²⁷.

Da sottolineare anche che, l'8 giugno scorso, la Commissione europea ha presentato una proposta per la creazione di un *Organismo Etico interistituzionale*²⁸, che mira a stabilire norme comuni sui requisiti etici nelle istituzioni²⁹. Il nuovo Organo avrebbe tra i suoi compiti quelli di sviluppare standard minimi comuni applicabili ai membri delle istituzioni e degli organi dell'UE partecipanti e di promuovere una cultura etica comune, mentre non avrà poteri d'indagine, né interferirà o limiterà in alcun modo le operazioni degli organismi investigativi già esistenti³⁰; in vista della sua creazione, la Commissione inviterà anche tutte le istituzioni e gli organi consultivi ad avviare i negoziati interistituzionali necessari al suo funzionamento³¹.

[lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2092](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2092).

²⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, Articolo 4 “Condizioni per l'adozione di misure”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>.

²⁷ Questa iniziativa mira ad introdurre il pacchetto sulla difesa della democrazia, e riesaminare l'attuazione del piano d'azione per la democrazia europea ed esaminare i modi per rafforzare ulteriormente la resilienza democratica, dando seguito alla conferenza sul futuro dell'Europa. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13730-Defending-European-democracy-Communication_en

²⁸ COM(2023) 311 final, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, alla corte di giustizia europea, alla banca centrale europea, alla corte dei conti europea, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Proposta di etica interistituzionale corpo, si veda a https://commission.europa.eu/publications/proposal-creation-interinstitutional-ethics-body_en.

²⁹ Gli standard etici comuni dovrebbero riguardare diverse materie, fra cui: l'accettazione di regali, ospitalità e viaggi offerti da terzi; misure di trasparenza, in particolare sugli incontri con i lobbisti; le dichiarazioni di averi e interessi; lo svolgimento di attività esterne, durante o successive al mandato.

³⁰ In base ai trattati, questa è la responsabilità della Procura europea (EPPO) nonché delle autorità di polizia e giudiziarie nazionali, per i casi penali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. È di competenza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per le irregolarità e le violazioni dei doveri professionali, del Mediatore per i casi di cattiva amministrazione e di ciascuna istituzione quando si tratta di qualsiasi violazione delle rispettive norme.

³¹ La proposta sarà pertanto trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, alla Corte dei conti europea, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Su sua richiesta, anche la Banca europea per gli investimenti o altri organismi possono aderire all'accordo dopo la sua entrata in vigore.

3. La Comunicazione del 3 maggio 2023 e le nuove proposte.

Il pacchetto anticorruzione del 3 maggio si compone di una Comunicazione congiunta³², che annunzia al suo interno una proposta di regolamento del Consiglio PESC e una proposta di direttiva³³.

La Comunicazione congiunta (presentata dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, e indirizzata al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale) fornisce anzitutto una panoramica della legislazione e delle politiche anticorruzione UE esistenti, fa il punto sulle criticità e propone iniziative per rafforzare la futura azione dell'UE sulla lotta alla corruzione. Nella sostanza, l'intento dichiarato è quello di intensificare l'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione attraverso uno *"sforzo più ampio per definire un approccio strategico"*, combinando le azioni già in corso con lo sviluppo di strumenti nuovi, tanto a livello dell'UE che degli Stati membri, assumendo nel contempo l'impegno a combattere la corruzione anche al di fuori dei confini dell'Unione e a livello globale. L'azione inclusiva, che si vorrebbe partecipata e olistica, dovrà essere ricercata in uno sforzo coniugato, a livello UE, nazionale, regionale e locale, che coinvolga le autorità pubbliche, la società civile e il settore privato, nonché le organizzazioni internazionali.

Fra gli obiettivi concreti si indica la prossima creazione di una Rete UE contro la corruzione, che fra i primi compiti dovrà supportare la Commissione nella mappatura delle aree a rischio di corruzione e contribuire allo sviluppo (in consultazione con il Parlamento europeo e il Consiglio) di una strategia anticorruzione dell'UE, per massimizzare l'impatto e la coerenza delle azioni a venire. La nuova Rete anticorruzione avrà tra i propri compiti anche quelli di sviluppare buone pratiche in aree di interesse comune e di procedere ad una raccolta più sistematica di dati rilevanti, per meglio sviluppare le future iniziative contro la corruzione e per monitorarne l'efficacia. Oltre che rappresentanti delle forze dell'ordine e delle autorità pubbliche, la Rete riunirà anche altre parti interessate (*stakeholders*), in particolare professionisti, esperti e ricercatori, nonché rappresentanti della società civile e delle organizzazioni internazionali.

