

INTEGRAZIONE, VUOTI DI TUTELA E SOLLECITAZIONI EUROPEE NEL SISTEMA DELL'ANTICORRUZIONE (*)

di Enrico Carloni

SOMMARIO: 1. L'anticorruzione tra integrazione ed europeizzazione. – 2. La vicenda, aperta, dell'abuso di ufficio. – 3. Il vuoto di tutela dopo la riforma. – 4. "Un insieme organico di rimedi di natura preventiva e repressiva". – 5. La prevenzione amministrativa alla luce della direttiva europea.

1. L'anticorruzione tra integrazione ed europeizzazione.

Il dibattito italiano sulla prevenzione e sul contrasto della corruzione si colloca all'intersezione tra coordinate tipicamente nazionali e sollecitazioni europee e sovranazionali, in un quadro peraltro in forte trasformazione. Per quanto l'attenzione politica ed istituzionale sia apparsa, nelle riforme e da ultimo nel confrontarsi con la nuova direttiva europea¹, concentrata sulla questione dell'abrogazione dell'abuso di ufficio (e quindi sulla compatibilità prima costituzionale ed ora europea di questa scelta), il discorso è più complesso. Questo non solo perché la riformulazione/abrogazione di specifiche figure di reato si inserisce in un contesto sovranazionale in evoluzione, segnato da un lato dal processo di adozione della nuova direttiva europea anticorruzione e dall'altro dallo "sbandamento" di alcuni storici protagonisti del dibattito sulle politiche anticorruzione (primi tra tutti gli Stati Uniti), ma soprattutto perché è ormai necessario (ed ineludibile) collocare le strategie di contrasto in un disegno organico che si muove, o dovrebbe muoversi, coerentemente tra repressione penale e presidi amministrativi, tra interventi ex post e misure di prevenzione.

Proprio il discorso sull'abuso di potere, che non si esaurisce nella vicenda storica della criminalizzazione dell'abuso di ufficio, mostra bene l'importanza di una logica di integrazione: il principio di integrazione d'altra parte non opera solo nel rapporto tra misure penali e misure amministrative, tra repressione/contrasto (penale, ma non solo) e prevenzione, ma interessa in termini complessivi l'ordinamento e costituisce una condizione non secondaria per l'efficacia delle politiche anticorruzione. Integrazione come *non isolamento* delle strategie anticorruptive rispetto alle altre esigenze di sistema

(*) Questo scritto, parzialmente rivisto ai fini della pubblicazione in *questa Rivista*, è tratto dall'introduzione al volume *Abuso di potere e pubblica amministrazione*, a cura di E. CARLONI, Bologna, Il Mulino, 2026, in corso di stampa.

¹ Dopo l'approvazione da parte del Parlamento europeo, si attende solo l'approvazione nel medesimo testo da parte del Consiglio e quindi la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione. Dal completamento della *vacatio legis* decorreranno i due anni previsti per il recepimento della direttiva, che quindi ragionevolmente dovrà essere attuata entro giugno 2028.

(com'è ben illustrato dalla previsione, recente, di un "piano integrato" capace di guardare coerentemente, o così si auspica, tanto alle *performance* quanto all'integrità²). Integrazione come reciproca "incorporazione" di principi e logiche di fondo all'interno di *policy* diverse, ed in particolare nel rapporto tra quella "orizzontale" (anticorruzione) e quelle di settore: così in campo ambientale e di cambiamento climatico, nel campo del riciclaggio del denaro, in campo urbanistico, nel campo dei contratti pubblici, in campo sanitario, nel campo della protezione dei soggetti più fragili, delle migrazioni e delle politiche di genere, e così via. Il discorso è dunque più ampio, e conferma l'idea, già forte nell'impianto della convenzione di Mérida³ e nelle finalità che la giustificano, di un approccio combinato di strumenti diversi e di una politica anticorruzione che è a sua volta inevitabilmente legata ad obiettivi di valore pubblico più complessivi e strategici, strettamente interrelati con il carattere democratico di un ordinamento e con la salvaguardia sostanziale dello Stato di diritto.⁴

Proprio la recente direttiva europea⁵, innestando in modo più strutturato l'approccio integrato anticorruzione nell'impianto della *rule of law* europea (che già ne conteneva la logica portante, come è chiaro guardando ai "capitoli" dei rapporti europei sullo Stato di diritto), determina una evoluzione della quale coglieremo nel tempo le implicazioni: l'anticorruzione, sia pure attraverso una disciplina che è solo limitatamente innovativa rispetto allo scenario già definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 2003, diventa un capitolo delle politiche europee. In questo senso, la direttiva definisce, mutuando l'approccio che ha caratterizzato il sistema dei contratti pubblici, la "seconda generazione" delle direttive anticorruzione. Dopo una prima fase frammentaria, durante la quale l'anticorruzione è stata una politica sostenuta da strategie e approcci regolatori "morbidi"⁶, cui si aggiungevano specifiche e limitate disposizioni vincolanti⁷, la direttiva del 2026⁸ segna l'emergere di una chiara e

² Sul PIAO, v. es. P. LOMBARDI, *PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico*, in «Federalismi.it», n. 19, 2023, pp. 186 ss.; S. Villamena, *PIAO e "valore pubblico"*, in *Diritto e società*, n. 3, 2023, pp. 569 ss.; cfr. criticamente es. E. CARLONI, A. NIELI, *Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra contrasto della criminalità e assorbimento nel piano integrato*, in «Istituzioni del federalismo», 2022, pp. 117 ss.

