



La lotta alla corruzione nell'ordinamento dell'Unione europea: verso un approccio sistematico ed integrato?

di TERESA RUSSO*

SOMMARIO: 1. La lotta alla corruzione nel contesto internazionale ed europeo: evoluzione concettuale e istituzionale. – 2. La competenza e la politica anticorruzione dell'Unione prima e dopo Lisbona. – 3. La necessità di un approccio sistematico: il pacchetto anticorruzione della Commissione del 2023. – 4. Il rafforzamento della risposta penale europea: la prima direttiva sulla lotta alla corruzione. – 5. Armonizzazione incompiuta e resistenze nazionali: le criticità strutturali della proposta. – 6. Considerazioni conclusive (*in itinere*): verso un approccio sistematico ed integrato nella lotta alla corruzione?

1. La lotta alla corruzione nel contesto internazionale ed europeo: evoluzione concettuale e istituzionale.

Nel dibattito scientifico sulla corruzione emerge sin da subito l'assenza di una definizione univoca e universalmente condivisa, dovuta a fattori di natura culturale, metodologica, disciplinare e normativa. Giuristi, economisti e sociologi hanno elaborato approcci differenti, focalizzandosi rispettivamente sugli aspetti penalistici, sugli effetti economici e sulle dinamiche sociali della corruzione¹. Come evidenziato dal Consiglio d'Europa, non esiste una definizione che possa applicarsi in modo uniforme a tutte le forme, tipologie e gradi di corruzione né che

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza).

¹ La mancanza di una definizione unica di corruzione è una conseguenza dei diversi ambiti che investe il fenomeno e delle diverse prospettive di studio dello stesso. Alcuni autori ritengono che si tratti di un fenomeno multidimensionale, socio-legale ed economico con definizioni concorrenti e spesso contraddittorie. In tal senso, vedi, tra gli altri, N. PARISI, G.L. POTESTÀ, D. RINOLDI (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Napoli, 2018; nonché D. JANCICS, *Interdisciplinary Perspectives on Corruption*, in *Sociology Compass*, 2014, n. 4, p. 358 ss.; J. ROSE, *The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions*, in *Public Integrity*, 2018, n. 3, p. 220 ss.; Y. MANUKYAN, A. STEPANYAN, M. ILYUSHINA, *Methodological Foundations of Socio-Philosophical and Legal Analysis of Corruption*, in *WISDOM*, 2023, n. 2, p. 212 ss.; Z.O. GALY, A. BIRMANOVA, *Problems of Defining the Essence of Corruption as a Socio-Legal Phenomenon*, in *Bulletin of the Karaganda University "Law Series"*, 2025, n. 2, p. 87 ss.; R. PHILLIPS, E. DÁVID-BARRETT, R. BARRINGTON, *Defining Corruption in Context. Perspectives on Politics*, in *Perspectives on Politics*, 2025, p. 1 ss.

sia accettata in ogni ordinamento giuridico. In tale prospettiva, l'approccio penalistico, pur consentendo una ricostruzione analitica delle singole fattispecie corruttive ed essendo funzionale alla repressione, risulta meno adeguato quando l'analisi è orientata alla prevenzione. Una strategia efficace di contrasto non può infatti limitarsi alla sola dimensione criminale, poiché pratiche o sistemi corrotti possono non essere ancora qualificati come reato pur mantenendo intatta la loro natura distorsiva degli interessi pubblici².

In assenza di una definizione condivisa, la nozione più frequentemente utilizzata identifica la corruzione come l'abuso di un potere o di un'autorità pubblica affidata a un soggetto per il conseguimento di un vantaggio personale, economico o di altra natura, anche potenziale o destinato a terzi legati al soggetto agente³. L'abuso può consistere tanto nella violazione di obblighi formali quanto nel più generale perseguimento di interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico. La corruzione assume forme molteplici e può essere classificata, tra l'altro, come attiva o passiva, grande o piccola, nonché come corruzione politica, considerata una delle manifestazioni più gravi per l'elevato rango degli attori coinvolti e per la capacità di incidere sui processi decisionali. A tali categorie si affianca, nel dibattito più recente, la nozione di corruzione strategica, nella quale il guadagno individuale non rappresenta l'obiettivo primario, ma uno strumento funzionale a fini geopolitici, quali l'influenza o la destabilizzazione di altri Stati⁴. La diffusione e l'intensità del fenomeno variano considerevolmente tra i diversi contesti sociali, potendo assumere carattere episodico, diffuso o sistemico, in funzione di fattori economico-istituzionali, politico-istituzionali e socio-culturali. Nel tempo, inoltre, il concetto di corruzione si è progressivamente ampliato, includendo anche il settore privato, emerso successivamente nel dibattito come ambito rilevante del fenomeno, per sanzionare ogni condotta illecita, o comunque contraria ai principi di correttezza, posta in essere nell'ambito dell'attività contrattuale, dalla quale derivi un vantaggio indebito in cambio della corresponsione di denaro o di qualsiasi altra utilità⁵.

² Tant'è vero che il *Multidisciplinary Group on Corruption, Programme of Action against corruption* CM (96) 95, richiama la corruzione come *a problem of society*, p. 14.

³ Le terminologie che si ritrovano nei documenti della Banca Mondiale e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sono «abuse (o misuse) of public office for private gain» (J. HUTHER, A. SHAH, *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, in *World Bank Policy Research Working Paper*, 2000, n. 2501, p. 1 ss.) o «misuse of entrusted power for private gain», per includere anche il settore privato e gli incarichi non strettamente pubblici. Analogamente anche *Transparency International* e l'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) adottano la nozione di “abuso di potere”/“autorità affidata per guadagno privato”. Più ampiamente, cfr. OECD Glossaries, *Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal Law*, consultabile su https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/03/corruption_aaf2a47f/a71d7115-en.pdf.

Tuttavia, alcuni economisti evidenziano che la corruzione esiste anche nel settore privato e può non essere sempre per “guadagno privato” in senso stretto, proponendo definizioni basate su violazione di regole normative condivise. In questo senso, ad es. cfr. G. HODGSON, S. JIANG, *The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutionalist Perspective*, in *J. Econ. Issues*, 2027, p. 1043 ss.

⁴ V., tra gli altri, J. POZSGAI-ALVAREZ, O. HUSS, *The Meeting of Two Worlds: Strategic Corruption as an Emerging Concept in (Anti-)Corruption Studies and International Relations*, in *Contemporary Politics*, 2024, n. 5, p. 306 ss.; nonché, più recentemente, Y.C. ESKICIOGLU, S. TAUSCHER, *From Russia with Love: The Weaponization of Corruption as a Foreign Policy Tool*, in *Public Integrity*, 2025, p. 1 ss.

⁵ Sull'impatto delle fonti sovranazionali nell'adozione di norme nazionali volte a sanzionare le condotte corruttive nel settore privato, cfr., tra gli altri, O. STRADAIOLI, *La corruzione tra privati*, in P. PITTARO (a cura di), *Le disposizioni penali della legge anticorruzione numero 190 del 2012*, Trieste, 2013, p. 71 ss.

