



Elementi per la verifica di conformità dei progetti di atti legislativi dell'UE al principio di sussidiarietà - Proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione

Dossier n° 23 -
28 giugno 2023

Tipo e numero atto	<i>Proposta di direttiva COM(2023)234</i>
Data di adozione	<i>3 maggio 2023</i>
Base giuridica	<i>Articoli 83 (paragrafi 1 e 2), e 82 (paragrafo 1, lettera d) del Trattato sul funzionamento dell'UE</i>
Settori di intervento	<i>Corruzione; cooperazione giudiziaria in materia penale (UE); frode a danno dell'UE</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Assegnata alla Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni del Parlamento europeo</i>
Assegnazione	<i>31 maggio 2023 ---II Commissione (giustizia)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>26 luglio 2023</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e contesto

La proposta in esame aggiorna il quadro giuridico dell'UE in materia di **lotta** contro la **corruzione**, vincolando gli Stati membri all'adozione di norme di armonizzazione minima delle fattispecie di reato riconducibili alla corruzione e delle relative sanzioni, nonché di misure per la **prevenzione** del fenomeno corruttivo e di strumenti per rafforzare la **cooperazione** nelle relative attività di contrasto.

Con la presentazione della proposta la Commissione attua una delle priorità definite nel suo programma di lavoro per il 2023, dando altresì riscontro a una serie di **indirizzi formulati** dal Parlamento europeo e dal Consiglio per una più decisa azione dell'UE contro la corruzione.

Come ricordato nella relazione illustrativa, la corruzione è attualmente regolata solo in modo parziale a livello UE attraverso:

- la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio che stabilisce requisiti relativi alla configurazione della corruzione come reato per quanto riguarda il **settore privato**;
- la convenzione del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari dell'UE o dei suoi Stati membri.

Inoltre l'UE è parte della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (**UNCAC**), che costituisce il più esaustivo strumento giuridico internazionale in questo campo e include norme concernenti sia il profilo della prevenzione che quello della repressione.

La relazione illustrativa ricorda che, in termini più generali, la lotta alla corruzione è perseguita anche attraverso altri strumenti e procedure dell'UE. In particolare:

- la direttiva (UE) 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, che configura la corruzione come reato presupposto del riciclaggio;
- la direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, tra cui la corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita;
- la **relazione annuale sullo Stato di diritto** della Commissione, nell'ambito della quale sono monitorati gli sviluppi della lotta contro la corruzione a livello nazionale e, dal 2022, sono rivolte anche apposite raccomandazioni agli Stati membri;
- il **semestre europeo** per il coordinamento delle politiche economiche e i **piani nazionali di ripresa e resilienza**. In particolare le raccomandazioni specifiche per paese, adottate dal Consiglio in esito al semestre mirano anche a migliorare la capacità di lotta contro la corruzione in diversi Stati membri, con particolare riferimento agli appalti pubblici, all'integrità nella pubblica amministrazione e al contesto imprenditoriale. Le medesime indicazioni si rispecchiano in tappe concrete dei piani nazionali di ripresa e resilienza;
- il regolamento relativo a un **regime generale di condizionalità**, in base al quale la Commissione può proporre che il Consiglio sospenda in tutto o in parte l'erogazione di fondi UE agli Stati membri in cui violazioni dei principi dello Stato di diritto - tra cui la corruzione - possono compromettere, o rischiano seriamente di compromettere, la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o gli interessi finanziari dell'Unione.

A fronte di questo quadro normativo frammentato, la Commissione motiva la presentazione della proposta sottolineando che lotta contro la corruzione è essenziale sia per salvaguardare i **valori dell'Unione europea e l'efficacia delle politiche dell'UE**, sia per conservare lo **Stato di diritto** e la fiducia nei governanti e nelle istituzioni pubbliche. La corruzione, infatti, ostacola la crescita economica sostenibile, sottrae risorse agli impieghi produttivi, indebolisce l'efficienza della spesa pubblica e aggrava le sperequazioni sociali. Intralcia l'efficace e regolare funzionamento del mercato unico, provoca incertezza nelle attività economiche e scoraggia gli investimenti. Rappresenta uno strumento per le ingerenze straniere nei processi democratici, fenomeno che è al centro dell'azione in fase di sviluppo nell'ambito del pacchetto per la difesa della democrazia, parte del programma di lavoro della Commissione per il 2023.

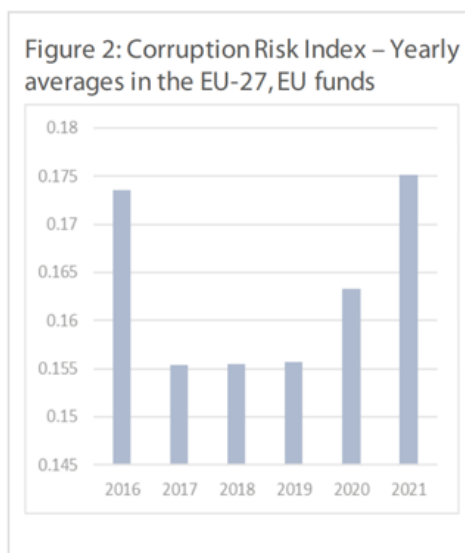
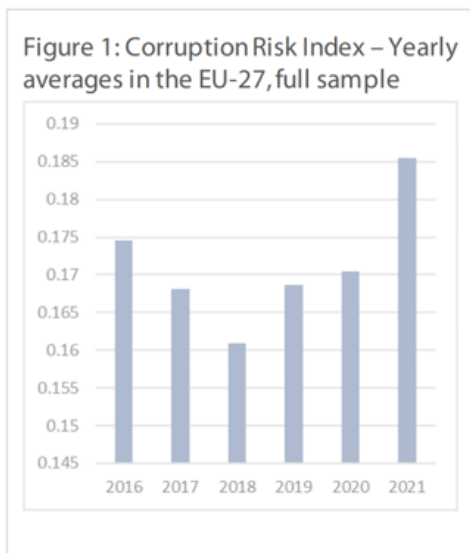
Contesto

La Commissione osserva che, pur essendo la corruzione per la sua stessa natura difficile da quantificare, stime prudenziali ne indicano un costo per l'economia dell'UE pari ad almeno **120 miliardi** di euro l'anno.

La stima, come precisato nella relazione illustrativa, si basa sui contributi di istituzioni e organismi specializzati (Camera di Commercio Internazionale, Transparency International, Global Compact delle Nazioni Unite, Forum economico mondiale e la pubblicazione Clean Business is Good Business). Un'altra stima (The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption, studio di RAND Europe, 2016) ha indicato, per l'UE, costi della corruzione oscillanti fra **179 miliardi di EUR e 990 miliardi di EUR** all'anno.

Più in dettaglio, lo **studio** "*The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption*" del Servizio Ricerca del Parlamento europeo (*European Parliament research service* - EPRS) stima in oltre **6 miliardi di euro** all'anno complessivi il costo del rischio di corruzione negli **appalti pubblici dell'UE**. Tale rischio, misurato attraverso il *Corruption risk index* (cfr. lo **studio** EPRS "**Intensificare gli sforzi** dell'UE per combattere la **corruzione** – Rapporto sul costo della non Europa"), è variato notevolmente tra il 2016 e il 2021, registrando, una **diminuzione** tra il **2016 e il 2018** e, successivamente, un **significativo aumento** tra il 2019 e 2021 (circa il 10%). In tale ultimo studio viene altresì sottolineata una analoga tendenza con riferimento ai **contratti** che coinvolgono i **fondi dell'UE**, con un aumento del rischio di corruzione stimato intorno al **12 per cento**.