³ United Nations Convention against Corruption (UNCAC), adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003.

⁴ Come evidenziato già nel Considerando 1 della direttiva europea anticorruzione del 2026, «la lotta contro la corruzione è essenziale per rafforzare la qualità della democrazia e per realizzare pienamente lo Stato di diritto».

⁵ Su cui v. gi. In questa Rivista, l'Editoriale di G.L. GATTA, [Il Parlamento Europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite](#), 27 marzo 2026.

⁶ Si v. European Commission, *Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment ("EU Anti-corruption Report")*, 6 June 2011.

⁷ Si v. la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, che stabilisce i requisiti relativi alla configurazione della corruzione nel settore privato come reato. Si v. anche la 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. Possono considerarsi anche la Direttiva PIF, 2017/1371; da una prospettiva parzialmente diversa, si può richiamare anche la direttiva *whistleblowing*, 2019/1937.

⁸ Nel momento in cui si scrive, il testo della direttiva è da considerare oramai, se non ancora vigente,

coordinata politica europea, evidentemente strategica in un contesto nel quale l'amministrazione europea resta in larghissima parte indiretta.

Il contenuto positivo della direttiva è certo, con riserva di un'analisi più approfondita, non esaltante, già solo considerando il fatto che gli Stati obbligati al suo rispetto sono già tenuti ad adeguarsi alle regole, spesso più stringenti, della Convenzione di Mérida: il che non significa che le sue disposizioni siano irrilevanti, in termini di innovatività, ma che le aspettative erano ben altre. Questo già solo guardando al testo proposto dalla Commissione⁹, tre anni addietro, e tanto più se prendiamo a riferimento quello frutto dei lavori del Parlamento europeo.¹⁰ L'esigenza di giungere all'approvazione di un testo ha costretto ad un progressivo ridimensionamento delle disposizioni più innovative ed esigenti, tanto sul versante repressivo che (forse soprattutto) su quello preventivo: nondimeno, il grande passo, quello di ammettere da parte degli Stati membri che la politica anticorruzione sia ora una politica organica europea, è stato fatto. Con riserva di evidenziare alcuni passaggi specifici, a partire da quello relativo alla disciplina europea di una figura di "abuso di ufficio", starà però al recepimento definire standard *adeguati* di protezione dei cittadini dagli illeciti e di contrasto della *maladministration*, posto che quello fissato dalla direttiva è davvero un livello *minimo*.

2. La vicenda, aperta, dell'abuso di ufficio.

Apparentemente chiusa a livello interno, la "partita" dell'abuso di ufficio viene riaperta dalla direttiva europea, che, nel prevedere, all'art. 7, l'obbligo di criminalizzazione di condotte gravi di "esercizio illecito delle funzioni pubbliche", impone agli Stati membri di introdurre (o reintrodurre) nel proprio ordinamento almeno alcune delle condotte che erano ricomprese, in Italia, nel campo visuale dell'abrogato art. 323 del codice penale. Per quanto, com'è stato subito osservato, la formulazione di questo nuovo obbligo di incriminazione risulti molto generica quindi lascia ampi margini di discrezionalità nel recepimento¹¹, non appare convincente la tesi di chi ritiene già "coperto" a livello interno il dovere di contrasto di (almeno alcune) condotte di violazione della legge, intenzionali e gravi¹², sia attraverso azioni che omissioni,

stabilizzato (nel testo approvato dal Parlamento sulla base dell'accordo conseguito nel trilatero).

⁹ 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*, COM/2023/234 final.

¹⁰ Si v. Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Commissione LIBE), *Relazione sulla proposta di direttiva*, 21.2.2024 - (COM(2023)0234 – C9-0162/2023 – 2023/0135(COD)).

¹¹ G.L. GATTA, *Il Parlamento Europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione*, cit.

¹² Nel Considerando 17 sono riportate delle esemplificazioni: «tali violazioni gravi potrebbero includere, ad esempio, la violazione di disposizioni legislative o regolamentari volte a garantire il libero accesso e la parità di condizioni dei contratti per i candidati, o la deliberata errata applicazione della legge da parte di giudici o arbitri».

nell'esercizio di funzioni pubbliche. Sicché l'Italia appare tenuta a rivedere il proprio sistema, sia pure non necessariamente nella direzione del "vecchio" abuso di ufficio.

Proprio l'esigenza di ritornare sulla disciplina penale, ed al contempo di adeguare il sistema di prevenzione e contrasto amministrativo, rende utile, invero necessario, riprendere le fila della riforma "Nordio" e degli effetti che ne sono derivati, in particolare nei termini evidenziati dalla Corte costituzionale di "indubbi vuoti di tutela".¹³

Quella che ricaviamo dall'art. 7 della Direttiva è certo la versione meno incisiva tra quelle via via formulate nei lavori che hanno condotto al testo destinato alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione: meno impegnativa di quella contenuta nella proposta di direttiva della Commissione, e sicuramente molto meno cogente di quella che emergeva dai lavori del Parlamento. A chiusura di un confronto istituzionale quanto mai divaricato su posizioni contrapposte, a prevalere è stato certo l'atteggiamento di chiusura del Consiglio, irrigiditosi anche per le posizioni intransigenti sul punto assunte da alcuni Stati tra cui non a caso l'Italia.