Ciononostante, gli effetti negativi della corruzione risultano ampiamente documentati in letteratura. Essi si manifestano nella riduzione degli investimenti, in particolare di quelli esteri, nella distorsione delle dinamiche concorrenziali e nell'inefficienza dell'azione pubblica, oltre a produrre ricadute significative sulla qualità ambientale, sulla tutela della salute e della sicurezza, sulla distribuzione del reddito e, più in generale, sul livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni. È ormai consolidata, inoltre, la consapevolezza dell'impatto della corruzione sul godimento effettivo dei diritti umani, circostanza che ha determinato, a livello internazionale, un mutamento di paradigma nelle strategie di contrasto: dall'attenzione esclusiva agli autori dei reati si è progressivamente passati alla valorizzazione dei doveri sistemici degli Stati, con uno spostamento dell'asse dalla sola repressione penale alla prevenzione strutturale⁶. A partire dagli anni Ottanta e Novanta, infatti, una serie di scandali di rilievo globale ha contribuito a trasformare profondamente la percezione del fenomeno nei Paesi industrializzati, dimostrando come la corruzione non fosse circoscritta ai contesti in via di sviluppo, bensì costituisse un problema strutturale anche nelle democrazie consolidate. La crescente integrazione economica e finanziaria ha ulteriormente ampliato le opportunità per condotte corruttive transnazionali, rendendone più complessa l'individuazione e il contrasto. In tale contesto, il ruolo delle organizzazioni non governative, in particolare di *Transparency International*, attraverso la pubblicazione del *Corruption Perceptions Index*, ha contribuito in modo significativo ad accrescere la consapevolezza pubblica e politica del fenomeno su scala globale. Ne è derivata la progressiva affermazione della cooperazione internazionale quale elemento imprescindibile delle strategie anticorruzione contemporanee.

A livello regionale europeo, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e il Consiglio d'Europa hanno fin dall'inizio affrontato la corruzione come una grave minaccia alla democrazia, allo stato di diritto e ai diritti umani, dotandosi anche di rappresentanti speciali e meccanismi di monitoraggio⁷. Anche, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) istituisce nel 1994 un sistema di monitoraggio affidato al Gruppo di lavoro sulla corruzione nelle transazioni commerciali internazionali (*Working Group on Bribery in International Business Transactions – WGB*)⁸. A livello globale, invece, il problema della corruzione viene inizialmente affrontato attraverso la Convenzione

⁶ Cfr. Human Rights Council Advisory Committee, *Final Report on the Issue of the Negative Impact of Corruption on the Enjoyment of Human Rights*, A/HRC/28/73, 5 gennaio 2015, in part. par. 25 e 28. V. anche A. PETERS, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, in *EJIL*, 2019, n. 4, p. 1251 ss., in part. p. 1276 ss.; L. HENSGEN, *Corruption and Human Rights. Making the Connection at the United Nations*, in *MaxPlanckUNYB*, 2013, p. 197 ss.; nonché N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 9, p. 1 ss.

⁷ Si pensi alla creazione del Rappresentante Speciale dell'OSCE per la lotta alla corruzione nel 2018 o al Consiglio d'Europa che dal 1994 promuove un approccio multilivello, fondato sulla definizione di *standard* comuni, sul monitoraggio del loro rispetto e su programmi di formazione e rafforzamento delle capacità istituzionali attraverso lo sviluppo di un sistema normativo articolato incentrato sul Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), incaricato dal 1999 di valutare l'attuazione degli strumenti giuridici anticorruzione, ossia il rispetto dei Venti Principi Guida contro la corruzione (risoluzione (97)24) e l'attuazione della Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173) e del Protocollo addizionale (ETS 191), della Convenzione civile sulla corruzione (ETS 174), nonché della raccomandazione sul Codice di Condotta per i funzionari pubblici (raccomandazione R(2000)10) e della raccomandazione sulle regole comuni sulla corruzione nel finanziamento ai partiti e nelle campagne elettorali (raccomandazione Rec. (2003)4). Sul punto, cfr. E. VANNATA, *La lotta alla corruzione in ambito "regionale": il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)*, in *Optime*, 2021, n. 2, p. 181 ss.

⁸ Sul punto, con riferimento allo stato di attuazione in Italia, v. per tutti, L. SALAZAR, *Il punto sull'attuazione da parte dell'Italia delle Raccomandazioni OCSE sulla corruzione internazionale*, in *Sist. pen.*, 2025, p. 47 ss.

delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale (UNTOC) del 2000 e, poi, specificatamente con l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) del 2003 che segna una svolta decisiva, configurandosi come il primo strumento universale e più completo in materia. La Convenzione riconosce la natura transnazionale della corruzione e la minaccia che essa rappresenta per la democrazia, lo Stato di diritto e lo sviluppo sostenibile, adottando un approccio olistico che combina misure preventive e repressive e coinvolge settore pubblico, settore privato e società civile. L'UNCAC, unitamente all'introduzione dell'*Implementation Review Mechanism*⁹, testimonia il progressivo consolidamento di una *governance* internazionale della lotta alla corruzione, pur in assenza di esiti formalmente vincolanti e con margini di discrezionalità lasciati agli Stati, soprattutto in relazione a talune fattispecie incriminatrici di carattere facoltativo, di cui si dirà nel prosieguo.

Nel quadro appena delineato, l'Unione europea giunge relativamente tardi alla definizione di una propria strategia di contrasto alla corruzione e, per certi versi, tale strategia risulta tuttora in fase di elaborazione. Tale ritardo è dovuto anche alla mancanza di competenze in materia, almeno fino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Ciononostante, la lotta alla corruzione ha progressivamente assunto una posizione centrale nell'agenda europea, in ragione degli effetti profondamente destabilizzanti che il fenomeno produce non solo sui sistemi politici ed economici degli Stati membri, ma anche sull'ordinamento giuridico dell'Unione nel suo complesso. L'evoluzione dell'azione europea evidenzia il passaggio da interventi settoriali, spesso collegati alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione o al corretto funzionamento del mercato interno, a una progressiva intensificazione delle misure volte tanto alla prevenzione quanto alla repressione dei fenomeni corruttivi. La corruzione viene, quindi, qualificata non più soltanto come illecito incidente su specifici interessi finanziari o economici, bensì come minaccia strutturale ai valori fondanti dell'Unione, incidendo sul principio dello Stato di diritto, sul buon andamento dell'amministrazione e sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni da combattere sia nell'azione interna che nell'azione esterna. Questo percorso culmina, almeno simbolicamente, nel 2023 con il lancio da parte della Commissione europea di una strategia anticorruzione, che include anche alcune proposte dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, nonché la proposta della prima direttiva europea anticorruzione¹⁰.