All'interno della Comunicazione congiunta, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (PESC), con il sostegno della Commissione, ha annunziato la presentazione al Consiglio di una proposta di regolamento PESC³⁴ sull'anticorruzione, per l'istituzione di un regime di sanzioni UE nei confronti dei casi di corruzione più rilevanti, ovunque gli stessi abbiano a manifestarsi, che ledano (o

³² Joint Communication (to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee) on the fight against corruption https://commission.europa.eu/publications/joint-communication-fight-against-corruption_en

³³ Proposal for a Directive (of the European Parliament and of the Council) on combating corruption by criminal law https://home-affairs.ec.europa.eu/proposal-directive-european-parliament-and-council-combating-corruption-criminal-law_en

³⁴ Politica estera e di sicurezza comune. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_it

rischino di ledere) gravemente gli interessi fondamentali dell'Unione e gli obiettivi della PESC stessa. Questa proposta di regolamento, della quale vien fatta menzione al punto 7 della Comunicazione congiunta³⁵ sebbene ad oggi, non ancora resa pubblica, sarà sottoposta al vaglio del Consiglio, legislatore unico in materia con mero onere di informazione al Parlamento europeo (ex art. 215 TFUE³⁶).

Deve a tale riguardo ricordarsi che, nel quadro della sua azione esterna, l'Unione già concorre al sostegno di iniziative negli Stati terzi, di vicinato o nel mondo, dirette a promuovere riforme giuridiche e politiche per creare istituzioni anticorruzione e organi di controllo nonché standard elevati di integrità e trasparenza e a rafforzare la società civile, gli informatori, i difensori dei diritti umani e i media indipendenti, partecipando anche a tutti i principali consessi multilaterali in materia.

In sintonia con tali azioni già in corso, la proposta dell'Alto rappresentante, diretta a sanzionare le condotte più gravi di corruzione indipendentemente dal luogo di loro commissione, sembra rivolgere interesse anche alle possibilità di utilizzo degli strumenti sanzionatori dell'Unione, questi ultimi oggetto di crescente interesse e applicazione soprattutto a seguito della applicazione, dopo lo scoppio del conflitto russo-ucraino, di misure restrittive nei confronti dell'aggressore russo. Deve ricordarsi al riguardo che, in un arco di tempo assai breve, è stato di recente modificato l'art. 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – che prevede la possibilità di stabilire norme minime relative alla definizione di reati e relative sanzioni in determinate sfere di criminalità, tra le quali rientra anche la corruzione – al fine di includere la violazione delle misure restrittive adottate con decisioni PESC ai sensi dell'art. 29 TUE³⁷ tra le sfere di criminalità sulle quali la stessa può intervenire con norme minime di armonizzazione legislativa. La modifica dell'art. 83 TFUE ha così aperto la strada alla presentazione da parte della Commissione di una proposta di direttiva³⁸ diretta a stabilire norme comuni in materia di incriminazione delle violazioni di tali sanzioni, proposta sulla quale è stato raggiunto un accordo tra i Ministri della Giustizia già in occasione del Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari interni dello scorso 9 giugno, aprendo così la strada alla conclusione di un accordo con il Parlamento europeo che appare ormai prossimo³⁹.

³⁵ 7. Anti-Corruption in EU External Policies, pp. 16-17, Joint Communication (to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee) on the fight against corruption https://commission.europa.eu/publications/joint-communication-fight-against-corruption_en.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12016E215>.

³⁷ Le misure restrittive sono adottate dal Consiglio attraverso una decisione PESC a norma dell'articolo 29 TUE. Le misure previste nella decisione del Consiglio sono attuate a livello dell'UE o nazionale. Secondo la prassi corrente, misure quali embargo sulle armi o restrizioni all'ammissione sono attuate direttamente dagli Stati membri, i quali sono giuridicamente vincolati ad agire in conformità delle decisioni PESC del Consiglio. Tra le altre misure figurano l'interruzione o la riduzione, parziale o totale, delle relazioni economiche con un paese terzo, nonché le singole misure che congelano fondi e risorse economiche e ne vietano la messa a disposizione. Tali misure sono attuate mediante un regolamento adottato dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, a norma dell'articolo 215 TFUE. Le disposizioni antielusione figurano in entrambi i tipi di atti.