Al di là della soluzione prescelta, e dei limiti che mostra, emerge con chiarezza un dato di fondo: il contrasto alla corruzione (intesa nella sua accezione ampia di uso privato di un potere fiduciario¹⁴) è costruito a livello europeo come sistema integrato, nel quale strumenti penali e presidi amministrativi concorrono, in modo coordinato, alla tutela dell'integrità pubblica. Non è dunque decisiva, in questa prospettiva, la presenza o meno di una specifica fattispecie incriminatrice, quanto piuttosto la capacità complessiva dell'ordinamento di garantire un livello effettivo di protezione contro le diverse forme di abuso: la quale cosa non è però un esito scontato, ma richiede un'azione costante di revisione critica degli strumenti a disposizione e non ultimo del loro effettivo utilizzo.

È d'altra parte proprio sul terreno dell'approccio organico ed integrato, nel quale meccanismi di contrasto e prevenzione sono in un rapporto dinamico e reciproco, tesi ad evitare ad un tempo eccessi di criminalizzazione ma anche "scoperture", si gioca l'evoluzione dei sistemi contemporanei di anticorruzione¹⁵ e si può leggere, sia pure criticamente, la stessa riforma "Nordio" operata dalla legge n. 114 del 2024.¹⁶

¹³ Su questi temi, si v. E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2025, pp. 325 ss.; cfr. già E. CARLONI, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», n. 2, 2024, pp. 637 ss.

¹⁴ Secondo un approccio interpretativo che è diffusamente presente negli studi sociali sulla corruzione: la corruzione è «abuso di un potere fiduciario per un profitto privato», utilizzando la definizione che propone Transparency International e sulla cui base elabora il suo indice di percezione di corruzione (CPI). Cfr. in senso analogo, R. KLITGAARD, *Controlling corruption*, Berkeley, Berk. Un. Press., 1988, p. 23; si v. anche, World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency. The Fight Against Corruption*, in worldbank.org, 2020. In letteratura, es. J. POZSGAI-ALVAREZ, *The Abuse of Entrusted Power for Private Gain: Meaning, Nature and Theoretical Evolution*, in «Crime, Law and Social Change», 74, 4, 2020, pp. 433 ss. Cfr. già A.A. ROGOW, H.D. LASSWELL, *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1963, spec. pp. 132-133.

¹⁵ Cfr. in questo senso es. V. MONGILLO, [La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale" e occasioni perse di una nuova legalità amministrativa](#), in questa Rivista, 23 aprile 2025.

¹⁶ G.L. GATTA, [Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024: il quadro dei problemi di diritto](#)

La questione riecheggia all'incrocio tra le affermazioni contenute nella stessa relazione di accompagnamento del ddl "Nordio"¹⁷, che sarebbe poi divenuto legge n. 114, e le problematiche sollevate dalle ordinanze di rimessione più attente, per tutte quelle della stessa Cassazione penale.¹⁸ Se, infatti, il vincolo internazionale derivante dalla Convenzione di Mérida non impone in modo univoco la criminalizzazione dell'abuso di ufficio¹⁹, esso richiede tuttavia il mantenimento di standard adeguati di contrasto, in particolare quanto al contenimento delle situazioni di conflitto di interesse²⁰, inseriti in una strategia coerente e non regressiva. Vista da questa angolazione, la questione diviene non tanto se l'abrogazione sia in sé ammissibile, quanto se essa si accompagni a un rafforzamento effettivo dei presidi alternativi o produca, al contrario, un arretramento della stessa capacità del sistema di prevenzione amministrativa di svolgere la propria funzione.

Letta alla luce di questo quadro, la riforma italiana appare come una scelta che rischia di collocarsi in tensione con la logica sovranazionale dell'"*integrity system*": non tanto perché elimina un reato, ma perché lo fa senza un corrispondente sviluppo degli strumenti amministrativi e preventivi. È in questo possibile scarto tra livelli di tutela che si annida il problema dei "vuoti", destinato a riemergere anche oltre il perimetro strettamente interno.

3. Il vuoto di tutela dopo la riforma.

In questa prospettiva, la scelta del legislatore di abrogare l'art. 323 c.p. appare formalmente insindacabile, ma non per questo indifferente sul piano sistemico. Se il contrasto dell'abuso di potere non è costituzionalmente imposto nella forma della sanzione penale, come affermato e ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, esso resta tuttavia un'esigenza che attraversa l'intero ordinamento. Viene così in rilievo, in modo ancora più marcato dopo la riforma, il ruolo del diritto

[intertemporale e le possibili questioni di legittimità costituzionale](#), in *questa Rivista*, 26 agosto 2024, che da subito segnalava come risultassero, dopo la riforma, "scoperte" condotte dal chiaro disvalore: «gli abusi di vantaggio, gli abusi di danno e le omesse astensioni in presenza di conflitti di interessi (oltre ai peculati per distrazione di beni immobili) cadono nella sfera dell'art. 2, co. 2 c.p., realizzando quei vuoti di tutela penale denunciati a più riprese da inascoltati accademici e magistrati nel corso dei lavori parlamentari e che verranno alla luce nelle prossime settimane» (ivi, § 2.1.4). In materia, cfr. già es. R. CANTONE, [Ancora in tema di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite \(d.d.l. Nordio\)](#), in *questa Rivista*, 19 settembre 2023.

¹⁷ Relazione al d.d.l. n. 808, del 2023, del Ministro della giustizia (Nordio) e del Ministro della difesa (Crosetto), recante Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare.

¹⁸ Cass. Sez. VI, ord. 21.2.2025 (dep. 7.3.2025), n. 9442, Pres. Fidelbo, Rel. D'Arcangelo.

¹⁹ In questo senso da ultimo chiaramente, pure a fronte delle numerose sollecitazioni in senso diverso, C. Cost., n. 95 del 2025, su cui v. in *questa Rivista* 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](#), 9 luglio 2025.