Tuttavia, la vera efficacia di un approccio sistematico alla lotta alla corruzione risiede nella predisposizione di un insieme coordinato di strumenti e procedure volti a ridurre le opportunità di comportamenti illeciti prima che si manifestino, intervenendo sui fattori di rischio strutturali e rafforzando trasparenza, responsabilità e integrità delle istituzioni. Una strategia anticorruzione completa deve essere in grado di coniugare le misure repressive con interventi proattivi e sistematici, favorendo la creazione di un contesto istituzionale resiliente alle influenze illecite e ai fenomeni di corruzione transnazionale. Per tali ragioni, il presente contributo si propone di valutare se e in quale misura la recente strategia anticorruzione dell'Unione europea sia idonea a superare la frammentarietà degli strumenti europei in materia, ponendo al contempo un più incisivo accento sulla dimensione preventiva della tutela, al fine

⁹ Tale meccanismo è stato istituito nel novembre 2009 durante la terza sessione della Conferenza degli Stati Parte (CoSP3) a Doha, in Qatar, attraverso la risoluzione 3/1 e ha formalmente iniziato le sue attività nel luglio 2010.

¹⁰ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, del 3 maggio 2023, sulla lotta alla corruzione, JOIN(2023) 12 final.

di verificare se ed in che misura l'azione dell'Unione stia effettivamente evolvendo verso un approccio integrato e coordinato.

2. La competenza e la politica anticorruzione dell'Unione prima e dopo Lisbona.

Come noto, la corruzione è stata trattata in ambito comunitario come minaccia agli interessi finanziari dell'Organizzazione e legata a specifici settori, come fondi europei, concorrenza e mercato interno¹¹. È solo nel 1993 con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che vengono adottati i primi atti in materia di lotta alla corruzione, nell'ambito del c.d. Terzo Pilastro sulla Cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni (CGAI), perché considerata dagli Stati membri una questione di interesse comune¹². L'approccio era di natura prevalentemente intergovernativa attraverso l'adozione di convenzioni; anche l'introduzione delle decisioni quadro lasciava spazio ad un'applicazione limitata e un'attuazione disomogenea¹³. L'armonizzazione del diritto penale era politicamente delicata e consentita in modo restrittivo in alcuni specifici settori, come riciclaggio e ambiente¹⁴. Sempre in questo periodo vengono adottati dalle istituzioni europee i primi atti contenenti le definizioni del concetto di corruzione¹⁵ perché l'Unione inizia a riconoscere alle condotte di corruzione la

¹¹ Basti pensare all'istituzione dell'*Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude* creata nel 1987 dalla Commissione in seno al suo Segretariato Generale, sostituita dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), creato con la decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione europea, del 28 aprile 1999, per rafforzare la lotta contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, in *GUUE* L 136, del 31 maggio 1999. In quanto organo indipendente con poteri investigativi, il mandato dell'OLAF comprende indagini di natura amministrativa contro le frodi e le irregolarità che riguardano entrate e spese relative all'Unione, incluso il bilancio generale, i bilanci amministrati dall'Unione o per suo conto, e determinati fondi non coperti dal bilancio ma amministrati dalle agenzie dell'Unione per conto di queste ultime. L'OLAF estende inoltre i suoi poteri a tutte le misure che incidono o possono incidere sul patrimonio dell'Unione. Infine, ha il compito di individuare e indagare sui casi di grave cattiva condotta dei dipendenti permanenti (funzionari), di altri agenti dell'Unione e dei membri delle istituzioni dell'Unione. Nel tempo, il quadro legale è stato rafforzato (in particolare con il regolamento (UE, Euratom) 883/2013 e successive modifiche) per migliorare l'efficacia delle indagini e la cooperazione, specialmente in vista della creazione della Procura europea (EPPO), con la quale l'OLAF collabora. Sul punto, v. M. NTZIOUNI-DOUMAS, *25 Years of OLAF: Looking Back and Ahead*, in *eucriim*, 2024, n. 4, p. 301 ss. Inoltre, si ricorda come l'ex art. 280, par. 2, TCE – ora art. 325, par. 2, TFUE – avesse imposto agli Stati membri di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione con lo stesso livello di tutela previsto per i propri interessi finanziari, ammettendo, quindi, l'utilizzo del diritto penale in materia di frodi e corruzione lesive del bilancio dell'Unione.

¹² Art. K.1.

¹³ Nel 1995 viene adottata la c.d. Convenzione PIF che mira a tutelare penalmente gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi contribuenti con Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, in *GUUE* C 316, del 27 novembre 1995, successivamente integrata da vari protocolli. Viene, poi, adottata la Convenzione del 1997, elaborata sulla base dell'art. K.3, par. 2, lett. c), del Trattato sull'Unione europea, relativa alla lotta contro la corruzione che coinvolge funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri, e successivamente la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, concernente la lotta alla corruzione nel settore privato.

¹⁴ V. T. RUSSO, *Alcuni spunti riflessivi sull'evoluzione della competenza penale dell'Unione europea e sulle criticità "procedurali" della cooperazione giudiziaria in materia*, in *Riv. coop. giur. internaz.*, 2024, n. 76, p. 88 ss.

¹⁵ Così la risoluzione A4-0314/95 del Parlamento europeo, del 1995, in *GUUE* C 017, del 22 gennaio 1996, sulla lotta alla corruzione in Europa, la descrive come «il comportamento di persone con responsabilità pubbliche o private che non adempiono ai propri doveri in quanto è stato loro concesso o offerto, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o di altro tipo in cambio di azioni od omissioni nell'esercizio delle loro funzioni». Tale formulazione risulta particolarmente significativa in quanto, fin dalla sua origine, include espressamente sia il settore pubblico sia quello privato. La successiva comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 21 maggio 1997, su una politica dell'Unione contro la corruzione, COM(97) 192 def., 4, ulteriormente chiarisce l'ampiezza del fenomeno, definendo la corruzione come «qualsiasi abuso di potere o irregolarità nel processo decisionale derivante da un indebito incentivo o vantaggio». Questa impostazione è stata poi consolidata

natura di reato grave con una dimensione transfrontaliera, facendo della lotta ad esse una propria priorità politica. Ciò accade specificamente alla fine degli anni Novanta, da un lato, per la caduta della Commissione Santer dovuta ad accuse di corruzione, che mette in luce la debolezza dei sistemi di controllo all'interno delle stesse istituzioni europee¹⁶, dall'altro lato, per la preparazione al più grande allargamento dell'Unione. L'integrazione di nuovi Stati membri in fase di transizione democratica dall'Europa centrale ed orientale viene, infatti, accompagnata da una serie di misure, strumenti e meccanismi di monitoraggio specifici per combattere la corruzione a livello sovranazionale¹⁷.

Sebbene il Trattato di Amsterdam avesse introdotto l'obiettivo della realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, e sebbene nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 la corruzione fosse stata inclusa tra i "settori di particolare rilevanza" sui quali concentrare gli sforzi di armonizzazione, il quadro politico-normativo rimaneva, in concreto, sostanzialmente invariato¹⁸. L'attenzione dichiarata non si tradusse, infatti, in un immediato rafforzamento degli strumenti giuridici né in una strategia organica a livello dell'Unione. Un'evoluzione più significativa si registra con l'adozione, il 6 giugno 2011, di una Comunicazione della Commissione che istituisce il meccanismo della Relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, concepito quale strumento di monitoraggio e valutazione degli sforzi compiuti dagli Stati membri¹⁹. L'obiettivo dichiarato era duplice: da un lato, offrire una valutazione comparativa delle politiche nazionali; dall'altro, stimolare un maggiore impegno politico nel contrasto al fenomeno, anche attraverso l'individuazione di buone pratiche e criticità sistemiche. La prima relazione, pubblicata il 3 febbraio 2014, con l'intenzione, rimasta tuttavia disattesa, di procedere a un aggiornamento biennale, contribuiva ad evidenziare tanto il potenziale di uno strumento di monitoraggio a livello europeo quanto i limiti derivanti dall'assenza di effetti giuridicamente vincolanti e di un chiaro ancoraggio

nel 2003, quando la Commissione, nella sua comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 maggio 2003, Verso una politica globale dell'Unione europea contro la corruzione, COM(2003) 317, definisce la corruzione, a livello europeo, come «abuso di potere al fine di ottenere un vantaggio privato», precisando espressamente che tale nozione si applica tanto al settore pubblico quanto a quello privato. In questo senso, l'Unione europea si è collocata sin dalle prime elaborazioni in una posizione avanzata rispetto ad altri ordinamenti, adottando una concezione ampia e trasversale del fenomeno corruttivo.