³⁸ COM(2022) 684 final, del 2 dicembre 2022.

³⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2023/06/08-09/>

Sulla scia di tali negoziati e una volta che l'Unione si sarà dotata di un proprio autonomo quadro sanzionatorio in materia di violazione delle misure restrittive da essa imposte, la proposta dell'Alto rappresentante (pur dai contorni tuttora non conosciuti) di adottare sanzioni anche nei confronti delle condotte che potremmo definire di *gross corruption* commesse al di fuori dei confini dell'Unione, appare arricchirsi di ulteriore consistenza giuridica e di concrete possibilità di successo.

L'interesse di tale proposta appare poi ulteriormente amplificato dalla recente disponibilità manifestata dalla Procuratrice capo europea, Laura Koveši al Commissario per la Giustizia Didier Reynders in relazione alla possibilità che proprio all'EPPO venga conferita la competenza a indagare in materia di reati legati alla violazione delle misure restrittive imposte dall'Unione⁴⁰.

4. La proposta di direttiva anticorruzione.

4.1. Lo strumento più rilevante e innovativo del "pacchetto" appare comunque essere la proposta di direttiva anticorruzione, che si innesta all'interno del quadro legislativo già descritto e che si è già visto essere piuttosto datato, frammentato e incompleto.

La proposta, la cui base giuridica si fonda anch'essa sul già richiamato articolo 83 del TFUE⁴¹, sarà ora sottoposta al regolare *iter* legislativo, in procedura ordinaria di co-decisione⁴². Una volta approvata e implementata da parte degli Stati membri, la nuova direttiva anticorruzione sembra poter fungere da reale *game changer* in materia recando una sostanziale modernizzazione e arricchimento dell'attuale *acquis* dell'Unione. Essa mira infatti a sostituire le misure adottate in precedenza nei confronti della corruzione, tanto nel settore pubblico come in quello privato⁴³, riunendo le nuove regole all'interno di un unico corpo normativo, introducendo nuove incriminazioni nonché, ultimo ma non ultimo, impattando anche sulle disposizioni attualmente in vigore in materia di lotta contro le frodi che ledono degli interessi finanziari dell'Unione⁴⁴.

Dopo la presentazione, nel gennaio 2023, di uno studio sul rafforzamento della lotta anticorruzione⁴⁵, la gestazione della proposta ha richiesto consultazioni che hanno

⁴⁰ Cfr. *Speech of the European Chief Prosecutor, Laura Kovesi, at the Legal Affairs Committee of the Bundestag*, 9 novembre 2022, <https://www.eppo.europa.eu/en/news/european-chief-prosecutor-laura-kovesi-speaks-bundestag>.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E083&from=EN>, C 202/80

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/ordinary-legislative-procedure-codecision.html>.

⁴³ Convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla "lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea" [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625\(01\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0625(01)&from=DA).

⁴⁴ 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" <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>.

⁴⁵ *Rafforzare la lotta alla corruzione: valutare il quadro legislativo e politico dell'UE*,

visto coinvolti rappresentanti della società civile, esperti e rappresentanti degli enti nazionali incaricati della lotta alla corruzione. La Commissione ha inoltre coinvolto le agenzie e gli organismi dell'Unione incaricati della cooperazione di polizia e giudiziaria, in particolare EUROJUST, EUROPOL e la Procura europea (EPPO), ricevendo anche contributi da altre organizzazioni internazionali impegnate in materia (tra cui UNODC, OCSE e GRECO) e dal mondo accademico.

4.2. La base giuridica della proposta riposa sugli artt. 83, para. 1 e 2, e 82, para. 1, TFUE. Come già ricordato, l'articolo 83, para. 1, include la corruzione nella lista dei reati, presentando una dimensione transnazionale, in relazione ai quali l'Unione può legiferare, adottando direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, al fine di stabilire norme minime relative alla definizione delle fattispecie e delle relative sanzioni, mentre il paragrafo 2 dell'articolo 83 prevede la competenza a intervenire penalmente, stabilendo norme minime, anche nei settori di intervento dell'UE oggetto di misure di armonizzazione, se ciò si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in tali settori. L'articolo 82 para. 2, lettera d) del TFUE costituisce invece la base giuridica per misure volte a favorire la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri.