I due grafici seguenti indicano il CRI per gli appalti pubblici e i contratti che riguardano l'uso di fondi UE (Fonte EPRS)



Di seguito la tendenza annuale del costo totale del rischio di corruzione negli appalti pubblici dell'UE, 2016-2021 (fonte EPRS)

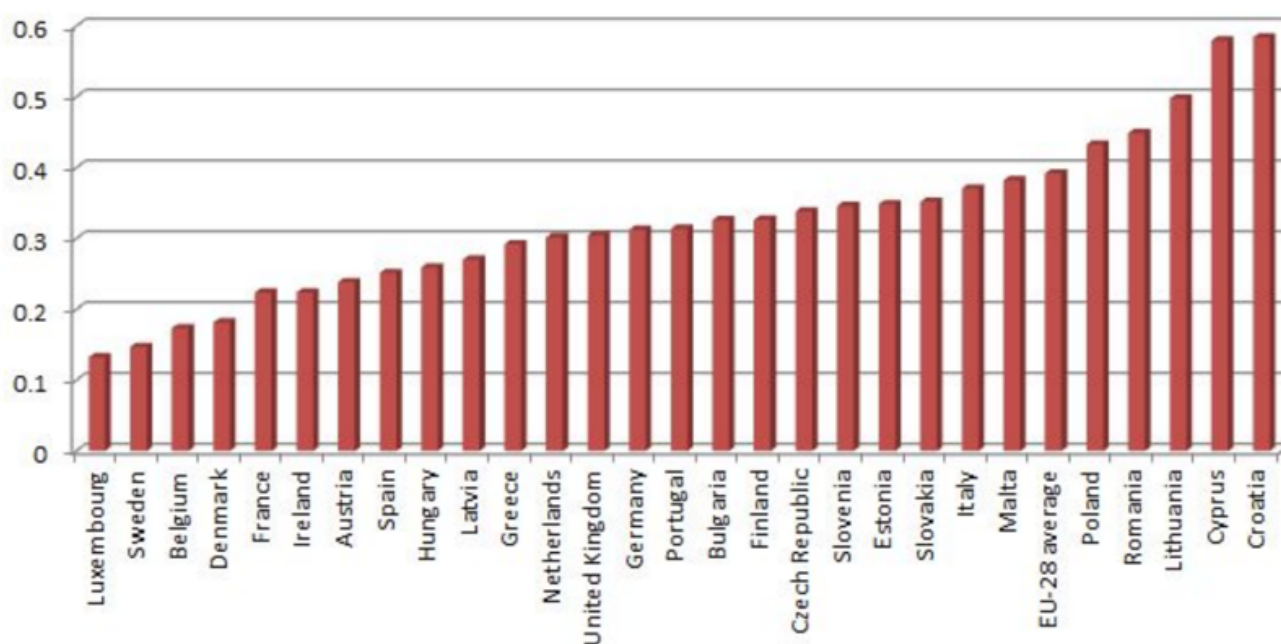
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Total cost	€3 659 million	€3 707 million	€4 939 million	€5 125 million	€5 656 million	€6 517 million	€29 603 million

Di seguito la tendenza annuale riferito ai contratti in cui vengono coinvolti fondi UE (fonte EPRS)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Total cost	€431.4 million	€527.3 million	€725.1 million	€871.0 million	€865.3 million	€920.1 million	€4,340.2 million

I Paesi con rischio di corruzione negli appalti pubblici superiore alla media UE-28 sono **Polonia, Romania, Lituania, Cipro e Croazia**. L'indice di rischio di corruzione in **Italia** è valutato sotto la media UE.

Di seguito un grafico recante i livelli di rischio di corruzione negli Stati membri (Fonte EPRS)



Contenuti

L'articolo 1 stabilisce **finalità** e **ambito** della proposta di direttiva, già richiamati in precedenza.

L'articolo 2 reca le **definizioni** rilevanti ai fini della nuova disciplina tra cui quella, applicabile a tutti i reati di corruzione da essa contemplati, di **funzionario pubblico** che comprende:

- le figure, definite a loro volta in dettaglio, di funzionario dell'Unione, di funzionario nazionale, di uno Stato membro o paese terzo, e di **funzionario di alto livello**;
- "qualsiasi altra persona** a cui siano state assegnate e che eserciti funzioni di pubblico servizio" negli Stati membri o in paesi terzi, per un'organizzazione internazionale o per un organo giurisdizionale internazionale.

Per **funzionario nazionale** si intende "qualsiasi persona che eserciti **una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale** a livello **nazionale, regionale o locale, nominata o eletta**, in via **permanente o temporanea, retribuita o non retribuita**, indipendentemente dalla sua anzianità". La definizione include chiunque eserciti **una funzione legislativa a livello nazionale, regionale o locale**.

Per **"funzionario dell'Unione"** si intende:

- il membro di un'istituzione, organo o organismo dell'UE e del relativo personale assimilato ai funzionari dell'Unione;
- il funzionario o altro agente assunto per contratto dall'Unione ai sensi dello statuto dei funzionari e del regime applicabile agli altri agenti dell'UE in base al medesimo statuto;
- la persona distaccata da uno Stato membro o da qualsiasi organismo pubblico o privato presso l'UE, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari o degli altri agenti dell'Unione.

Il concetto di **"funzionario di alto livello"** – applicabile in relazione alle disposizioni concernenti le circostanze **aggravanti**, le misure preventive e la raccolta di dati – include i **capi di Stato**, i **capi di governo** centrale e regionale, i **membri del governo** centrale e regionale, nonché altre persone di **nomina politica** che ricoprono cariche pubbliche di alto livello, quali **viceministri**, **sottosegretari di Stato**, capi e membri di gabinetto di un ministro e alti funzionari politici,

membri di **Camere parlamentari**, membri dei più alti organi giurisdizionali, quali le **corti costituzionali e supreme**, e membri delle istituzioni superiori di controllo.

Secondo la relazione illustrativa della proposta il concetto di "**funzionario pubblico**" si basa sulle definizioni di cui alla convenzione del 1997 e alla [direttiva \(UE\) 2017/1371](#) relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Si precisa tuttavia esplicitamente che tale concetto si estende anche alle **persone** che lavorano in **Paesi terzi**, **organizzazioni internazionali**, comprese le istituzioni dell'Unione europea, nonché in **tribunali nazionali e internazionali**.