¹⁶ Ne consegue un processo di riforme amministrative e di governance sotto la successiva Commissione Prodi, come l'istituzione del servizio di audit interno («IAS») della Commissione, l'11 aprile 2000. Cfr., tra gli altri, P. CRAIG, *The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation*, in *ELJ*, 2000, n. 6, p. 98 ss.

¹⁷ Con l'adozione dei ben noti criteri di Copenaghen nel 1993, che richiedono, tra l'altro, la presenza di istituzioni stabili capaci di garantire democrazia, Stato di diritto e tutela dei diritti fondamentali, l'Unione adotta tutta una serie di misure per accompagnare e controllare le riforme anticorruzione: i partenariati di adesione, i programmi di assistenza tecnica, rapporti periodici della Commissione europea, il monitoraggio per il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura e delle autorità anticorruzione, fino al più recente Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV) per Romania e Bulgaria adottato con decisione 2006/928/CE e decisione 2006/929/CE della Commissione del 13 dicembre 2006, entrambe non più in vigore dall'ottobre 2023, a seguito delle decisioni (UE) 2023/1785 e (UE) 2023/1786 adottate dalla Commissione il 15 settembre 2023.

¹⁸ Il Consiglio europeo di Stoccolma invita la Commissione europea a sviluppare indicatori per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione. Cfr. anche il Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, in *GUUE* C 115, del 4 maggio 2010.

¹⁹ COM(2011) 308 definitivo.

istituzionale nel sistema dei Trattati²⁰. Sempre nel 2011, la Commissione adottava un'ulteriore comunicazione volta a promuovere un approccio più integrato in materia di frode e corruzione, rafforzandone il collegamento con la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, con la protezione delle vittime e, più in generale, con il rispetto dello Stato di diritto e con altre politiche dell'Unione. Tali iniziative segnano il passaggio da una prospettiva prevalentemente settoriale a una visione progressivamente più sistematica, pur ancora priva di una vera e propria strategia organica e coerente²¹.

Nel frattempo, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona segna un'evoluzione significativa con l'espressa formalizzazione della competenza penale dell'Unione in materia. Ai sensi dell'art. 67, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione è chiamata a garantire un elevato livello di sicurezza, anche attraverso la prevenzione e la repressione della criminalità e il ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri. L'art. 83, par. 1, TFUE include, infatti, espressamente la corruzione tra le forme di criminalità particolarmente grave a dimensione transnazionale, attribuendo all'Unione competenze legislative dirette. Questo determina l'abbandono della decisione quadro e l'adozione di direttive e regolamenti, come la direttiva 2014/42/UE in materia di congelamento e confisca dei proventi da reato²², la c.d. direttiva PIF²³ e il regolamento (UE) 2017/1929 istitutivo della Procura europea (EPPO) ai sensi dell'art. 86 TFUE²⁴, la direttiva (UE) 2018/1673 sul contrasto al riciclaggio mediante il diritto penale²⁵, fino alla direttiva (UE) 2019/1937 relativa alla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione²⁶ (*whistleblowing*).

Dopo il Trattato di Lisbona, quindi, la politica anticorruzione dell'Unione assume progressivamente i tratti di una strategia di *governance*, nella quale l'armonizzazione penale si affianca a strumenti di *soft law*, meccanismi di monitoraggio e condizionalità finanziaria con una marcata funzione preventiva. In tale evoluzione si coglie il passaggio da un approccio prevalentemente repressivo e settoriale, ancorato alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a un modello più integrato, volto a collegare la lotta alla corruzione alla salvaguardia di una pluralità di obiettivi dell'Unione²⁷, tra cui la protezione dei diritti fondamentali e, soprattutto, il rispetto dello Stato di diritto. In questa prospettiva si inserisce l'integrazione della relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione nel rapporto annuale sullo Stato di diritto della Commissione europea, che dal 2020 dedica una sezione specifica ai sistemi

²⁰ Cfr. A. HOXHAJ, *The EU Anti-Corruption Report 2019. A Reflexive Governance Approach*, Londra-New York, 2021.

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 26 maggio 2011, La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti, COM(2011) 293 definitivo.

²² GUUE L 127, del 29 aprile 2014.

²³ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, in GUUE L 198, del 28 luglio 2017.

²⁴ GUUE L 283, del 31 ottobre 2017.

²⁵ GUUE L 284, del 12 novembre 2018.

²⁶ GUUE L 305, del 26 dicembre 2019.

²⁷ Così V. MITSILEGAS, *The aims and limits of European Union anti-corruption law*, in J. HORDER, P. ALLDRIDGE (eds.), *Modern Bribery Law: Comparative Perspectives*, Cambridge, 2013, p. 160 ss.

nazionali di prevenzione e contrasto della corruzione e ai quadri di integrità pubblica²⁸. Nell'ambito di tali meccanismi di sorveglianza, le istituzioni europee hanno affermato che un elemento essenziale dello Stato di diritto risiede nell'applicazione imparziale ed effettiva del diritto, resa possibile solo in presenza di un adeguato quadro normativo e istituzionale di prevenzione e repressione della corruzione. La lotta alla corruzione viene così configurata non soltanto come politica settoriale, ma come presupposto sistemico del corretto funzionamento dell'ordinamento dell'Unione²⁹.

Non va dimenticato, inoltre, che già in ambito comunitario la lotta alla corruzione presentava una dimensione trasversale nell'azione esterna, in particolare nei rapporti con Stati terzi in materia di aiuto allo sviluppo e cooperazione internazionale³⁰. Oggi tale dimensione risulta ulteriormente rafforzata in chiave di condizionalità politica e finanziaria, specialmente nell'ambito della politica europea di vicinato e nei processi di adesione, ove il rispetto dello Stato di diritto e l'esistenza di efficaci sistemi anticorruzione costituiscono criteri centrali di valutazione nello *screening* pre-adesione³¹. Ciononostante, i dati dell'Eurobarometro continuano a evidenziare un significativo scarto tra l'intensità dell'intervento normativo e la percezione sociale del fenomeno: circa due terzi dei cittadini europei ritengono, infatti, che la corruzione sia diffusa e insufficientemente perseguita³².