4.3. Non figura invece richiamato all'interno del preambolo l'art. 84 TFUE, relativo alla azione dell'Unione nel campo della prevenzione dei reati, pur se la proposta viene a creare ben precisi obblighi in materia di prevenzione della corruzione prestando in tal modo il fianco a qualche legittima perplessità sotto il profilo della base giuridica utilizzata⁴⁶.

Al dichiarato fine di sviluppare o potenziare la cultura dell'integrità, l'art. 3 della proposta impone infatti agli Stati membri di sviluppare azioni per garantire elevati standard di integrità nel settore pubblico attraverso un accesso aperto alle informazioni di interesse generale, la dichiarazione e la gestione dei conflitti di interesse nel settore pubblico, la dichiarazione e la verifica dei beni di proprietà dei funzionari pubblici e la disciplina dei rapporti tra il settore privato e quello pubblico. Viene anche previsto, all'interno dell'art. 4, l'istituzione di agenzie anticorruzione specializzate, funzionalmente indipendenti, cui devono essere garantite adeguate risorse (umane, tecniche e finanziarie) nonché una appropriata formazione dei loro agenti.

Pur se gran parte di tali obblighi discendono anche da altri strumenti internazionali, *in primis* dall'UNCAC, la speciale efficacia vincolante che caratterizza il diritto dell'Unione appare rendere particolarmente pregnante la portata di tali obblighi.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d7a6cfdb-8fcb-11ed-b508-01aa75ed71a1>.

⁴⁶ In quanto l'art. 84 TFUE, quello per l'appunto relativo alla prevenzione dei reati, non appare esplicitamente richiamato nel preambolo della proposta né la relazione di accompagnamento appare in alcun modo affrontare tale problema limitandosi a indicare che "La base giuridica della presente proposta è costituita dall'articolo 83, paragrafi 1 e 2, e dall'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), TFUE".

4.4. Venendo ora al contenuto concreto delle singole disposizioni, la proposta della Commissione integra in primo luogo nella definizione di funzionario dell'Unione, collocandoli anzi al primo posto, anche i membri di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione, ponendo così fine alla tecnica, adottata nella convenzione del 1997, della semplice "assimilazione" di questi ultimi al medesimo trattamento riservato in ciascuno Stato membro ai parlamentari, ministri e giudici nazionali.

La proposta mira poi, in particolare, ad ampliare sensibilmente la gamma delle incriminazioni in materia di corruzione aggiungendo alla corruzione attiva e passiva nel settore pubblico e privato e all'appropriazione indebita, anche le condotte di traffico di influenze, abuso di ufficio, intralcio alla giustizia e arricchimento illecito connesse alla corruzione.

Su questo punto, vale ricordare che queste condotte corruttive si trovano già oggi tutte in gran parte descritte, seppur con valore vincolante variabile e assai diverso da quello di uno strumento dell'Unione⁴⁷, all'interno della Convenzione anticorruzione delle Nazioni Unite (UNCAC), cui tutti gli Stati Membri e l'UE stessa sono parti contraenti. La proposta di direttiva appare ribadire la necessità di *unionalizzare* queste diverse condotte di corruzione, sì da accrescerne e uniformarne considerevolmente la portata vincolante.

In particolare, per ciò che riguarda il reato di traffico di influenze, l'art. 10 della proposta, che appare peraltro pienamente allineato anche con il contenuto dell'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999⁴⁸, anch'essa ratificata dall'Italia⁴⁹, impone di incriminare le condotte intenzionali consistenti nel fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura per una persona o un terzo affinché detta persona eserciti un'influenza reale o presunta in vista di ottenere un vantaggio altrettanto indebito da un funzionario pubblico; sul lato passivo, l'obbligo di incriminazione si estende alle condotte consistenti nel sollecitare o ricevere tale indebito vantaggio o la promessa dello stesso. Il secondo paragrafo dell'art. 10 prende cura di precisare che ai fini della punibilità delle condotte che precedono è irrilevante che l'influenza sia esercitata o meno, o che la presunta influenza raggiunga effettivamente i risultati voluti.