L'articolo 3, dedicato alla **prevenzione** della corruzione, obbliga gli Stati membri a disporre di misure adeguate, come **campagne di informazione e sensibilizzazione**, e **programmi di ricerca e istruzione**, per sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti nocivi della corruzione, ridurre complessivamente i reati di corruzione e il rischio di corruzione, nonché di:

- misure per il massimo livello di **trasparenza** e **responsabilità** nella pubblica amministrazione e nel processo decisionale pubblico;
- strumenti di prevenzione fondamentali, quali il libero **accesso** alle informazioni di interesse pubblico, la dichiarazione e gestione di **conflitti di interesse**, la dichiarazione e la verifica della **situazione patrimoniale** dei funzionari pubblici, nonché norme efficaci che disciplinino l'interazione tra il settore privato e il settore pubblico;
- la programmazione di **valutazioni periodiche** per individuare i settori più a rischio di corruzione, seguite da azioni di **sensibilizzazione** e dalla predisposizione di **piani** per affrontare i rischi individuati;
- se del caso, misure per promuovere la **partecipazione** della **società civile**, delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni locali alle attività anticorruzione.

L'articolo 4 obbliga gli Stati membri a dotarsi di **organismi** specializzati nella **prevenzione** e nella **repressione** della corruzione, che devono essere **indipendenti**, disporre di sufficienti **risorse umane, finanziarie e tecniche**, nonché di poteri necessari per esercitare le proprie mansioni. Tali organismi devono inoltre **essere noti al pubblico** ed esercitare le proprie funzioni con trasparenza, integrità e responsabilità.

L'articolo 5 impone che alle **autorità nazionali** responsabili dell'accertamento, dell'indagine, del perseguimento o del giudizio in relazione ai reati contemplati dalla direttiva sia garantita la costante **disponibilità di personale** qualificato in numero sufficiente e delle **risorse** finanziarie, tecniche e tecnologiche necessarie per l'efficace esercizio delle funzioni connesse all'attuazione della direttiva.

L'articolo 6 prevede che sia offerta una **specifico formazione anticorruzione** alle autorità competenti e al loro personale, assicurando risorse adeguate a tale scopo. Contiene inoltre obblighi concernenti la formazione pertinente per i **funzionari pubblici**.

Gli articoli da 7 a 14 definiscono, rispettivamente, le fattispecie di **corruzione nel settore pubblico** e in quello **privato**, di **appropriazione indebita**, di **traffico di influenze**, di **abuso di ufficio**, di **intralcio alla giustizia**, di **arricchimento** mediante reato di corruzione, di **istigazione**, **favoreggiamento**, **concorso** e **tentativo** correlate ai reati sopra richiamati, imponendo agli Stati membri di prendere le misure necessarie affinché tali condotte, **ove intenzionali**, siano punibili come reati.

Corruzione

Sono riconducibili alla **corruzione nel settore pubblico**:

- il fatto di **promettere, offrire o concedere** a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo,

affinché il funzionario pubblico compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste (**corruzione attiva**);

- il fatto che un funzionario pubblico **solleciti o riceva**, direttamente o tramite un intermediario, **un vantaggio o la promessa di un vantaggio** di qualsiasi natura per sé o per un terzo, per compiere o omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste (**corruzione passiva**).

Rientrano nel concetto di **corruzione nel settore privato** le seguenti condotte poste in atto nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali:

- il fatto di **promettere, offrire o concedere**, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura a una persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative per un'entità del settore privato, per detta persona o per un terzo, affinché detta persona compia o ometta un atto in violazione dei suoi doveri (**corruzione attiva**);
- il fatto che una persona **solleciti o riceva**, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio o la promessa di un indebito vantaggio di qualsiasi natura per sé o per un terzo, al fine di compiere o omettere un atto in violazione dei propri doveri nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative a qualsiasi titolo per un'entità del settore privato (**corruzione passiva**).

Appropriazione indebita

Rientrano in tale fattispecie le condotte seguenti, se intenzionali:

- a. **l'impegno, l'erogazione, l'appropriazione o l'uso**, da parte di un funzionario pubblico, di beni della cui gestione è direttamente o indirettamente **incaricato per uno scopo diverso** da quello per essi previsto;
- b. **l'impegno, l'erogazione, l'appropriazione o l'uso, nell'ambito di attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o commerciali**, da parte di una persona che svolge **a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative** per un'entità del **settore privato**, di beni della cui gestione è direttamente o indirettamente incaricata, per uno scopo diverso da quello per essi previsto.

Traffico d'influenze

Ricadono nella definizione di traffico d'influenze:

- a. il 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 indebito vantaggio** da un funzionario pubblico;
- b. il fatto che una persona **solleciti o riceva**, direttamente o tramite un intermediario, un **indebito vantaggio o la promessa di un indebito vantaggio** di qualsiasi natura per sé o per un terzo, al fine di esercitare **un'influenza reale o presunta** in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico.

Affinché la condotta sia punibile come reato è **irrelevante che l'influenza sia esercitata o meno** o che la presunta influenza porti o meno ai **risultati** voluti.

Abuso di ufficio

Ricadono in tale fattispecie:

- **l'esecuzione o l'omissione** di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni **al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo**;

- l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione di un dovere, da parte di una persona che svolge a qualsiasi titolo **funzioni direttive o lavorative per 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.

Intralcio alla giustizia

Tale reato include le seguenti condotte:

- fare uso, direttamente o tramite un intermediario, di **violenza, minacce o intimidazioni**, o **promettere, offrire o concedere un vantaggio** per istigare a prestare **falsa testimonianza** o per **interferire nella testimonianza** o nella **presentazione di elementi probatori** in un procedimento in relazione a uno degli altri reati definiti dalla direttiva in esame;
- fare uso, direttamente o tramite un intermediario, di violenza, minacce o intimidazioni per interferire nell'esercizio delle mansioni ufficiali di un funzionario di un'autorità giudiziaria o di un'autorità di contrasto sempre in relazione a uno degli altri reati definiti dalla direttiva in esame.

Arricchimento mediante reato di corruzione

Configura tale reato, se intenzionale, **l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni** da parte di un funzionario pubblico nella consapevolezza che derivano dalla commissione di uno degli altri reati definiti dalla direttiva in esame, che il funzionario sia stato **coinvolto o meno** nella commissione del reato.

Sanzioni

L'articolo 15 impone agli Stati membri di applicare per tutti i reati previsti dalla direttiva **sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive**. Nello specifico:

- in caso di **corruzione nel settore pubblico** e di **intralcio alla giustizia** la pena detentiva massima **non** deve essere **inferiore ai sei anni**;
- la **corruzione nel settore privato, appropriazione indebita, traffico di influenze e abuso di ufficio** sono punibili con una pena detentiva massima **non inferiore a cinque anni**;
- l'arricchimento mediante reato di corruzione deve essere punibile con una pena detentiva massima **non inferiore ai quattro anni**.

Se una fattispecie di **appropriazione indebita** comporta danni o vantaggi inferiori a **10 mila euro**, gli Stati membri possono prevedere sanzioni di **natura diversa** da quella penale.