²⁸ Tale evoluzione conferma quanto osservato in dottrina circa la progressiva "costituzionalizzazione" del principio dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione e la sua trasformazione in parametro trasversale di valutazione delle politiche nazionali su cui v., per tutti, L. PECH, "*A Union Founded on the Rule of Law*": *Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, in *ECLR*, 2010, n. 3, p. 375 ss.; e, tra gli altri, A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021 e A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023. L'inclusione dei profili anticorruzione anche nel Semestre europeo, originariamente concepito come strumento di coordinamento macroeconomico, evidenzia ulteriormente questa tendenza. Cfr. A. VERDUN, J. ZEITLIN, *Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal Eur. Publ. Pol.*, p. 137 ss.

²⁹ Basti pensare al regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in *GUUE* L 433I, del 22 dicembre 2020, in riferimento alle violazioni dei principi dello Stato di diritto che incidono o rischiano seriamente di incidere sul bilancio, comprese le carenze sistemiche degli Stati membri nella lotta contro la corruzione, su cui cfr. D. KELEMEN, *Appeasement*, ad Infinitum, in *Maastricht JECL*, 2022, n. 2, p. 177 ss.; e F. PEIRONE, *Another Brick in the Building of the EU Rule of Law: Anti-Corruption*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, n. 2, p. 516 ss.

³⁰ Ad esempio, nei rapporti con i paesi ACP, la Convenzione di Lomé IV, nella revisione del 1995, includeva all'art. 5 «*strengthening of the rule of law and good governance*». Inoltre, nell'Accordo di Cotonou del 2000 all'art. 97 si prevedeva che i casi gravi di corruzione potessero giustificare consultazioni e, in ultima istanza, la sospensione della cooperazione finanziaria.

³¹ La lotta alla corruzione e l'esistenza di istituzioni democratiche ed indipendenti sono pre-condizione di adesione, incluso nel *Cluster 1* sui *fundamentals* dei negoziati. Sul punto v. T. RUSSO, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Napoli, 2024; e, più recentemente, M. EVOLA, *L'ammissione di Stati terzi all'Unione europea*, Padova, 2025. V., altresì, P. SZARECK-MASON, *The European Union's Fight Against Corruption. The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, Cambridge, 2010; M.R. CORMAN, *EU Anti-corruption Efforts in the Eastern Neighbourhood. The Ambitions-Capability Gap of the European Union*, Leiden-Boston, 2025.

³² I dati dell'Eurobarometro (2024-2025) indicano che, sebbene la maggior parte degli europei (69%) ritenga la corruzione inaccettabile, un'ampia maggioranza (68%-70%) la ritiene ancora diffusa nel proprio Paese. I risultati principali rivelano un profondo scetticismo nei confronti degli sforzi nazionali, con il 65% che ritiene che la corruzione ad alto livello non sia sufficientemente perseguita.

3. La necessità di un approccio sistematico: il pacchetto anticorruzione della Commissione del 2023.

Così, nel maggio 2023 la Commissione europea presenta il cosiddetto pacchetto anticorruzione, o Strategia dell'Unione europea contro la corruzione, segnando un passaggio rilevante verso un approccio più organico e sistematico al contrasto del fenomeno. Il pacchetto si fonda, in primo luogo, sulla già citata comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla lotta alla corruzione³³, nella quale la Commissione procede a una ricognizione della legislazione e delle politiche esistenti, sottolineando come la corruzione rappresenti un elemento strutturale di gran parte delle attività della criminalità organizzata. In particolare, la Comunicazione evidenzia che circa il 60% delle organizzazioni criminali ricorre a pratiche corruttive per infiltrarsi nel settore pubblico o privato. Tale constatazione si inserisce nel solco tracciato dalla Strategia dell'UE per la sicurezza e dalla Strategia dell'UE contro la criminalità organizzata 2021-2025, che hanno già riconosciuto il nesso strutturale tra corruzione e criminalità organizzata, individuando al contempo un rischio particolarmente elevato in settori specifici quali la sanità, i trasporti, l'edilizia, la gestione dei rifiuti, l'aerospazio e la difesa, l'agricoltura, l'alimentazione, il lavoro e la protezione sociale.

L'obiettivo dichiarato del pacchetto è quello di rafforzare l'efficacia delle politiche di prevenzione e contrasto della corruzione attraverso un approccio strategico più ampio e integrato. Ciò comporta, da un lato, il coordinamento e il rafforzamento delle iniziative già esistenti e, dall'altro, lo sviluppo di nuovi strumenti a livello sia dell'Unione sia degli Stati membri. Parallelamente, la Strategia afferma l'esigenza di contrastare la corruzione anche oltre i confini dell'Unione, integrando le politiche anticorruzione nell'azione esterna e nella dimensione globale della *governance*. Tant'è vero che, incluso nel pacchetto, vi è una proposta di decisione del Consiglio relativa a misure restrittive contro atti gravi di corruzione, presentata dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza³⁴, nonché una proposta congiunta di regolamento del Consiglio in materia di misure restrittive³⁵ per la necessità di integrare, negli strumenti della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), un regime specifico di sanzioni volto a colpire la corruzione che arrechi un danno grave o minacci seriamente gli interessi fondamentali dell'Unione e gli obiettivi della PESC, in conformità con l'art. 21 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

Ancor più, un elemento centrale del nuovo approccio è rappresentato dal rafforzamento della dimensione preventiva. La Comunicazione sottolinea infatti come politiche anticorruzione realmente efficaci debbano fondarsi su misure volte a incrementare la trasparenza, promuovere l'etica pubblica e l'integrità, nonché disciplinare in modo adeguato contesti particolarmente esposti al rischio corruttivo, quali i conflitti di interesse, il *lobbying*, il fenomeno delle c.d. porte girevoli (*pantouflage* o *revolving door*) ed il traffico di influenze. È noto come, nel dicembre 2022, il Parlamento europeo sia stato coinvolto in un grave scandalo di corruzione,

³³ V. *supra* nota 10.

³⁴ HR(2023)108.

³⁵ JOIN(2023)13.

“Qatargate”³⁶, che ha messo in luce significative debolezze strutturali nel quadro normativo relativo alla condotta dei deputati, alla regolamentazione delle attività di lobbying, al contrasto delle influenze straniere e alla tutela dei *whistleblower*. Tale vicenda, nonostante l’adesione dell’Unione all’UNCAC, ha evidenziato come i principi di prevenzione e di effettiva attuazione sanciti dalla Convenzione non fossero stati ancora pienamente recepiti e tradotti nelle regole e nelle prassi istituzionali europee. Così, accanto al processo di riforme già avviate dal Parlamento stesso³⁷, nel contesto del pacchetto anticorruzione la Commissione europea presenta anche un comunicazione dell’8 giugno 2023 sulla proposta di un organismo etico interistituzionale³⁸ per innalzare gli *standard* di integrità all’interno delle istituzioni europee, stabilendo norme minime comuni per la condotta etica dei membri di Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione europea, Corte di giustizia, Banca centrale europea, Corte dei conti, Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni, nonché un meccanismo formale per il coordinamento e lo scambio di opinioni in materia.