Venendo alla figura del reato di abuso di ufficio, la proposta di direttiva si spinge sensibilmente oltre quanto già previsto dalla convenzione di Merida (UNCAC), non solo dal punto di vista della efficacia vincolante (sostanzialmente assente nello strumento onusiano in virtù della consueta clausola *shall consider adopting...*) ma anche per il fatto di includere nel novero dell'incriminazione anche le condotte di abuso di ufficio commesse nel settore privato. L'art. 11 della proposta descrive infatti lo stesso come la condotta intenzionale consistente nell'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione

⁴⁷ Per chiarezza, le regole dell'UNCAC richiedono agli Stati parte meramente di "considerare" l'adozione di misure di criminalizzazione, non vincolando quindi ad un'incriminazione, per le condotte di: arricchimento illecito, abuso d'ufficio, corruzione nel settore privato e traffico d'influenze.

⁴⁸ Come *supra*, l'UNCAC invece all'art.18 chiede alle parti firmatarie solo di "considerare" la criminalizzazione del traffico d'influenze.

⁴⁹ Legge 28 giugno 2012, n. 110.

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 *ovvero* 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 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.

Anche la fattispecie di arricchimento mediante reato di corruzione, previsto dall'art. 13, si discosta in maniera sensibile dalla ancor più flebile portata vincolante propria dell'art. 20 dell'UNCAC ("*Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party shall consider adopting...*") obbligando a prevedere l'incriminazione delle condotte intenzionali di acquisto, detenzione o utilizzazione di beni da parte di un funzionario pubblico nella consapevolezza che derivino dalla commissione di uno degli altri reati di corruzione contemplati dalla proposta, a prescindere dal se il funzionario sia stato o meno coinvolto nella commissione del reato.

La proposta di direttiva non viene invece a coprire la materia del finanziamento dei partiti politici o delle campagne elettorali, che rimangono disciplinati dal diritto nazionale.

4.5. In materia di sanzioni nei confronti delle persone fisiche la proposta fissa, per le pene detentive previste nei confronti delle persone fisiche, una soglia minima della sanzione massima compresa fra quattro e sei anni, a seconda della gravità del reato; la Commissione indica al riguardo, rifacendosi ai dati indicati nella relazione di accompagnamento, che tali pene *non superano il livello medio delle pene massime previste per questi reati negli Stati membri*. Vengono altresì previste sanzioni interdittive addizionali, oltre a quella della interdizione dall'esercizio della propria attività commerciale già prevista dalla decisione quadro sulla corruzione privata del 2003, tra le quali la possibilità che una persona condannata per corruzione possa essere destituita, sospesa o interdetta dai pubblici uffici o da un pubblico servizio, il ritiro dei permessi o delle autorizzazioni all'esercizio di attività, l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni e concessioni, e ancora la privazione del diritto di elettorato passivo "*proporzionata alla gravità del reato commesso*". A ben guardare, però, la disposizione della proposta sembrerebbe offrire al legislatore nazionale chiamato ad attuare la direttiva una semplice *shopping list*, peraltro non esaustiva, di misure sanzionatorie dalla quale attingere, senza vincolare a introdurre tutte o solo una parte di esse.

Proprio con riferimento a tale ultima ipotesi, nel quadro del controllo sulla sussidiarietà esercitato ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE, il Parlamento svedese (*Riksdag*) ha approvato, il 21 giugno 2023, un parere motivato nel quale si conclude per la violazione di tale principio da parte delle disposizioni della proposta in materia di sanzioni; ciò in quanto, nella lettura offerta nel parere motivato, una persona fisica processata per reati di corruzione potrebbe essere privata del diritto di candidarsi ad una carica elettiva, e ciò viene ritenuto andare ben oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito dalla misura. Il Parlamento svedese contesta anche che la competenza dell'UE in materia di diritto

penale possa spingersi fino a condizionare l'esercizio della democrazia nelle elezioni nazionali negli Stati membri. Il *Riksdag* esprime infine dubbi anche sulla piena compatibilità con il principio di sussidiarietà della proposta introduzione, tra le sanzioni accessorie, della cessazione o dell'interdizione da un pubblico impiego.

Per ciò che riguarda le persone giuridiche, accanto a un regime di responsabilità che ricalca gli oramai consolidati precedenti in materia del diritto unionale (non vincolando quindi quanto alla natura del regime di responsabilità da stabilire, sia essa penale, civile o amministrativa), si prevede l'introduzione di sanzioni pecuniarie penali o non penali (*"il cui limite massimo non dovrebbe essere inferiore al 5 % del fatturato globale totale della persona giuridica, comprese le entità collegate, nell'esercizio precedente a quello della decisione di irrogazione della sanzione pecuniaria"*), l'esclusione dal godimento di un beneficio o di aiuti pubblici, dalla partecipazione a gare di appalto pubblico, l'interdizione dall'esercizio di attività commerciali o il ritiro dei relativi permessi, la risoluzione dei contratti da parte delle autorità pubbliche con le persone giuridiche coinvolte in condotte di corruzione o il loro assoggettamento a sorveglianza giudiziaria.