²⁰ E. CARLONI, [Conflitto di interessi e abuso di ufficio: problemi aperti tra amministrazione e costituzione](#), in *questa Rivista*, n. 12, 2024, p. 12.

amministrativo, chiamato a farsi carico, ora non solo in via preliminare ma principale, della tutela contro l'uso distorto del potere pubblico.²¹

La sentenza n. 95 del 2025 della Corte costituzionale²² non ha dunque né concluso la vicenda storica dell'abuso di ufficio, né eliminate le ragioni che impongono l'articolazione di misure di prevenzione e contrasto delle condotte illecite nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Dal punto di vista sostanziale, l'elenco delle situazioni richiamate nelle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale²³ (concorsi pilotati, assegnazioni illegittime, ostacoli amministrativi arbitrari, favoritismi familiari, ecc.)²⁴ rende evidente come l'abrogazione dell'art. 323 c.p. abbia inciso su un presidio che, pur controverso, svolgeva una funzione sistemica. Osservando la vicenda dal punto di vista del cittadino, si avverte un arretramento della protezione²⁵, già solo nei termini del venir meno di indagini su situazioni di lamentata lesione di diritti, rispetto ad usi distorti del potere pubblico: l'assenza di questo meccanismo di "verifica qualificata" di sospetti ragionevoli dei cittadini rispetto a condotte potenzialmente arbitrarie e in conflitto di interessi, espone ad un rischio di perdita di fiducia ed allo sviluppo di "surrogati" impropri, anzitutto di fronte al "tribunale" dell'opinione pubblica se non a quello della rete.²⁶

Ciò non implica che la specifica figura dell'abuso di ufficio fosse insostituibile. La sua storia dimostra, al contrario, la variabilità del punto di equilibrio nelle scelte di criminalizzazione. Resta però ineludibile l'esigenza di assicurare tutela rispetto a condotte che incidono su beni di rilievo costituzionale: l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, l'uguaglianza dei cittadini, la garanzia dei diritti.

²¹ Si v. diffusamente, CUDIA, in E. CARLONI (a cura di), *Abuso di potere e pubblica amministrazione*, cit.

²² Su questa pronuncia, v. es. 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 *questa Rivista*, 9 luglio 2025. Si v. Id., *infra*, in questo volume.

²³ Cfr. l'elenco casistico raccolto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 95 del 2025 (si veda i pt. da 1.1.1 a 1.1.14 del Ritenuto in fatto).

²⁴ Ampiamente v. PAGELLA, in E. CARLONI (a cura di), *Abuso di potere e pubblica amministrazione*, cit.

²⁵ V., criticamente sulla riforma, es. M. DONINI, [Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso d'ufficio](#), in *questa Rivista*, 23 giugno 2023: «chi potrebbe sentirsi protetto da una legislazione priva dell'abuso di ufficio nella parte in cui punisce la volontaria violazione di legge commessa dal soggetto pubblico, che rechi intenzionalmente a terzi un danno ingiusto? Credo solo il pubblico ufficiale che abusa». Dalla burocrazia difensiva alla difesa della burocrazia, seguendo il titolo dello scritto di A. MANNA, G. SALCUNI (*Dalla "burocrazia difensiva" alla "difesa della burocrazia"? Gli itinerari incontrollati della riforma dell'abuso d'ufficio*, in «La legislazione penale», n. 12, 2020, pp. 2 ss.).

²⁶ Nel campo specifico dei concorsi universitari, si noti in questo senso l'emergere di "Osservatori" auto-organizzati di denuncia di presunti episodi di *maladministration*, nonché lo spostamento su iniziative di tipo giornalistico-investigativo del compito di "scoperchiare" un asserito malcostume che non è più suscettibile di indagini giudiziarie per abuso di ufficio. Esempio in questo senso l'inchiesta di *Mi manda Rai Tre* sui concorsi universitari, andata in onda a fine gennaio 2026. Questa tensione alla denuncia "fai da te" (es. attraverso la raccolta di un "fascicolo" attraverso l'estrapolazione di immagini e post delle pagine dei social media) si avverte anche nell'ambito del processo amministrativo, con tutti i limiti (legati anzitutto alla fisiologia del processo amministrativo) evidenziati da DICAPUA, in E. CARLONI (a cura di), *Abuso di potere e pubblica amministrazione*, cit.

Il problema può essere ricondotto, in termini sintetici, al rapporto tra fiducia, potere e responsabilità. Nell’impianto costituzionale, questo rapporto è chiaramente strutturato: all’attribuzione di potere corrisponde un dovere di esercizio conforme ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento, nonché ai doveri di disciplina e onore richiamati dall’art. 54 Cost. La responsabilità del funzionario pubblico costituisce, in questa prospettiva, un elemento essenziale di garanzia.

Le riforme recenti sembrano invece indebolire questo nesso, senza offrire un’alternativa altrettanto solida. Se è comprensibile l’esigenza di evitare eccessi di formalismo e di responsabilizzazione, in grado di paralizzare l’azione (e quindi, stando al discorso che ha accompagnato la riforma, di contrastare la “fatica dell’amministrare”²⁷), resta tuttavia aperta la questione di come garantire un livello adeguato di protezione per i cittadini. In altri termini, non è sufficiente affermare la fiducia: occorre definirne le condizioni.