Pertanto, le linee di intervento individuate dalla Commissione comprendono un insieme articolato di misure, in parte già esistenti e in parte di nuova introduzione. Esse si traducono, altresì, nell’aggiornamento periodico delle disposizioni preventive contenute nella legislazione dell’Unione, sia di carattere trasversale sia settoriale; nell’integrazione sistematica delle misure di prevenzione della corruzione; nello sviluppo di nuove politiche e programmi, anche mediante strumenti di mappatura e valutazione dei rischi; nel rafforzamento della cooperazione tra l’Unione e gli Stati membri attraverso l’istituzione di reti dedicate, tra cui la *EU Network of Anti-Corruption Authorities* (EUAN)³⁹; nel sostegno alle riforme nazionali in materia di prevenzione e contrasto della corruzione; nella promozione di una cultura dell’integrità all’interno della società civile, nonché nell’inclusione delle politiche anticorruzione nell’azione esterna dell’Unione.

Tuttavia, l’elemento cardine del pacchetto anticorruzione è rappresentato dalla proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione⁴⁰, «volta ad aggiornare e ad armonizzare le norme dell’Unione in materia di definizione dei reati di corruzione e relative sanzioni, a garantire *standard* elevati nel contrastare l’intera varietà dei reati di corruzione, a prevenire meglio il fenomeno e a migliorare l’applicazione della normativa». La direttiva è destinata a sostituire la decisione quadro 2003/568/GAI e la Convenzione del 1997, inserendosi in un sistema più ampio e coordinato. Essa tiene, infatti, conto delle interazioni con la direttiva (UE) 2018/1673

³⁶ Cfr. O. COSTA, *The European Parliament and the Qatargate*, in *Journal of Common Market Studies*, 2024, n. 51, p. 76 ss.; S. HEGEWALD, D. SCHRAFF, *Corruption and Trust in the European Parliament: Quasi-Experimental Evidence from the Qatargate Scandal*, in *European Journal of Political Research*, 2024, n. 4, p. 1674 ss.; N. PARISI, D. RINOLDI, *Lo “Spazio” del diritto penale fra soprannazionalità (dell’Unione Europea) e nazionalismo (italiano) alla luce della controversa vicenda “Qatargate”*, in *Freedom, Security & Justice*, 2023, n. 3, p. 14 ss.

³⁷ Cfr. N. PARISI, *Come l’Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto Qatargate*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, n. 1 e C. MARENGHI, *Il c.d. Qatargate e le nuove norme del Parlamento europeo in materia di whistleblowing: troppo tardi e troppo poco*, in *Eurojus*, 2024, n. 3, p. 116 ss.

³⁸ COM(2023) 311 final. Tale comunicazione è accompagnata dall’Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio, in *GUUE* L 207, dell’11 giugno 2021.

³⁹ Questa si aggiunge alla Rete europea di etica pubblica (*European Network for Public Ethics* – ENPE), nonché alla Rete delle autorità europee per l’integrità e il *Whistleblowing* (*Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities*, NEIWA).

⁴⁰ COM/2023/234 final.

sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, con la nuova direttiva (UE) 2024/1260 sul recupero e la confisca dei beni, nonché con l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva sul *whistleblowing* ai reati contemplati dalla proposta⁴¹. La Commissione giustifica tale intervento legislativo evidenziando come l'attuale quadro normativo dell'Unione in materia di corruzione risulti frammentato e parziale, essendo composto da una pluralità di atti che disciplinano solo aspetti specifici del fenomeno. Viceversa, la lotta alla corruzione viene qualificata come elemento essenziale per la tutela dei valori fondamentali dell'Unione, in particolare dello Stato di diritto, per il rafforzamento della fiducia dei cittadini nei confronti dei governi e delle istituzioni pubbliche, nonché per garantire la coerenza e l'effettività della risposta dell'Unione al fenomeno corruttivo.

4. Il rafforzamento della risposta penale europea: la prima direttiva sulla lotta alla corruzione.

La proposta di direttiva anticorruzione viene, quindi, presentata dalla Commissione europea all'esito di un'ampia consultazione condotta sia con gli Stati membri, in relazione alle rispettive disposizioni nazionali in materia di criminalizzazione e contrasto della corruzione, sia con i principali *stakeholders*. Nel complesso, dagli esiti della consultazione è emersa una convergenza significativa sulla necessità di procedere a un'armonizzazione dei reati di corruzione e delle relative sanzioni, al fine di garantire un contrasto più efficace e coerente del fenomeno a livello dell'Unione. In particolare, viene evidenziato come la persistente divergenza delle definizioni nazionali costituisca un ostacolo rilevante alla cooperazione giudiziaria e di polizia in ambito transfrontaliero, compromettendo l'effettività dell'azione repressiva. Alla luce delle evidenze raccolte e delle valutazioni pregresse, la Commissione ha optato per un modello di intervento che prevede un'armonizzazione sostanziale in linea con gli *standard* fissati dall'UNCAC, adottando tuttavia un approccio più ambizioso e andando oltre gli obblighi internazionali nei settori in cui un'azione a livello dell'Unione viene ritenuta suscettibile di

⁴¹ Come è noto, la corruzione costituisce uno dei più rilevanti reati presupposto ai fini di riciclaggio con la conseguenza che una volta che la direttiva anticorruzione avrà armonizzato e ampliato il campo dei reati di corruzione la portata dei reati presupposto ai fini del riciclaggio sarà ampliata, rafforzando così l'efficacia dell'azione contro il riciclaggio derivante da corruzione. Questo significa anche che gli Stati membri dovranno coordinare l'attuazione delle due direttive per evitare lacune o contrasti tra definizioni di reato e meccanismi di punizione. Per un parallelo effetto positivo nell'*enforcement* delle sanzioni dopo l'adozione della c.d. direttiva sanzioni, si veda S. TOSZA, *Enforcement of International Sanctions as the Third Pillar of the Anti-Money Laundering Framework. An Unannounced Effect of the AML Reform and the Sanctions Directive*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2024, n. 3, p. 336 ss. Inoltre, la direttiva (UE) 2024/1260, che stabilisce norme minime per il reperimento, l'identificazione, il congelamento, la confisca e la gestione dei beni di origine criminale, include espressamente nell'ambito di applicazione, tra gli altri, i reati di corruzione e quelli disciplinati dalla direttiva (UE) 2018/1673 (riciclaggio). Ciò avrà immediata incidenza sulla gamma dei reati che attivano le misure di *asset-tracing* e confisca della direttiva confisca. Pertanto, se un reato di corruzione viene commesso e l'accusa porta a una condanna (o a misure di confisca anche "*non-conviction based*"), le autorità nazionali potranno applicare le regole della direttiva (UE) 2024/1260 per recuperare i beni illeciti, sebbene, come si vedrà in seguito, non manchino criticità. Infine, estendere espressamente il campo di applicazione della protezione dei *whistleblower* significa che segnalazioni sui fatti di corruzione coperti dalla nuova direttiva anticorruzione dovrebbero rientrare nelle tutele offerte dal regime *whistleblowing*, come la protezione contro ritorsioni, anonimato e canali di segnalazione efficaci. Tanto determina, inoltre, un incentivo aggiuntivo per la rilevazione precoce di condotte corruttive, rafforzando quindi la prevenzione e l'applicazione delle norme. Gli Stati membri dovranno, quindi, garantire che i sistemi di protezione dei segnalanti coprano questi nuovi reati, riducendo il rischio di "zone grigie" tra norme penali e strumenti di segnalazione.

produrre benefici concreti in termini di cooperazione transfrontaliera⁴². Tale scelta è stata accompagnata dall'esigenza di bilanciare il rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali con la coerente applicazione del diritto dell'Unione⁴³.