Infine, fatte salve le prescrizioni sull'obbligo di quantificazione della sanzione penale, l'articolo impone agli Stati membri a prendere le misure necessarie affinché le persone fisiche condannate per aver commesso uno dei reati previsti dalla nuova direttiva possano essere destinatarie di **sanzioni o misure non necessariamente di natura penale**, imposte da un'autorità competente, tra le quali:

- sanzioni **pecuniarie**;
- la **destituzione**, la sospensione o il trasferimento dai **pubblici uffici**;
- l'**interdizione** dai pubblici uffici, dall'esercizio di una funzione di pubblico servizio, dall'esercizio di funzioni presso una persona giuridica di proprietà, in tutto o in parte, dello Stato membro, dall'esercizio delle attività commerciali nel cui ambito è stato commesso il reato;
- la privazione del diritto di **eleggibilità**, proporzionata alla gravità del reato commesso;
- il ritiro dei **permessi** o delle **autorizzazioni** all'esercizio delle attività nel cui ambito è stato commesso il reato;
- l'esclusione dall'**accesso ai finanziamenti pubblici**, comprese procedure di **gara, sovvenzioni e concessioni**.

Responsabilità delle persone giuridiche

Gli articoli 16 e 17 disciplinano rispettivamente la **responsabilità** delle **persone giuridiche** e le relative **sanzioni applicabili**.

In particolare, l'articolo 16 impone agli Stati membri di prevedere la **responsabilità delle persone giuridiche** in caso di reati, previsti dalla proposta in esame, commessi a **loro vantaggio** da qualsiasi persona che detenga **posizioni dirigenziali** in seno all'ente o da altra persona sottoposta al **controllo** o alla **supervisione** di quest'ultimo. La responsabilità di una persona giuridica **non preclude l'azione penale** nei confronti delle **persone fisiche** che sono autori, istigatori o complici di uno dei reati previsti dalla direttiva.

L'articolo 17 stabilisce un **elenco di sanzioni** che includono, tra l'altro: sanzioni **pecuniarie**; l'esclusione da **benefici** o **aiuti pubblici**; l'esclusione temporanea o permanente dagli **appalti pubblici**; il ritiro dei **permessi** o delle **autorizzazioni** all'esercizio delle attività nel cui ambito è stato commesso il reato; provvedimenti giudiziari di **scioglimento** della persona giuridica, e **chiusura** anche temporanea dei **locali** usati per commettere il reato.

Circostanze aggravanti e attenuanti

L'articolo 18 detta l'elenco delle circostanze **aggravanti** e **attenuanti**.

Tra le prime rilevano, tra l'altro, i casi in cui:

- l'autore del reato sia un **funzionario di alto livello**, una persona **condannata in precedenza** per uno dei reati previsti dalla direttiva in esame o eserciti **funzioni di indagine, azione penale o di giudizio**;
- l'autore del reato abbia ottenuto un **vantaggio sostanziale** o il reato abbia causato un **danno sostanziale**;
- il reato sia stato commesso a vantaggio di un paese terzo o nell'ambito di un'organizzazione criminale.

Le **circostanze attenuanti** includono, tra l'altro, i casi in cui l'autore del reato:

- fornisca alle autorità competenti **informazioni** che altrimenti non sarebbero state in grado di ottenere, aiutandole ad **identificare o consegnare** alla giustizia gli altri autori del reato oppure a reperire prove;
- sia una persona giuridica e abbia attuato **efficaci programmi di controllo interno**, di **sensibilizzazione** in materia di etica e di conformità per prevenire la corruzione prima o dopo la commissione del reato;
- sia una persona giuridica e, una volta scoperto il reato, lo abbia **comunicato rapidamente e volontariamente** alle autorità competenti e ha disposto misure correttive.

Privilegi e immunità

L'articolo 19 impone agli Stati membri di prendere le misure necessarie affinché i **privilegi** o le **immunità** dalle indagini e dall'azione penale concessi ai **funzionari nazionali** per i reati di cui al nuovo possano essere **revocati** secondo un **processo obiettivo, imparziale, efficace e trasparente** prestabilito per legge, basato su criteri chiari, che si concluda in **tempi ragionevoli**.

L'articolo 20 impone a ciascuno Stato membro di stabilire la propria **giurisdizione per i reati** di cui alla proposta in esame nei casi in cui: il reato sia commesso, anche solo parzialmente, sul suo **territorio**; l'autore del reato sia suo **cittadino o risieda abitualmente** sul suo territorio; il reato sia stato **commesso a vantaggio di una persona giuridica** stabilita sul suo territorio.

L'esercizio della giurisdizione non può essere subordinato alla condizione che il reato sia perseguibile **solo** su **segnalazione** dello Stato in cui è stato commesso o su **querela** della

vittima in tale ultimo Stato.

Prescrizione

L'articolo 21 disciplina i **termini di prescrizione**, i quali devono essere tali da consentire alle autorità competenti **tempi sufficienti** allo svolgimento efficace delle indagini, dell'azione penale, del processo e del giudizio a seguito della commissione del reato. I termini di prescrizione sono stabiliti in una durata minima compresa tra **otto e quindici anni** dal momento in cui è stato commesso il fatto, a seconda della **gravità** del reato. In particolare il termine non può essere inferiore a:

- **15 anni** per i reati di **corruzione e intralcio alla giustizia**;
- **10 anni** per **appropriazione indebita, traffico di influenze e abuso di ufficio**;
- **8 anni** per l'**arricchimento** mediante reato di corruzione e per le condotte di **istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo** correlate ai reati sopra richiamati.

Gli Stati membri possono stabilire un termine di prescrizione **più breve**, purché esso possa essere **interrotto o sospeso in caso di specifici atti** e le norme applicabili alla sospensione e prescrizione non ostacolano l'efficacia del procedimento giudiziario e l'applicazione dissuasiva delle sanzioni. Detto termine non può essere inferiore a 10 anni per i reati di corruzione e di intralcio alla giustizia, 8 anni per appropriazione indebita, traffico di influenze, abuso di ufficio e 5 anni per l'**arricchimento** mediante corruzione e per le condotte di **istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo**.

Gli stessi termini, ordinari e abbreviati, sopra richiamati devono trovare applicazione, per le rispettive fattispecie di reato, anche ai fini della esecuzione della pena detentiva **a seguito di una condanna definitiva**.

Altre disposizioni

L'articolo 22 stabilisce l'applicazione della [direttiva \(UE\) 2019/1937](#) sulla **protezione** delle persone che **segnalano** violazioni del diritto dell'Unione nel caso in cui si tratti di denunce relative ai reati previsti dalla normativa in esame. La disposizione impone alle autorità nazionali competenti di garantire alle persone che collaborano alle indagini la **protezione, il sostegno e l'assistenza** necessari nel contesto dei procedimenti penali.

L'articolo 23 obbliga gli Stati membri a garantire che gli **strumenti investigativi** previsti dal diritto nazionale per la **criminalità organizzata** e le altre **forme gravi** di criminalità possano essere impiegati anche per le fattispecie di reato previste dalla nuova direttiva.

L'articolo 24 dispone la **cooperazione** tra le autorità degli Stati membri, **Europol, Eurojust, la Procura europea e la Commissione** nella lotta contro la corruzione. A tal fine, se del caso, Europol, Eurojust, la Procura europea, l'OLAF e la Commissione **prestano assistenza tecnica e operativa** conformemente ai rispettivi mandati per facilitare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali da parte delle autorità competenti.

L'articolo 25 stabilisce **forme di sostegno** agli Stati membri da parte della Commissione europea nell'adempimento degli obblighi previsti dalla nuova disciplina.