Le risposte offerte dal legislatore appaiono, allo stato, parziali. Sul versante organizzativo e procedurale, si valorizzano strumenti come la digitalizzazione e, in modo però non univoco, il rafforzamento del sindacato giurisdizionale orientato al risultato; sul versante dei controlli, si fa affidamento su meccanismi amministrativi e preventivi. Tuttavia, tali strumenti non sembrano, almeno allo stato, in grado di compensare pienamente l’arretramento delle forme di responsabilità individuale.

La stessa riforma che ha abrogato l’abuso di ufficio sembra, almeno nelle dichiarazioni di principio, escludere l’idea di un arretramento della tutela. Nei lavori preparatori si insiste, infatti, sulla permanenza di un sistema capace di garantire la “completa tutela degli interessi pubblici”, “senza arretramenti”, e questo grazie ad un insieme coordinato di strumenti penali e amministrativi.

Questa affermazione merita di essere presa sul serio, anche per vagliare la tenuta di questa “promessa”. L’abrogazione dell’art. 323 c.p. non è stata accompagnata, d’altra parte, da un’esplicita valutazione di liceità delle condotte prima sanzionate: piuttosto, si è sostenuto che esse possano essere adeguatamente intercettate da altri strumenti. In questa prospettiva, si è parlato non tanto di abolizione degli illeciti, quanto di riduzione del sindacato penale. Il problema è che tale riduzione non è stata seguita da un corrispondente rafforzamento dei presidi alternativi. A differenza di quanto avviene nei processi di depenalizzazione “classica”, nei quali la sanzione penale è sostituita da forme di responsabilità amministrativa o disciplinare, nel caso dell’abuso di ufficio non si riscontra un analogo movimento compensativo.²⁸

²⁷ Sulla “fatica dell’amministrare” cfr. Corte cost., n. 132 del 2024.

²⁸ Né, d’altra parte, emerge l’intenzione del legislatore di considerare oramai “lecite” le condotte di abuso di potere: cfr. es. M. DONINI, *Abuso di ufficio ultimo atto. Una abolitio criminis per limitare i processi, non gli illeciti*, in «Diario di diritto pubblico», 3 novembre 2024.

4. “Un insieme organico di rimedi di natura preventiva e repressiva”.

Il cuore della giustificazione della riforma risiede nell’idea che il venir meno dell’abuso di ufficio possa essere compensato da un insieme organico di rimedi, articolato tra strumenti preventivi e repressivi, penali ed extra-penali. È questa la prospettiva esplicitamente richiamata nei lavori preparatori, che individuano nella pluralità dei presidi esistenti la base per escludere ogni arretramento della tutela.

Ferma la possibilità (controversa ed in concreto assai limitata), di valorizzare altre figure di reato, la questione si gioca essenzialmente sul piano dei meccanismi di contrasto e prevenzione amministrativi. Questa impostazione richiama, almeno in apparenza, il principio di sussidiarietà penale: la sanzione penale come *extrema ratio*, sostituibile ove altri strumenti siano in grado di assicurare un’efficace protezione degli interessi in gioco.²⁹ In questa chiave, il superamento dell’abuso di ufficio potrebbe essere letto non come una rinuncia alla tutela, ma come una sua riallocazione all’interno di un sistema più articolato.³⁰

Una simile lettura trova un significativo punto di contatto con l’approccio internazionale e, in particolare, con quello delineato dalla Convenzione di Mérida e ripreso, sia pure con diverse modulazioni, nel processo di elaborazione della direttiva europea anticorruzione. In entrambi i contesti emerge chiaramente l’idea di un sistema integrato, in cui misure preventive, regole organizzative, strumenti disciplinari e sanzioni penali concorrono in modo coordinato alla riduzione del rischio di corruzione.

In questa prospettiva, il contrasto all’abuso di potere non si esaurisce nella criminalizzazione, ma richiede una combinazione di interventi che operano su piani diversi: dalla prevenzione dei conflitti di interesse alla trasparenza, dalla regolazione dei procedimenti alla responsabilità disciplinare, fino, appunto, alle ipotesi di repressione penale. Ciò che rileva non è tanto il singolo strumento, quanto la coerenza e l’effettività dell’insieme.

Il problema, tuttavia, è che la riforma italiana sembra muoversi più nella direzione di una sostituzione che di un’integrazione. L’arretramento del controllo penale non è accompagnato da un rafforzamento significativo dei presidi amministrativi, né da un intervento organico volto a colmare le lacune che ne derivano. Ne risulta un sistema che, pur ricco di strumenti, fatica a presentarsi come effettivamente coordinato ed efficace.

È proprio alla luce di questo scarto tra modello teorico e assetto concreto che occorre valutare la tenuta della riforma.

Se la prospettiva più rilevante è quella del dialogo tra misure penali ed extra-penali, il quadro italiano sembra piuttosto orientarsi verso una sorta di subentro per abbandono, senza che le misure amministrative siano rinforzate o anche solo calibrate

²⁹ La Corte costituzionale, già in occasione della sentenza n. 8 del 2022, aveva d’altra parte osservato che le esigenze costituzionali di tutela dell’imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione non si esauriscono in meccanismi di contrasto penale, che costituiscono anzi la soluzione estrema.

³⁰ Cfr. G. FORTI, *Relazione di sintesi (in sette parole)*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», n. 2, 2024, pp. 759 ss.

sul nuovo scenario. In un quadro nel quale non vi è vero dialogo tra misure preventive e repressive, di contrasto amministrativo e penale, ma piuttosto una separazione ed un'indifferenza reciproca: tutto il contrario dell'approccio integrato suggerito a livello internazionale (e a ben vedere fatto proprio anche dalla direttiva europea), che presuppone, infatti, non solo la coesistenza di strumenti diversi, ma anche la loro reciproca interazione.