Trattandosi di una competenza concorrente, la Commissione ha motivato l'intervento legislativo con il rispetto del principio di sussidiarietà, sostenendo che l'azione dell'Unione sia idonea a generare un valore aggiunto rispetto agli interventi nazionali isolati. In particolare, il ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri contribuirebbe a garantire condizioni di parità, *standard* comuni e un più elevato livello di coordinamento, agevolando l'operato delle autorità giudiziarie e di contrasto e riducendo il rischio che gli autori dei reati possano avvalersi di ordinamenti caratterizzati da discipline meno rigorose o incomplete in materia anticorruzione. Parimenti, la proposta è stata valutata alla luce del principio di proporzionalità, di cui all'art. 5, par. 4, TUE. In tale prospettiva, la Commissione ha sottolineato come la direttiva si limiti a quanto necessario per prevenire e contrastare efficacemente la corruzione, nonché per dare attuazione agli obblighi e agli *standard* internazionali, in particolare quelli derivanti dall'UNCAC. Tuttavia, accanto ai reati tradizionalmente previsti come obbligatori, quali la corruzione nel settore pubblico e privato, l'appropriazione indebita e l'intralcio alla giustizia, la proposta rende obbligatoria ai sensi del diritto dell'Unione anche l'incriminazione delle ulteriori condotte dell'abuso d'ufficio, del traffico di influenze e, nel rispetto delle costituzioni e dei principi fondamentali degli ordinamenti nazionali, dell'arricchimento illecito, rispetto ai quali l'UNCAC, invece, utilizza l'espressione «Each State shall consider adopting».

Ne consegue certamente un rafforzamento della risposta europea nella lotta alla corruzione in quanto una più ampia armonizzazione delle normative anticorruzione degli Stati membri contribuisce a garantire un livello più uniforme di tutela giuridica e di applicazione del diritto in tutto il territorio dell'Unione. La significativa eterogeneità degli ordinamenti nazionali costituisce, infatti, un ostacolo rilevante all'efficace contrasto dei fenomeni corruttivi con dimensione sovranazionale. Viceversa, la convergenza normativa facilita le indagini e il perseguimento dei reati di corruzione transfrontaliera, riducendo le incertezze interpretative e applicative. In secondo luogo, l'introduzione di *standard* comuni contribuisce a potenziare la cooperazione tra le autorità di contrasto degli Stati membri. Un quadro normativo più omogeneo consente infatti un più agevole ricorso a strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia, favorendo lo svolgimento di indagini congiunte e una più efficiente condivisione delle informazioni. Ancora l'armonizzazione delle sanzioni penali riduce il rischio di *forum shopping* e limita la possibilità per gli autori di reati corruttivi di sfruttare differenze tra ordinamenti nazionali caratterizzati da regimi sanzionatori meno severi⁴⁴.

⁴² L. SALAZAR, M. CLEMENTUCCI, *Per una nuova anticorruzione europea: EU-rbi et orbi*, in *Sist. pen.*, 2023, p. 69 ss.

⁴³ In senso contrario, si sono espresse alcuni Stati membri, come l'Italia, su cui v. N. PARISI, D. RINOLDI, *La proposta di direttiva UE anticorruzione e l'errore concettuale dei deputati italiani*, in *Europea*, 2023; ID., *(Proposta di) Direttiva UE anticorruzione: i problemi sono altri, non quelli segnalati in due ravvicinate occasioni dalla Camera dei deputati italiana*, in *Dem-e-tra.it*, 2023; nonché M. GAMBARDILLA, *La "Proposta di Direttiva in materia di lotta alla corruzione" al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d'ufficio e traffico di influenze*, in *Sist. pen.*, 2023. Sul punto v. anche *infra* paragrafo 5.

⁴⁴ In generale, sulla direttiva cfr. V. MONGILLO, *Strengths and Weaknesses of the Proposal for a EU Directive on Combating Corruption*, in *Sist. Pen.*, 2023, n. 7, p. 1 ss.

In aggiunta, la proposta incide positivamente sul livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e nello Stato di diritto. L'adozione di una posizione europea in materia di contrasto alla corruzione costituisce, infatti, un segnale di impegno concreto a favore dell'integrità, della trasparenza e della responsabilità pubblica, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale. In questa prospettiva, merita una valutazione positiva anche la già segnalata estensione dell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 sulla protezione dei *whistleblower* a tutti i reati previsti dalla proposta, nonché l'introduzione di misure obbligatorie di formazione e prevenzione. Tali misure mirano, in particolare, a rafforzare la consapevolezza pubblica sugli effetti dannosi della corruzione, a promuovere principi di buona *governance* e di integrità, a disciplinare i principali fattori che favoriscono il fenomeno corruttivo, a individuare i settori maggiormente esposti al rischio e a valorizzare il ruolo della società civile nel contrasto al fenomeno. In tale contesto, si inserisce anche l'obbligo per gli Stati membri di istituire o rafforzare organismi o unità specializzate nella prevenzione e repressione della corruzione a livello nazionale. Infine, nel complesso, la proposta evidenzia una crescente consapevolezza della natura evolutiva e multidimensionale della corruzione, quale strumento di ingerenza straniera e di compromissione dei processi democratici.

5. Armonizzazione incompiuta e resistenze nazionali: le criticità strutturali della proposta.

Ciononostante, la proposta ha subito diversi arretramenti in sede di negoziati interistituzionali. Nel febbraio 2024, il Parlamento europeo adottava la propria posizione, insistendo in particolare sul rafforzamento della tutela della democrazia e della consapevolezza dei fenomeni corruttivi, proponendo, tra l'altro, l'armonizzazione di alcune pratiche corruttive, quali il finanziamento illecito della politica (art. 12a) e la cattiva condotta nell'esercizio di funzioni pubbliche (art. 13b); il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni per le comunità e i soggetti colpiti da reati di corruzione (considerando 29a); il rafforzamento dei diritti delle vittime e delle organizzazioni della società civile che le rappresentano in giudizio (considerando 33b e artt. 23b e 23d). Inoltre, lo stesso proponeva l'estensione delle misure preventive con un'ampia elencazione esemplificativa degli strumenti preventivi che gli Stati membri erano chiamati ad adottare ai sensi dell'art. 3⁴⁵. Nella riunione del 14 giugno 2024, invece, il Consiglio (Giustizia e Affari Interni), adottava un orientamento generalmente più riduttivo, incidendo sugli elementi costitutivi del traffico di influenze, delimitando la fattispecie di arricchimento illecito, introducendo la mera facoltà e non più l'obbligo di prevedere l'abuso di ufficio come reato (art. 11), nel frattempo depenalizzato nell'ordinamento italiano⁴⁶,

⁴⁵ La versione proposta dal Parlamento europeo era diretta a costruire un vero e proprio sistema anticorruzione strutturato, con obblighi precisi e strumenti definiti. Inoltre, si ampliava l'ambito di applicazione: non solo gli Stati membri, ma anche le istituzioni e le agenzie dell'Unione erano chiamate ad adottare misure analoghe, come volontà di creare un quadro coerente a tutti i livelli. Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_EN.html.