Si tratta in particolare dell'istituzione di una **rete dell'UE contro la corruzione** volta, tra l'altro, ad agevolare la cooperazione e lo scambio delle migliori pratiche tra gli operatori, gli esperti, i ricercatori e altri portatori di interessi degli Stati membri.

L'articolo 26 obbliga gli Stati membri a raccogliere e pubblicare annualmente **dati statistici** sui reati previsti dal nuovo regime.

Gli articoli 27 e 28 dispongono rispettivamente la **sostituzione** della [decisione quadro 2003/568/GAI](#) e della convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee, e le modifiche alla [direttiva \(UE\) 2017/1371](#) relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il **diritto penale** al fine di allinearla al nuovo regime.

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Base giuridica

La proposta in esame si fonda sugli **articoli 83, paragrafi 1 e 2**, e nell'**articolo 82, paragrafo 1**, lettera d), del Trattato sul funzionamento dell'UE.

L'articolo 83, paragrafo 1, include la **corruzione** tra i reati che presentano una **dimensione transnazionale**, per i quali Parlamento europeo e Consiglio possono stabilire norme minime relative alla **definizione delle fattispecie e delle relative sanzioni**, adottando **direttive** secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

Il paragrafo 2 dell'articolo 83 afferma la competenza dell'UE a stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni 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**.

La Commissione ricorda che su tale ultimo paragrafo si fonda la richiamata [direttiva \(UE\) 2017/1371](#). L'articolo 82, paragrafo 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 in relazione a procedimenti penali e all'esecuzione delle decisioni, come l'adozione di norme comuni concernenti la giurisdizione in questioni penali.

Come precisato dal preambolo della direttiva, poiché essa detta norme minime, gli Stati membri rimangono liberi di **adottare o mantenere norme di diritto penale più severe in materia di corruzione**.

La proposta in esame introduce dunque norme minime per la definizione di reati e per la fissazione di rispettive sanzioni che travalicano il reato di corruzione in senso stretto e abbracciano un insieme di fattispecie penali che sono in vario modo correlate al più ampio fenomeno corruttivo. Esse tuttavia non sono esplicitamente annoverate dall'articolo 83, par. 1, del Trattato tra i reati transnazionali né sembrano ricollegabili, in assenza di una espressa indicazione della Commissione in tal senso, al citato paragrafo 2 dell'articolo 83, il quale, a certe condizioni, consente l'allargamento del campo dell'intervento normativo penale oltre i reati dichiaratamente transnazionali.

Potrebbe pertanto risultare opportuno acquisire l'avviso del Governo sulla riconducibilità delle varie fattispecie di reato alle basi giuridiche in questione.

Va sottolineato al riguardo che, nella relazione illustrativa della proposta, si motiva l'ampiezza dell'ambito di intervento sottolineando che esso è inteso ad **integrare** nel quadro legislativo unionale anche **norme internazionali vincolanti per l'UE**, come quelle contenute nella citata **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)**, che effettivamente contempla numerose fattispecie di reato.

La relazione ricorda che durante i negoziati dell'UNCAC, "gli Stati parte delle Nazioni Unite hanno dedicato un'attenta riflessione all'opportunità di elaborare una definizione giuridica di corruzione. Si è concluso che qualsiasi tentativo di formulare una definizione esaustiva avrebbe fatalmente trascurato alcune forme di corruzione. Di conseguenza la comunità internazionale ha raggiunto un consenso su alcune manifestazioni della corruzione, lasciando però a ciascuno Stato la libertà di superare le norme minime sancite dall'UNCAC.

L'obiettivo della Commissione è dunque quello di **"garantire che tutte le forme di corruzione siano perseguibili penalmente in tutti gli Stati membri"**, tenuto conto che essa è "un fenomeno endemico che assume **aspetti e forme molteplici** nei vari settori della società, ad esempio i reati di corruzione, peculato, traffico d'influenze e di informazioni, abuso d'ufficio e arricchimento senza causa".

La Commissione europea ricorda che dal 2016 al 2021 Eurojust ha registrato **505 casi di corruzione transfrontaliera** e una costante crescita nell'arco del quinquennio che confermerebbe il reato come **fenomeno transfrontaliero in graduale espansione** nell'UE.

In tale contesto, la Commissione sottolinea la necessità di prendere in debita considerazione l'operato del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (**GRECO**), dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (**OCSE**) e dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (**UNODC**).

La relazione illustrativa riporta altresì che nella fase di studio e preparazione della proposta in esame, la Commissione ha, tra le altre cose, inviato agli Stati membri un questionario per condividere le proprie norme giuridiche nazionali riguardanti i reati riconducibili alla corruzione secondo la definizione dell'UNCAC nonché la durata massima delle pene detentive per tali reati e i termini di prescrizione vigenti. I risultati del questionario – cui hanno risposto tutti gli Stati membri tranne la Bulgaria e la Danimarca - sono sintetizzati dalle tre tabelle riportate di seguito.

Figura 1: Criminalizzazione della corruzione negli Stati membri

REATI	Stati membri in cui il reato è contemplato	Stati membri in cui il reato non è contemplato
Corruzione nel settore pubblico	25	0
Corruzione nel settore privato	25	0
Peculato, appropriazione indebita e altre forme di distrazione di beni da parte di un funzionario pubblico	25	0
Peculato nel settore privato	25	0
Traffico d'influenze	23	2
Abuso d'ufficio	25	0
Arricchimento senza causa	8	17
Intralcio alla giustizia	25	0

La Commissione rileva che dalle informazioni comunicate dagli Stati membri emerge che essi prevedono, nella propria normativa nazionale, reati di corruzione nei settori pubblico e privato, peculato, appropriazione indebita, intralcio alla giustizia e abuso d'ufficio, con forti differenze in particolare per quanto riguarda il peculato o l'abuso d'ufficio. Gran parte degli Stati membri hanno criminalizzato anche il traffico d'influenze, ma alcune definizioni sono sensibilmente diverse dalle pertinenti disposizioni dell'UNCAC. L'arricchimento senza causa è contemplato solo da otto Stati, mentre altri comunicano che tale fattispecie è sostanzialmente inclusa nella normativa concernente il riciclaggio o la confisca dei beni.

Figura 2: Pene detentive per i reati di corruzione negli Stati membri

Durata della detenzione negli Stati membri	Durata massima e minima espressa in anni (sulla base dei contributi ricevuti)	Durata media espressa in anni (sulla base dei contributi ricevuti)	Mediana in anni
Corruzione nel settore pubblico	0,25 - 15	6,94 - 9,59	6 - 10
Corruzione nel settore privato	0,25 - 12	5,74 - 6,43	5 - 6
Peculato, appropriazione indebita e altre forme di distrazione di beni da parte di un funzionario pubblico	0,25 - 15	6,15 - 8,34	-6 - 10
Peculato nel settore privato	0,25 - 20	5,57 - 8,08	5 - 8
Traffico d'influenze	0,25 - 10	4,87 - 5,53	5
Abuso d'ufficio	1 - 20	-5,92 - 6,56	4 - 5
Arricchimento senza causa	0,5 - 15	5,38 - 7,19	3,5 - 6
Intralcio alla giustizia	1 - a vita	5,58 - 8,67	4,5 - 6

Al riguardo la Commissione rileva che, le pene proposte dalla direttiva in esame non superano il livello medio delle pene massime previste per questi reati negli Stati membri, peraltro molto differenziate. Fissando un livello minimo per la sanzione a livello dell'UE, ad avviso della Commissione, si faciliterà pertanto la cooperazione transfrontaliera di polizia e giudiziaria e si accrescerà l'effetto di deterrenza.