Proprio questa interazione appare oggi al contrario indebolita. In particolare, il venir meno del presidio penale incide sulla capacità complessiva del sistema di far emergere situazioni di abuso, riducendo l'efficacia anche degli strumenti amministrativi che, in molti casi, si alimentavano delle risultanze delle indagini penali.

Gli strumenti amministrativi, siano essi preventivi, disciplinari o organizzativi, presentano caratteristiche strutturalmente diverse rispetto alla sanzione penale. Essi operano spesso in una logica anticipatoria o correttiva, con una minore capacità dissuasiva rispetto a condotte dolose e una più limitata possibilità di accertamento dei fatti.

A ciò si aggiunge il fatto che gli strumenti giurisdizionali, e in particolare il processo amministrativo, non sono configurati per accertare condotte di abuso in senso sostanziale (tale che la sovrapposizione di tutele, immaginata dal riformatore, resta "incompiuta"). La loro struttura, centrata sull'atto e sulle allegazioni delle parti, non consente di indagare in modo approfondito la volontà del funzionario né di ricostruire contesti fattuali complessi. Ne deriva una tutela che si arresta spesso alla dimensione della legittimità formale, senza raggiungere il nucleo dell'abuso. Né diversamente può dirsi per lo stesso processo contabile.³¹

Il venir meno del presidio penale incide, inoltre, sulla stessa possibilità di emersione delle condotte abusive. In presenza di un deficit conoscitivo strutturale, il cittadino difficilmente è in grado di individuare e dimostrare l'esistenza di un abuso, specie quando questo non si traduce in atti formalmente illegittimi ma in comportamenti o decisioni apparentemente regolari.

In questo contesto, il sistema appare come una struttura che, privata di uno dei suoi pilastri fondamentali, fatica a sostenere il peso delle funzioni ad esso affidate. La metafora del vuoto non è, dunque, meramente retorica, ma riflette una difficoltà strutturale dell'ordinamento a reagire in modo efficace a forme di abuso non più punite, indagate, conosciute in termini giuridicamente consistenti.

Il quadro che emerge, dall'esame analitico dei diversi strumenti di contrasto e prevenzione amministrativa (la disciplina dei conflitti di interessi, i controlli della Corte dei conti, la trasparenza ed il *whistleblowing*, le regole di integrità e comportamento disciplinarmente rilevanti, i piani di prevenzione e la stessa digitalizzazione)³² è quello di un sistema che manifesta significative criticità sul piano dell'effettività della tutela.

³¹ Si v. già E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, cit., *passim*. Più ampiamente, si v. i saggi di DI CAPUA e GIOMI in E. CARLONI (a cura di), *Abuso di potere e pubblica amministrazione*, cit.

³² Tutte questioni approfondite dai saggi (v. spec. PONTI, PETTINARI, MERCATI, FALCONE, MERENDA, PIANESI) raccolti in E. CARLONI (a cura di), *Abuso di potere e pubblica amministrazione*, cit.

L'abrogazione dell'abuso di ufficio, pur non incostituzionale, lascia infatti scoperti ambiti rilevanti di protezione: si può dire che se non è incostituzionale l'abrogazione, sono incostituzionali i suoi effetti (ancorché non adeguatamente presi in carico dalla Corte costituzionale, che pure ne è avvertita).³³

Le possibili risposte si collocano su due piani. Da un lato, non può escludersi, ed anzi deve auspicarsi (specie, ora, grazie all'impulso legato all'attuazione della direttiva europea) la reintroduzione di una forma di tutela penale, eventualmente attraverso fattispecie più tipizzate e meno esposte a critiche di indeterminatezza. Dall'altro lato, forse in modo decisivo, si pone il tema del rafforzamento del sistema amministrativo. Ciò richiede interventi mirati sui diversi strumenti: una maggiore incisività delle misure di prevenzione, un rafforzamento dei controlli sui conflitti di interesse, lo sviluppo di meccanismi di verifica sostanziale, anche attraverso nuove figure di garanzia a tutela dei cittadini.

Più in generale, è necessario ripensare il ruolo dell'amministrazione in chiave di responsabilità e trasparenza, recuperando quella tensione verso la buona amministrazione che costituisce il fondamento del sistema anticorruzione. In assenza di tale sviluppo, il rischio è che il vuoto lasciato dal diritto penale non venga colmato, alimentando una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni.

5. La prevenzione amministrativa alla luce della direttiva europea.

La sfida aperta dalla riforma è dunque quella di trasformare un arretramento in un'occasione di ripensamento sistemico. In questo percorso, che si dipanerà nel prossimo biennio grazie all'occasione offerta dal recepimento della direttiva europea, il modello di prevenzione italiano pare destinato a trasformarsi.

Questo perché se a prima vista la direttiva sembrerebbe assumere a livello europeo il modello italiano, peraltro già previsto nei suoi tratti essenziali dalla Convenzione Uncac, in realtà le innovazioni derivanti dalla direttiva sono consistenti, sia quanto ad istituti sia quanto a logica complessiva.