4.6. La proposta prevede poi, nel suo art. 18, una dettagliata panoplia di circostanze aggravanti e attenuanti.

Le prime includono i casi in cui l'autore del reato sia un "funzionario di alto livello", secondo la relativa definizione recata dall'art. 2, sia recidivo in materia di reati di corruzione, abbia ottenuto un vantaggio o causato un danno particolarmente rilevante, eserciti funzioni investigative o giudiziarie ovvero sia uno dei soggetti obbligati ai sensi della direttiva relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo⁵⁰.

Il reato risulterà egualmente aggravato ove sia stato compiuto nell'ambito di un'organizzazione criminale, come definita ai sensi del diritto dell'Unione attraverso il riferimento alla decisione quadro 2008/841/GAI⁵¹, ovvero quando *il reato è stato commesso a vantaggio di un paese terzo*.

Le circostanze attenuanti che gli Stati saranno tenuti a prevedere comprendono invece le ipotesi in cui l'autore del reato fornisca alle autorità competenti informazioni che non sarebbero state in grado di ottenere altrimenti, aiutandole a identificare o consegnare gli autori del reato o a reperire le prove.

Nei confronti di una persona giuridica la responsabilità risulterà attenuata quando la stessa abbia posto in essere misure di *compliance* o *self-reporting*, vale a dire quando abbia attuato efficaci programmi di controllo interno e di sensibilizzazione in materia di etica e di conformità o ancora nei casi in cui, una volta scoperto il reato, lo

⁵⁰ Direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla "prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo", che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, GUUE L 141 del 5.6.2015, pag. 73.

⁵¹ Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla "lotta contro la criminalità organizzata", GUUE L 300 del 11.11.2008, p. 42.

abbia comunicato rapidamente e volontariamente alle autorità competenti, disponendo misure correttive.

4.7. Sotto il profilo procedurale, la proposta di direttiva si preoccupa anche di garantire l'efficacia delle indagini e dei processi in materia di corruzione. Oltre infatti a stabilire (all'art. 4), che siano istituiti uno o più organismi o unità organizzative specializzati e funzionalmente indipendenti nella repressione del fenomeno, viene anche prevista l'applicazione in materia della direttiva sul *whistleblowing*⁵² adottata nel 2019 a tutela delle persone che denunciano i reati di corruzione e che forniscono elementi di prova o che altrimenti collaborino alle indagini, aggiungendo che le stesse dovranno anche ricevere il sostegno e l'assistenza necessari nel corso del procedimento penale. Gli Stati membri dovranno inoltre garantire che le forze dell'ordine e i pubblici ministeri siano dotati di strumenti di indagine efficaci per il contrasto alla corruzione come per esempio *"quelli utilizzati nella lotta contro la criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità"*, introducendo in tal modo un interessante parallelismo tra le tecniche investigative utilizzate in materia di corruzione e dette categorie di reati.

Ulteriori disposizioni della proposta si occupano di imporre agli Stati membri di dotarsi di regole ampie per poter stabilire la propria giurisdizione in materia di reati di corruzione (art. 20) in particolare quando il reato sia stato commesso anche parzialmente sul proprio territorio, ovvero l'autore del reato sia un cittadino o residente abituale o ancora quando il reato sia commesso a vantaggio di una persona giuridica stabilita sul proprio territorio.

Il testo si preoccupa anche di prevedere l'introduzione di termini di prescrizione del reato e della pena che consentano tempi sufficienti per lo svolgimento efficace delle indagini, dell'azione penale, del processo e dell'esecuzione della pena. A differenza da quanto previsto in tale materia da altri testi adottati in precedenza, la proposta scende assai più in dettaglio nel disciplinare la materia, prevedendo termini minimi per ciascun singolo reato oggetto della stessa; per i reati di corruzione nel settore pubblico e di intralcio alla giustizia tale termine non potrà essere inferiore a 15 anni.

Quanto alle immunità o privilegi da indagini e azioni penali, gli Stati membri sono chiamati a garantire che questi possano essere revocati durante le indagini sulla corruzione attraverso procedure disciplinate dalla legge che siano efficaci, trasparenti e celeri.