Figura 3: Termini di prescrizione per i reati di corruzione negli Stati membri

Termini di prescrizione negli Stati membri	UE - termine minimo e massimo espresso in anni (sulla base dei contributi ricevuti)	UE - media espressa in anni (sulla base dei contributi ricevuti)	Mediana in anni
Corruzione nel settore pubblico	3 - 25	10,76 - 14,28	10 - 12
Corruzione nel settore privato	3 - 25	10,26 - 11,70	10
Peculato, appropriazione indebita e altre forme di distrazione di beni da parte di un funzionario pubblico	3 - 25	10,50 - 13,20	10 - 12
Peculato nel settore privato	3 - 25	9,42 - 12,19	10
Traffico d'influenze	2 - 25	9,00 - 10,82	8 - 10
Abuso d'ufficio	5 - 25	10,48 - 11,63	9 - 10
Arricchimento senza causa	5 - 20	10,13 - 11,38	10-11
Intralcio alla giustizia	3 - 25	9,25 - 12,70	10

Anche con riferimento ai termini di prescrizione per reati di corruzione la Commissione pone in risalto le considerevoli differenze nella normativa degli Stati membri.

Sussidiarietà

La Commissione sostiene che, a causa della dimensione transazionale della corruzione e tenendo conto dell'attuale quadro giuridico UE, un'**iniziativa a livello europeo** sia più **efficace ed efficiente** e costituisca un **valore aggiunto** rispetto a possibili interventi individuali degli Stati membri, in particolare ravvicinando ulteriormente il diritto penale degli Stati membri e contribuendo a creare condizioni di parità tra gli Stati membri, oltre al coordinamento e a norme comuni.

Sottolinea inoltre che, anche in base all'analisi compiuta nelle **relazioni annuali** sullo **Stato di diritto**, le lacune e i limiti di applicazione della normativa vigente, insieme all'esigenza di

cooperazione e di capacità per intraprendere azioni penali transfrontaliere, rendono necessario un maggior **coordinamento** e la definizione di **norme comuni** in tutta l'UE.

Inoltre, secondo la Commissione una **definizione condivisa** dei reati penali agevolerebbe la **collaborazione** tra gli Stati membri.

Il mancato intervento a livello UE, infine, provocherebbe il probabile aumento della portata del problema della corruzione, con **implicazioni transfrontaliere** e un effetto diretto sul **mercato unico**, sugli **interessi finanziari** dell'Unione e più in generale sulla **sicurezza interna**. Da ultimo, in tale scenario, le autorità giudiziarie e di contrasto continuerebbero a incontrare gravi difficoltà nei casi di corruzione più complessi, aprendosi per gli autori dei reati opportunità di **forum shopping**, vale a dire la facoltà di individuare le giurisdizioni dell'UE più vantaggiose, in quanto caratterizzate da un quadro legislativo non in grado di contrastare efficacemente il fenomeno.

Proporzionalità

La Commissione europea sostiene che la nuova direttiva si **limita** a quanto **necessario** per prevenire e combattere in maniera efficiente la corruzione e adempiere gli obblighi e le norme internazionali, in particolare per quanto riguarda la criminalizzazione della corruzione, in linea con la convenzione UNCAC.

Inoltre, secondo la Commissione, **l'impatto** prodotto **sugli Stati membri** dalle misure proposte, in termini di risorse necessarie e di adattamenti dei quadri nazionali, sarebbe **minore** dei **benefici** che deriverebbero dal rafforzamento degli Stati membri nel contrasto alla corruzione mediante il diritto penale, anche grazie a una migliore cooperazione tra autorità competenti nei casi di corruzione transfrontaliera. La Commissione valuta infine gli strumenti di avvicinamento delle misure relative alla **prevenzione** e all'uso di **strumenti investigativi** nei limiti di quanto necessario per l'efficace funzionamento della normativa penale in esame.

Valutazione di impatto e consultazione dei portatori di interesse

La Commissione dichiara che la proposta in esame eccezionalmente **non è accompagnata da una valutazione di impatto**. Riporta in ogni caso il **lavoro istruttorio** che ha preceduto l'elaborazione del testo normativo e le **diverse opzioni** che in esito a tale preparatoria sono state prese in considerazione per realizzare l'obiettivo del miglioramento del contrasto alla corruzione.

In particolare, oltre a commissionare studi volti a riesaminare il corpus normativo vigente, la Commissione ha consultato e ricevuto i contributi di **organizzazioni internazionali**, come UNODC e OCSE, e di istituzioni accademiche e organizzazioni della società civile. Gli **Stati membri** sono stati altresì interpellati mediante **questionari** già ricordati in precedenza.

In esito a tali contributi e ad ulteriori valutazioni di altri portatori di interesse, la Commissione ha preso in considerazione i seguenti diversi **approcci**:

- a. **azione non legislativa** a livello dell'UE o a livello nazionale, compresi orientamenti, scambio di migliori prassi, formazione ed elaborazione di tabelle di corrispondenza per i reati connessi alla corruzione;
- b. una proposta che recepisca le **disposizioni dell'UNCAC**;
- c. una proposta che, oltre a recepire le **disposizioni dell'UNCAC**, superi gli obblighi internazionali, imponendo **livelli minimi** al **limite massimo** delle sanzioni;
- d. una proposta che definisca le varie condizioni e i diversi elementi di tutti i possibili reati di corruzione nonché i requisiti di misure preventive come le norme sull'attività di lobbying e i conflitti di interessi.

La Commissione ha scelto l'opzione c) alla luce degli studi e delle valutazioni preliminari da essa svolte.

Quadro normativo nazionale in materia di lotta alla Corruzione (a cura del Servizio Studi)

Tenuto conto del contenuto e della portata della proposta di direttiva in esame, appare utile esaminare le fattispecie disciplinate in tale ambito nel diritto interno.

Fattispecie di reato

In primo luogo, vengono in rilievo i **delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione**, che sono disciplinati dal capo I del titolo II del libro II del codice penale.

In particolare, l'art. 314 c.p. (**Peculato**) punisce con la **reclusione da 4 anni a 10 anni e 6 mesi** il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, avendo per ragioni d'ufficio o di servizio la disponibilità di denaro o altra cosa mobile altrui, se ne appropri.

È prevista una **circostanza attenuante** (reclusione da 6 mesi a 3 anni) se il colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa è stata immediatamente restituita.

L'art. 316 c.p. (**Peculato mediante profitto dell'errore altrui**) punisce con la **reclusione da 6 mesi a 3 anni** il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità.

Si prevede una **circostanza aggravante** (reclusione da 6 mesi a 4 anni) quando il fatto **offende gli interessi dell'Unione europea** e il danno o il profitto sono superiori a 100.000 euro.

L'art. 316-bis c.p. (**Malversazione di erogazioni pubbliche**) punisce con la **reclusione da 6 mesi a 4 anni** il privato che, avendo ricevuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dall'Unione europea erogazioni o agevolazioni, non le destina alle finalità previste.