Dal primo punto di vista, la direttiva innova anzitutto prevedendo un dispositivo già suggerito dalla convenzione di Mérida, la "strategia anticorruzione". Si tratta di specifici programmi nazionali anticorruzione formalizzati e periodicamente aggiornati, concepiti (a differenza dell'attuale Piano nazionale anticorruzione, cui non si sostituiscono) come strumenti di indirizzo "politico" generale e coordinamento dell'azione pubblica. Se il sistema italiano già conosce, attraverso il piano elaborato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, una forma avanzata di pianificazione, la direttiva introduce tuttavia una concezione più ampia e integrata di "strategia", che non si esaurisce nella dimensione amministrativa e organizzativa (e di indirizzo dei piani di prevenzione del rischio³⁴), ma abbraccia l'insieme delle politiche di contrasto alla

³³ Sul punto, si v. più diffusamente le argomentazioni sostenute in E. CARLONI, *L'abuso di potere tra presidio penale (perduto) e tutele amministrative (deboli)*, cit.

³⁴ E. CARLONI, *L'anticorruzione*, cit., spec. pp. 127-134; si cfr. anche S. AMOROSINO, *Il Piano Nazionale*

corruzione, incluse quelle penali, investigative e di cooperazione internazionale, prevedendo anche i necessari adeguamenti normativi. In questa prospettiva, la strategia nazionale non è soltanto un atto di indirizzo per le amministrazioni, ma un dispositivo di *governance* complessiva, volto a garantire coerenza tra prevenzione, repressione e dimensione sovranazionale del fenomeno corruttivo e tra le misure legislative “extra-anticorruptive” e di settore. Ne deriva un rafforzamento della funzione *politica* della strategia stessa, che tende a superare la frammentazione degli interventi e a orientare in modo unitario l’azione dei diversi attori istituzionali coinvolti.³⁵

Alla luce della direttiva europea anticorruzione, l’adeguamento dell’ordinamento italiano appare destinato a incidere in modo significativo anche su alcuni snodi tradizionali della prevenzione amministrativa, evidenziandone i limiti e le potenzialità evolutive. In particolare, il tema della trasparenza è chiamato a superare una dimensione prevalentemente formale e ad assumere una funzione più sostanziale e operativa, orientata all’utilizzo dei dati per l’individuazione di anomalie e il supporto all’attività di controllo e indagine, in una logica di condivisione ed interoperabilità. Analogamente, la disciplina dei conflitti di interesse, pur articolata, richiede un rafforzamento in termini di effettività, passando da un sistema centrato su obblighi dichiarativi a meccanismi di verifica e gestione attiva delle situazioni di interferenza tra interessi pubblici e privati.

Un ambito particolarmente critico è poi rappresentato dalla regolazione del *lobbying*, tuttora priva in Italia di una cornice organica, che la prospettiva europea sollecita a ricondurre entro logiche di maggiore trasparenza e tracciabilità dei processi decisionali. Non può non richiamarsi, in questo contesto, il testo di disciplina del fenomeno già approvato dalla Camera e forse destinato a diventare legge.³⁶

A ciò si aggiunge la necessità di consolidare i diversi meccanismi di tipo amministrativo anche attraverso la loro migliore collocazione in un sistema di risposta integrato. Si pensi in questo senso, ad esempio, agli strumenti di protezione dei segnalanti, od all’esigenza di rafforzare i controlli nei settori più esposti, come quello degli appalti pubblici, anche attraverso una più stretta integrazione tra dimensione amministrativa e penale.

Anticorruzione come atto di indirizzo e coordinamento amministrativo, in «Nuove autonomie», 2014, pp. 21-31; F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in «Diritto penale e processo», 8S, 2013, pp. 4-14; R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in «Diritto pubblico», 2017, pp. 903 ss.

³⁵ Si v. il Considerando 38 della direttiva, ai sensi del quale gli Stati membri devono «adottare e pubblicare una strategia nazionale in materia di prevenzione e lotta contro la corruzione. Gli Stati membri sono incoraggiati a elaborare la strategia nazionale in consultazione con la società civile, gli organismi o le unità organizzative anticorruzione, gli esperti indipendenti, i ricercatori e altri portatori di interessi. La strategia nazionale dovrebbe tenere conto delle esigenze, delle specificità e delle sfide degli Stati membri».

³⁶ Nel gennaio 2026, la Camera ha approvato in prima lettura un disegno di legge sulla rappresentanza di interessi. Il testo mira a istituire un registro pubblico dei lobbisti, definire norme di trasparenza, imporre sanzioni per chi viola le regole e regolamentare i rapporti tra portatori di interessi privati e decisori pubblici (AC 2336, “Disciplina dell’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi”). L’approvazione del testo da parte di un ramo del Parlamento sembra preludere all’effettiva adozione della tanto attesa “legge sulle lobby”, ma non sfuggono (insieme ai limiti della legge, già emersi nel dibattito pubblico), i numerosissimi precedenti di fallimento di tentativi di regolazione del fenomeno.

Nel complesso, emerge l'esigenza di un'evoluzione del modello italiano, che maturi da un'impostazione prevalentemente incentrata sulla compliance formale e sugli adempimenti verso un sistema più orientato all'effettività, alla circolazione delle informazioni e alla gestione integrata dei rischi corruttivi (con un approccio multilivello).

Al di là dei singoli meccanismi, la direttiva sembra suggerire una logica diversa da quella che ha caratterizzato sin qui l'evoluzione del sistema italiano di anticorruzione: proprio il principio di integrazione trova nuove prospettive in questo mutato approccio.

Nel confronto con la recente regolazione europea, il modello italiano, incentrato sull'Autorità Nazionale Anticorruzione, rivela una natura che è al contempo anticipatrice e incompiuta. Da un lato, infatti, l'esperienza italiana, a partire dalla legge "anticorruzione", n. 190 del 2012³⁷, ha prefigurato, sul solco dell'impianto di Mérida, alcuni degli assi portanti oggi valorizzati a livello europeo: la centralità della prevenzione amministrativa, la diffusione di piani anticorruzione nelle singole amministrazioni, il ruolo di un'autorità indipendente di indirizzo e coordinamento, nonché l'impiego di strumenti di regolazione variamente vincolanti volti a orientare i comportamenti organizzativi all'interno di una strategia complessiva di prevenzione del rischio.