4.8. L'art. 28 della proposta prevede infine gli interventi di modifica alla già ricordata direttiva "PIF", relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di allinearne le disposizioni in materia di corruzione al futuro quadro legislativo.

Vengono in particolare modificate le disposizioni in materia definitiva, prevedendo che in seno all'art. 2 della direttiva del 2017 venga inserita la medesima

⁵² Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la *"protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione"*, GUUE L 305 del 26.11.2019.

7-8/2023

definizione di "funzionari di alto livello" recata dalla nuova direttiva anticorruzione e, nell'art. 4, para. 2, ai termini "corruzione passiva e corruzione attiva" sia aggiunto la precisazione "nel settore pubblico".

Viene inoltre innalzato il livello delle pene previste per i reati di frode e corruzione prevedendo una pena massima di almeno sei anni, invece dei quattro attuali, quando dalle condotte di frode o corruzione che ledono gli interessi finanziari dell'Unione derivino vantaggi considerevoli, vale a dire quando il danno o il vantaggio sia di valore superiore ai 100mila euro.

La direttiva PIF viene anche modificata sotto il profilo delle circostanze aggravanti e attenuanti, nonché in materia di sanzioni per le persone fisiche e giuridiche e in quella della prescrizione, allineando le disposizioni oggi vigenti ai nuovi standard in materia previsti dalla proposta di direttiva anticorruzione.

Deve sottolinearsi che, nonostante le segnalate modifiche in termini di definizioni, circostanze e prescrizione, nulla viene a mutare nella sostanza per ciò che riguarda il novero dei reati ricadenti nella competenza materiale della Procura europea, competenza che rimane dunque invariata. Nel contesto della procedura di monitoraggio sul funzionamento della direttiva (UE) 2017/1371, ai sensi dell'articolo 18 della stessa, la Commissione potrà tuttavia valutare se e in che misura sia necessario aggiornare i reati contemplati da tale direttiva alla luce della nuova direttiva anticorruzione presentando le relative proposte legislative.

Da ricordare infine che, in virtù dei rispettivi protocolli al Trattato di Lisbona, la futura direttiva non vincolerà il Regno di Danimarca mentre l'Irlanda sarà libera di decidere se esercitare o meno la propria facoltà di *opt-in*, accettando dunque di vincolarsi alla nuova disciplina. Per i Paesi non vincolati resteranno comunque in vigore gli obblighi discendenti dalla convenzione contro la corruzione del 1997 e dalla decisione quadro del 2003 in materia di corruzione privata.

5. Considerazioni conclusive.

I negoziati sulla proposta di direttiva sono già stati sollecitamente avviati da parte della Presidenza di turno svedese nella sede del Consiglio, nel giugno 2023, a poco più di un mese dalla presentazione della proposta, mentre rimane ancora da comprendere il livello di priorità assegnato alla trattazione della stessa da parte della Presidenza spagnola subentrata lo scorso primo luglio.

L'obiettivo ideale è quello di pervenire alla definitiva adozione della direttiva entro la fine della corrente legislatura europea e quindi, al più tardi, entro il maggio del prossimo anno; il nuovo quadro di sanzioni PESC, che deve essere discusso e adottato dal solo Consiglio, dovrebbe anch'esso vedere la luce entro tale scorcio di legislatura.

È indiscutibile comunque che le nuove proposte presentate il 3 maggio, ove adottate, siano suscettibili di arricchire sensibilmente il panorama internazionale in materia di anticorruzione, promuovendo altresì l'immagine dell'Unione europea quale credibile e affidabile *player* in materia a livello globale e all'interno degli altri *fora* di discussione internazionale quali il G20, il G7, l'OCSE e l'UNODC delle Nazioni Unite.

A circa un quarto di secolo di distanza dalla Convenzione intergovernativa del 1997 e a un ventennio dall'ultimo intervento in materia di corruzione privata si compie finalmente un passo in avanti decisivo nella modernizzazione del *corpus* legislativo dell'Unione, allineandolo ai più elevati standard mondiali.

Del resto, come si è già avuto modo di ricordare, il quadro complessivo della situazione negli Stati membri che emerge dal recentissimo *Rule of Law Report 2023*, dimostra l'esistenza di persistenti distanze tra le legislazioni degli Stati membri che la nuova direttiva potrà senz'altro contribuire a ridurre se non a colmare.