L'art. 316-ter c.p. (**Indebita percezione di erogazioni pubbliche**) punisce con la **reclusione da 6 mesi a 3 anni** – salvo che il fatto costituisca il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche - chiunque ottiene indebitamente erogazioni **da parte dello Stato o di altro ente pubblico o dell'UE** mediante presentazione di dichiarazioni o documenti falsi o mendaci o l'omissione di informazioni dovute. Sono previste alcune circostanze aggravanti e se la **somma percepita è esigua** si applica soltanto una **sanzione amministrativa pecuniaria**.

L'art. 640-bis c.p. (**Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche**) punisce con la **reclusione da 2 a 7 anni** il delitto di truffa commesso al fine di ottenere erogazioni da parte dello Stato o di altri enti pubblici o dell'Unione europea. Tale fattispecie si differenzia dall'indebita percezione di cui all'art. 640 c.p. in quanto è necessario l'**uso di artifici o raggiri**.

L'art. 317 c.p. (**Concussione**) punisce con la **reclusione da 6 a 12 anni** il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità.

Le fattispecie di **corruzione** sono disciplinate **dagli articoli 318 e ss. c.p.**

In particolare, l'art. 318 c.p. (**Corruzione per l'esercizio della funzione**) punisce con la **reclusione da 3 a 8 anni** il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, **per l'esercizio delle sue funzioni o poteri**, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa.

L'art. 319 c.p. (**Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio**) punisce con una pena edittale più alta (**reclusione da 6 a 10 anni**) il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, per l'**omissione o il ritardo** di un atto del suo ufficio o per il compimento di un atto contrario ai suoi doveri, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa.

Le pene previste dagli artt. 318 e 319 c.p. si applicano anche al **privato corruttore** (art. 321 c.p.). Inoltre, le medesime pene, ma diminuite di un terzo, si applicano al pubblico ufficiale o

all'incaricato di pubblico servizio che **sollecita** la promessa o la dazione, nonché al privato che **offre o promette** denaro o altra utilità qualora la promessa o la dazione non siano accettate (art. 322 c.p., c.d. "**istigazione alla corruzione**").

L'art. 319-ter c.p. è relativo alla specifica fattispecie di **corruzione in atti giudiziari** nell'ambito di un procedimento civile, penale o amministrativo, punita con la **reclusione da 6 a 12 anni**. Anche in tal caso, la stessa pena si applica al **privato corruttore** (art. 321 c.p.).

Sono previste **circostanze aggravanti** se dal fatto deriva l'**ingiusta condanna** di taluno:

- alla reclusione non superiore a 5 anni (in tal caso si prevede la reclusione da 6 a 14 anni);
- alla reclusione superiore a 5 anni o all'ergastolo (in tal caso si prevede la reclusione da 8 a 20anni).

L'art. 319-quater c.p. (**Induzione indebita a dare o promettere utilità**) punisce con la **reclusione da 6 anni a 10 anni e 6 mesi**, salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità. Anche in tal caso, è punito anche il **privato**, ma con una pena più mite (reclusione fino a 3 anni ovvero, **se il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea** e il danno o il profitto sono superiori a 100.000 euro, con la reclusione fino a 4 anni).

L'art. 322-bis c.p. prevede che le norme relative al peculato, alla concussione, all'induzione indebita, alla corruzione e all'istigazione alla corruzione e all'abuso d'ufficio si applichino anche ai membri degli **organi dell'UE** (Commissione, Parlamento europeo, Corte di giustizia, Corte dei conti) e ai funzionari e agli agenti **dell'UE**, ai giudici, ai procuratori e ai funzionari della **Corte penale internazionale**, ai giudici e ai funzionari delle **corti internazionali**, ai membri delle **assemblee parlamentari internazionali** o di **organizzazioni internazionali**, a coloro che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio nell'ambito di Stati membri dell'UE o di organizzazione internazionali, nonché nell'ambito di Stati terzi qualora il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione. Le pene si applicano anche al privato corruttore nei predetti casi, nonché nel caso di dazione, offerta o promessa a coloro che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio nell'ambito di Stati terzi.

La **corruzione tra privati** è disciplinata dagli articoli 2635 e ss. c.c.

L'art. 2635 c.c. punisce con la **reclusione da 1 a 3 anni**, salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili, i sindaci, i liquidatori di società o enti privati e i soggetti che esercitano in tali società o enti funzioni direttive, che, anche per interposta persona, sollecitano o ricevono, per sé o per altri, denaro o altra utilità non dovuti, o ne accettano la promessa, per compiere od omettere in atto in violazione degli obblighi d'ufficio o di fedeltà. Se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza dei predetti soggetti si applica la pena della **reclusione fino a 1 anno e 6 mesi**.

Le predette pene si applicano anche al **corruttore**. Si applicano le medesime pene diminuite di un terzo al soggetto che sollecita la promessa o la dazione, nonché al privato che offre o promette denaro o altra utilità qualora rispettivamente la promessa o la dazione o la sollecitazione non siano accettate (art. 2635-bis c.c., **istigazione alla corruzione tra privati**).

È prevista una **circostanza aggravante (pena raddoppiata)** se si tratta di **società con titoli quotati** in mercati regolamentati.

L'art. 323 c.p. (**Abuso d'ufficio**) punisce con la **reclusione da 1 a 4 anni**, salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, **intenzionalmente** procuri a sé o ad altri un **ingiusto**

vantaggio patrimoniale ovvero rechi ad altri un **danno ingiusto**. Integrano la fattispecie di reato le due condotte alternative:

- la **violazione di specifiche regole di condotta** espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità;
- la violazione dell'obbligo di **astensione** in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti.

Elementi costitutivi essenziali della fattispecie sono quindi il **danno ingiusto per la vittima** ovvero **l'ingiusto vantaggio patrimoniale** per l'autore o per altri.

È prevista una **circostanza aggravante** nel caso in cui il vantaggio o il danno abbiano un carattere di **rilevante gravità**.

Come è noto, l'ambito oggettivo del reato è stato circoscritto a seguito della novella apportata con l'art. 23, [D.L. n. 76 del 2020](#) (decreto c.d. "semplificazioni"), che ha sostituito l'originaria formulazione: «in violazione di norme di legge o di regolamento» con quella più restrittiva: «in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità».

A tal proposito, si segnala che è attualmente in discussione presso la Commissione Giustizia della Camera una proposta di legge ([C. 645 Pittalis](#)), volta ad **abrogare** tale fattispecie di reato e a modificare quella di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis (su cui v. *infra*). L'abrogazione della fattispecie dell'abuso d'ufficio è prevista anche dal **disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri, nella riunione del 15 giugno 2023**, e in corso di **presentazione al Parlamento**.

L'art. 346-bis c.p. (**Traffico di influenze illecite**) punisce con la **reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi** chiunque, fuori dei casi di concorso in delitti di corruzione, **sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite** con un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, **indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità** quale **prezzo della mediazione illecita** verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio (in tale ipotesi, l'erogazione indebita costituisce il corrispettivo della mediazione illecita presso il pubblico agente) o per **remunerare** il pubblico ufficiale o incaricato di servizio pubblico **in relazione all'esercizio** delle sue funzioni o dei suoi poteri (in questa ipotesi la corresponsione illecita è effettuata all'intermediario affinché questi, a sua volta, remuneri il soggetto pubblico in relazione all'esercizio delle sue funzioni o poteri).