Sotto questo profilo, il sistema costruito attorno all'Anac può essere letto come un laboratorio avanzato di regolazione preventiva, capace di incidere sulle strutture e sui processi decisionali pubblici più che sulle singole condotte illecite. Tuttavia, è proprio su questo terreno che emergono i limiti strutturali del modello italiano, che la direttiva europea contribuisce a mettere in luce.

In particolare, la netta separazione tra prevenzione amministrativa e repressione penale (affidata, rispettivamente, all'Anac e all'autorità giudiziaria, con limitatissimi momenti di dialogo)³⁸ ha prodotto un assetto dualistico, nel quale i flussi informativi risultano frammentati e l'effettività complessiva del sistema sembra discendere da un coordinamento non sempre strutturato.

La direttiva, invece, si muove, in una direzione diversa, promuovendo un approccio integrato che connette stabilmente prevenzione, indagine e repressione, anche attraverso l'introduzione di standard minimi comuni e il rafforzamento della

³⁷ Su questo "sistema", si v., tra gli altri e per tutti, R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit.; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 319 ss.; F. MERLONI, *Corruption and Public Administration: The Italian Case in a Comparative Perspective*, London, Routledge, 2020. Si v. anche F. MERLONI, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n. 190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, in «Istituzioni del federalismo», 2022, pp. 481 ss.; E. CARLONI, *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190*, in «Istituzioni del federalismo», 2022, pp. 303 ss.

³⁸ Secondo un approccio che è, però, coerente con la Convenzione di Mérida, che sviluppa anch'essa su binari scarsamente in dialogo i due "pilastri" che compongono il sistema dell'anticorruzione. Questo, per quanto non manchino già, in quel testo, sollecitazioni puntuali verso un diverso approccio realmente integrato, come è, non a caso, nell'art. 14 sulle "Misure volte al riciclaggio di denaro".

cooperazione tra autorità, di prevenzione e di repressione, nazionali ed europee, anzitutto in termini conoscitivi.³⁹

Ne deriva una ridefinizione implicita del ruolo della stessa Autorità anticorruzione, che non può più essere concepita come centro autosufficiente di regolazione preventiva, ma come nodo di una rete multilivello, operante in un contesto aperto ed in dialogo con la società civile, chiamata a interagire in modo sistematico con le istituzioni investigative e giudiziarie. Non mancano, nell'esperienza dell'anticorruzione italiana, fili, da riannodare⁴⁰, che andavano già in questa direzione.⁴¹ In questa prospettiva, l'Anac, appare destinata a evolvere da perno (in affanno⁴²) di un sistema prevalentemente nazionale e procedurale a infrastruttura funzionale di un più ampio ecosistema europeo di contrasto alla corruzione, nel quale la prevenzione non è fine a sé stessa, ma parte integrante di una strategia complessiva che unisce dimensione amministrativa e penale, interna e sovranazionale.

Sta dunque al recepimento nazionale, nel dialogo con istituzioni europee che si auspica sempre attente alla protezione e rafforzamento dei pilastri dello Stato di diritto (tra i quali non a caso è presente proprio la tutela del cittadino dagli abusi di potere), rendere effettivo questo approccio.

³⁹ Si v. il Considerando 42 della direttiva: «per combattere efficacemente la corruzione è indispensabile uno scambio di informazioni efficiente tra le autorità competenti in materia di prevenzione, accertamento, indagine o azione penale nei confronti dei reati di corruzione».

⁴⁰ Si pensi ad esempio alla disciplina, ed alla relativa esperienza, dei meccanismi previsti dall'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, sulle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese). Sulla traiettoria di questi meccanismi, da ultimo poco o per nulla utilizzati da Anac, cfr. es. E. CARLONI, N. PARISI, *Anticorruzione e contratti pubblici: in particolare le misure prefettizie ex art. 32 d.l. 90/2014*, in V. Mongillo (a cura di), *Manuale della prevenzione economico-aziendale antimafia*, Torino, Giappichelli, pp. 227

⁴¹ In questa prospettiva, un modello è posto dalla disciplina dell'antiriciclaggio, che realizza già un'integrazione istituzionale (e conoscitiva) multilivello, combinando autorità amministrative indipendenti, organismi di vigilanza settoriale e autorità giudiziarie, con un forte coordinamento europeo (nel quale assumerà un ruolo sempre più centrale la nuova Autorità europea antiriciclaggio (AMLA)).

⁴² Sull'evoluzione del ruolo di Anac, nel rapporto con il sistema politico-amministrativo e le riforme successive a quelle fondative del 2012-2014, cfr. E. CARLONI, *Institutional and governance responses to corruption in Italy: the parabolic path of the National Anticorruption Authority*, in F. DI MASCIO et al. (a cura di), *Perspectives and Futures of Public Administration in Italy, Section 1. The study of PA in Italy: Theoretical-philosophical and values perspectives*, London, Palgrave Macmillan, 2026; F. MERENDA, *La parabola dell'anticorruzione in Italia: un percorso segnato da riforme e controriforme amministrative*, in S. CURTI (a cura di), *Da Milano a Genova. Corrotti e corruttori da Tangentopoli ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 43 ss.