Per ciò che riguarda in particolare il nostro Paese il capitolo del Rapporto dedicato alla situazione dello Stato di diritto in Italia⁵³ non manca di prendere in considerazione il recente disegno di legge governativo che reca modifiche anche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione abrogando il reato di abuso d'ufficio e modificando quello di traffico d'influenze illecite; a tale riguardo il Rapporto indica che la depenalizzazione di importanti fattispecie in materia potrebbe *influire sull'efficacia dell'individuazione e del contrasto della corruzione*. Atteso il limitato margine discrezionale che residua in mano al legislatore nazionale quanto al recepimento degli obblighi discendenti dalle direttive dell'Unione, una volta che la proposta sia stata adottata e sia scaduto il termine concesso agli Stati membri per la sua attuazione, il *corpus* legislativo interno, come eventualmente modificato dalle odierne proposte, potrà (e dovrà necessariamente) tornare a utilmente confrontarsi con gli obblighi discendenti da quello che sarà a quel punto divenuto il nuovo quadro di riferimento offerto dal diritto eurounitario.

Come si è avuto modo di vedere, eventi di rinomanza pubblica, quali il recente scandalo *Qatargate*, potrebbero incidere sui negoziati in corso, anche in relazione alla posizione che verrà ad assumere il Parlamento europeo.

Proprio in occasione del *Qatargate* è sembrata emergere in maniera evidente quanto sia sottile la linea di discriminazione che differenzia tra di loro, sotto il profilo della competenza condurre le relative indagini, le ipotesi di corruzione che, pur vedendo egualmente coinvolti parlamentari europei o altri membri delle istituzioni, comportino una lesione, attuale o potenziale, degli interessi finanziari dell'Unione, con conseguente attribuzione della competenza a procedere in capo alla Procura europea, da quelle che non appaiano comportare un tale pregiudizio e che rimangono dunque solidamente nelle mani dell'autorità giudiziaria nazionale.

Nel già ricordato caso di specie, l'autorità giudiziaria belga che ha proceduto nei confronti di membri del Parlamento di Strasburgo si è dovuta necessariamente interfacciare con le omologhe autorità nazionali facendo ricorso ai tradizionali strumenti del mutuo riconoscimento, non senza peraltro incontrare apparenti ritardi o difficoltà. Da qui la legittimità dell'interrogativo relativo al se, quantomeno nei confronti di tutti i membri delle istituzioni dell'Unione (Parlamento, Commissione, Consiglio, Corte di giustizia, etc.) non possa risultare auspicabile, in un futuro più o meno prossimo, uno spostamento di competenza in favore della Procura europea di tutte le condotte di

⁵³ Documento SWD(2023) 812 final.

corruzione che possano vedere coinvolti questi ultimi, a prescindere dalla necessità di dimostrare un collegamento delle condotte di corruzione con gli interessi finanziari dell'Unione.

Può osservarsi al riguardo come già da tempo si assista a una discussione rapsodica sull'estensione delle competenze di EPPO, in applicazione del paragrafo 4 dell'art. 86 TFUE, evocando dapprima le materie del terrorismo⁵⁴ e del crimine organizzato, quindi quella della protezione dell'ambiente⁵⁵ e più di recente, come già ricordato, la violazione delle sanzioni applicate dall'Unione⁵⁶

Può dunque non apparire prematuro, anche sulla base dell'esperienza maturata di recente, inserire il tema evocato nel catalogo delle prospettive a venire per la ancor giovane Procura europea, non senza nel contempo tralasciare di considerare l'onerosa procedura richiesta dal Trattato per qualsivoglia estensione delle sue competenze al di fuori della protezione degli interessi finanziari per includere altre forme di criminalità grave transnazionale, la quale richiede una decisione all'unanimità del Consiglio europeo previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione.

⁵⁴ Cfr. La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, del 12 settembre 2018, COM(2018) 641 final *"A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to crossborder terrorist crimes"*

⁵⁵ Cfr. la risoluzione 2022/2523 sul disboscamento illegale (*"illegal logging"*) adottata dal Parlamento europeo il 23 giugno 2022, nonché la lettera del 24 agosto 2021 indirizzata dalla Presidente della Commissione europea a due membri del Parlamento europeo, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/06/08/Letter-Ursula-VdL-on-environmental-crimes-and-EPPO-August-2021.pdf>.

⁵⁶ V. *supra*, sub nota 40.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**