Si ricorda che il reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p. è stato inserito nel codice dalla **c.d. Legge Severino** ([legge n. 190 del 2012](#)).

La citata proposta di legge ([C. 645 Pittalis](#)) prevede che l'utilità conseguita debba essere di **carattere patrimoniale** e che l'esercizio delle funzioni del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio debba essere **"illecito"**.

Analogamente, con il citato **disegno di legge governativo** si modifica tale fattispecie di reato. Difatti, si prevede, tra l'altro, che: le relazioni del mediatore con il pubblico ufficiale devono essere sfruttate (non solo vantate) e devono essere esistenti (non solo asserite) e ciò deve avvenir e ciò deve avvenire "intenzionalmente"; l'utilità data o promessa al mediatore deve essere economica; viene data una definizione normativa di "altra utilità" prevista dalla fattispecie in esame; il trattamento sanzionatorio del minimo edittale è aumentato da 1 anno a 1 anno e 6 mesi.

Responsabilità delle persone giuridiche

Per quanto concerne la **responsabilità delle persone giuridiche**, la sezione III del capo I del [D. Lgs. n. 231 del 2001](#) disciplina la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. Il D.lgs. citato ha introdotto una forma di responsabilità amministrativa dell'ente, distinta dalla responsabilità penale della persona fisica che ha materialmente commesso il reato. La responsabilità dell'ente e quella dell'autore del reato presupposto rimangono comunque ben distinte: quest'ultimo sarà chiamato a rispondere penalmente per il reato, mentre l'ente risponderà sotto forma di **sanzione amministrativa** per aver consentito la commissione, da parte di uno dei suoi membri, di un reato. Da ciò discende il permanere della responsabilità in capo all'ente anche qualora l'autore del

reato non fosse stato identificato, non fosse imputabile ovvero nel caso in cui il reato si fosse estinto per una causa diversa dall'amnistia.

In tale quadro, gli artt. 24 e 25 prevedono espressamente la responsabilità amministrativa dell'ente derivante dai reati di indebita percezione di erogazioni, truffa ai danni dello Stato, dell'Unione europea o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, peculato, concussione, induzione indebita, corruzione e abuso d'ufficio e stabiliscono le relative **sanzioni amministrative pecuniarie**.

Prescrizione

Quanto al **termine di prescrizione** di tali fattispecie di reato, esse sono sottoposte alla **disciplina ordinaria**.

Nello specifico, per calcolare il tempo necessario a prescrivere un reato si fa riferimento alla pena massima prevista per il reato stesso, con due limiti: nel caso di delitto, il tempo non può mai essere inferiore ai 6 anni; nel caso di contravvenzione, non può mai essere inferiore a 4 anni.

In base all'**art. 157 c.p.** la prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al **massimo della pena edittale** stabilita dalla legge per ogni singolo reato; tale tempo non può comunque essere in caso di delitto inferiore a 6 anni e in caso di contravvenzione inferiore a 4 anni.

Al fine dell'individuazione del massimo della pena edittale, si stabilisce che non si debba tener conto né delle aggravanti né delle attenuanti, salvo che delle circostanze aggravanti ad effetto speciale (che comportano cioè un aumento della pena superiore ad un terzo) e di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria.

Inoltre, l'**art. 160 c.p.** disciplina l'**interruzione** del corso della prescrizione. La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno della interruzione. In via generale, l'interruzione della prescrizione, ai sensi dell'art. 161, secondo comma, c.p. non può in ogni caso comportare l'aumento di più di 1/4 del tempo necessario a prescrivere.

Tuttavia, si fa presente che, in via di eccezione, l'**aumento** del tempo necessario a prescrivere non può superare **la metà del tempo ordinario** per alcune delle citate fattispecie di **reati contro la pubblica amministrazione**.

L'**art. 161-bis c.p.** prevede la **cessazione definitiva del corso della prescrizione** a seguito della pronuncia della **sentenza di primo grado**. Infine, la [legge n. 134 del 2021](#) ha altresì introdotto l'**art. 344-bis c.p.p.**, che prevede l'istituto dell'**improcedibilità** per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

Prevenzione della corruzione

Rilevanti compiti di **prevenzione della corruzione** nel settore pubblico sono attribuiti all'**Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**.

L'ANAC ha il compito di adottare il **Piano nazionale anticorruzione**, che rappresenta un atto di indirizzo per le amministrazioni ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione. Esso, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente.

L'ANAC, inoltre, ai sensi del DL 90/2014 ha il compito di **ricevere notizie e segnalazioni di illeciti provenienti da cittadini o pubblici dipendenti**, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, che disciplina l'ipotesi in cui il pubblico dipendente denuncia o riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (c.d. "*whistleblowing*") e il potere di applicare, nei confronti dei soggetti obbligati, sanzioni amministrative, i cui proventi possono essere utilizzati dall'Autorità per le proprie attività istituzionali, nel caso in cui le pubbliche amministrazioni non provvedano ad adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o il codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

Il D.Lgs. 165/2001 (c.d. TU pubblico impiego) attribuisce all'Autorità il compito di definire **criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione** ai fini della

adozione del proprio Codice di comportamento dei dipendenti (art. 54).

L'Autorità ha inoltre un generale **potere di controllo e di accertamento sulle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi** disciplinate dal D.Lgs. n. 39/2013.

Ulteriori compiti sono previsti dal D.Lgs. n. 33/2013 (art. 45), come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, che disciplina gli obblighi di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà risulta concluso da parte delle Houses of Oireachtas irlandesi, dell'Assemblea della Repubblica portoghese e del Riksdag svedese.

In particolare, il parlamento irlandese e quello portoghese hanno espresso un giudizio di conformità al principio di sussidiarietà, mentre il Parlamento di Svezia, il 21 giugno 2023, ha approvato un **parere motivato** ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il Parlamento svedese sostiene che le disposizioni in materia di **sanzioni** o **misure supplementari**, che potrebbero essere intese nel senso che una persona fisica processata per reati **potrebbe essere privata del diritto di candidarsi** ad una carica elettiva, **confliggono** chiaramente con il **principio di sussidiarietà**.

Il Riksdag conclude che questa parte della proposta va ben oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito dalla misura.

Il Parlamento svedese considera inoltre discutibile che la **competenza legislativa** dell'UE in materia di **diritto penale** possa estendersi fino a stabilire le **condizioni** per la **democrazia** nelle **elezioni** nazionali negli Stati membri.

Da ultimo, il Riksdag esprime dubbi sulla piena compatibilità con il principio di sussidiarietà della disposizione che introdurrebbe, tra le sanzioni accessorie, la **cessazione** o l'**interdizione** da un **pubblico impiego**.

L'esame della proposta è in corso presso le seguenti Assemblee rappresentative: la Camera dei rappresentanti del **Belgio**; il Senato della **Repubblica Ceca**; il Parlamento **finlandese**; il senato **polacco**; il Bundesrat **tedesco** e il Consiglio nazionale della **Repubblica slovacca**.