⁴⁶ Come è noto, la questione è sorta a seguito dell'adozione della Legge 9 agosto 2024, n. 114, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare, in *GU* n. 187, del 10 agosto 2024, nota come "Legge Nordio", entrata in vigore il 25 agosto 2024, che ha abrogato l'art. 323 c.p. sull'abuso d'ufficio e modificato il reato di traffico di influenze illecite, su cui R. GAROFOLI, *Note critiche sulla proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio*, in *Sist. pen.*, 2023, G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. n. 114/2024: il quadro dei problemi di diritto intertemporale e le possibili questioni di legittimità costituzionale*, in *Sist. pen.*, 2024, nn. 7-8, p. 187 ss.; nonché A. MANNA, *Sull'abolizione dell'abuso*

riducendo i livelli delle pene detentive massime (art. 15), incidendo sulle pene accessorie applicabili alle persone giuridiche (art. 17), sui termini di prescrizione (art. 21), circoscrivendo l'obbligo di revoca delle immunità al rispetto degli ordinamenti costituzionali nazionali (art. 19), nonché notevolmente limitando le misure di prevenzione. Infine, il termine per il recepimento della direttiva veniva portato a 36 mesi rispetto ai 18 mesi inizialmente proposti dalla Commissione europea.

Il 2 giugno 2025, *Transparency International*, insieme a 57 Organizzazioni della società civile, indirizzavano una lettera aperta al Consiglio dell'Unione europea e al Parlamento europeo, sollecitando il sostegno e il rafforzamento delle misure anticorruzione proposte dal Parlamento nell'ambito del negoziato sulla direttiva. I firmatari chiedevano l'attenzione sulla fase cruciale del processo legislativo interistituzionale, invitando i decisori europei a dimostrare una concreta volontà politica di contrastare la corruzione e a promuovere *standard* più elevati di integrità, trasparenza e responsabilità in tutta l'Unione⁴⁷. Ciononostante, l'accordo provvisorio, raggiunto il 2 dicembre scorso dopo mesi di negoziati tra Parlamento e Consiglio, e la recentissima adozione da parte del Parlamento europeo il 26 marzo, hanno evidenziato e acuito alcune criticità strutturali della stessa proposta iniziale che incidono sulla sua effettività e coerenza complessiva⁴⁸, partendo proprio dalle misure preventive che vengono posticipate e "sminuite" non solo rispetto alla posizione del Parlamento europeo, ma anche rispetto alla proposta iniziale della Commissione. In particolare, mentre l'art. 3 della proposta originaria

d'ufficio e gli ulteriori interventi in tema di delitti contro la P.A.: note critiche., in *Sist. pen.*, 2024. Successivamente, il governo italiano, con il D.-L. 4 luglio 2024, n. 92 ("Decreto Carceri"), convertito in L. 8 agosto 2024, n. 8, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia, in *GU* n. 186, del 9 agosto 2024, ha introdotto il reato di appropriazione indebita mediante distrazione, che comporta l'appropriazione indebita di denaro o beni mobili da parte di un pubblico ufficiale, cercando di colmare il vuoto normativo. Sul punto, v. G.L. GATTA, *Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona Cesarini del 'peculato per distrazione' (art. 314-bis c.p.) e obblighi (non pienamente soddisfatti) di attuazione della direttiva UE 2017/1371*, in *Sist. pen.*, 2024, nn. 7-8, p. 135 ss. Sul punto si rinvia anche alla sentenza della Corte cost., 7 maggio 2025, n. 95, ECLI:IT:COST:2025:95. Inoltre, Cfr. P. FROSINA, W. MARRA, *Direttiva anticorruzione Ue, Meloni ottiene lo sconto sull'abuso d'ufficio per dire sì*, in *Il Fatto Quotidiano*, 2025. In ogni caso, la reintroduzione della fattispecie dell'esercizio illecito di funzione pubbliche, di cui all'art. 7 della direttiva come recentemente adottata, richiederà probabilmente un intervento del legislatore italiano prima della scadenza del termine di trasposizione.

⁴⁷ *Transparency International, European Parliament and Council: Prove Your Commitment with a Strong Anti-Corruption Directive – Open Letter from 57 Civil Society Organisations*, 2 giugno 2025, consultabile su https://files.transparencycdn.org/images/EU-Anti-Corruption-Directive_Open-letter-to-EU-institutions-02-June-2025.pdf.

⁴⁸ Come risulta dall'*European Parliament Research Service, Directive on Combating Corruption – Legislation in Progress*, la proposta armonizza le fattispecie penali, ma non introduce obblighi dettagliati su *lobbying*, conflitti di interesse o *revolving doors*. Viceversa, come risulta dall'*OECD, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, 2021, consultabile su https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/05/lobbying-in-the-21st-century_bb7a371a/c6d8eff8-en.pdf, secondo gli *standard* internazionali, la prevenzione della corruzione richiede proprio strumenti strutturati di regolazione del *lobbying* e dei conflitti di interesse. Ne consegue che la proposta privilegia l'armonizzazione repressiva, trascurando i fattori sistemici che favoriscono la corruzione. Inoltre, la convergenza normativa non si realizza senza obblighi armonizzativi vincolanti, come evidenziato da *Transparency International, Lobby Transparency Across the EU*, 2024, consultabile su https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf, che sottolinea la forte eterogeneità tra Stati membri nella regolazione del *lobbying* e dei registri di trasparenza, e dalla stessa Commissione europea nei *Rule of Law Reports*, che mostrano divergenze strutturali tra ordinamenti nazionali su conflitti di interesse e porte girevoli. D'altronde, sempre dall'*OECD, Lobbying in the 21st Century, cit.*, si evidenzia che l'assenza di *standard* comuni favorisce fenomeni di elusione e *forum shopping* regolatorio.

richiamava i *key preventive tools* obbligatori, sintetizzando le principali categorie (accesso alle informazioni, conflitti di interesse, dichiarazioni patrimoniali, regolazione interazioni pubblico-privato), nella versione adottata gli strumenti, sia pur mantenuti anche con esempi concreti (finanziamento dei partiti, *revolving doors*, verifiche patrimoniali, ecc.), vengono elencati con la formula «may include, for instance», lasciando ampio margine di discrezionalità agli Stati. Inoltre, l'art. 3 divenuto art. 21a nell'accordo provvisorio e poi art. 20 nel testo approvato è più descrittivo e flessibile. Anche le valutazioni del rischio sono «within appropriate intervals» e le azioni sono descritte in maniera più generica, senza obbligo di piani strutturati⁴⁹.

Così, con riferimento alla dimensione preventiva è stata oggetto di rilievo critico la scelta della Commissione di non prevedere *standard* minimi comuni in relazione ai principali fattori che favoriscono la corruzione. L'assenza di obblighi di armonizzazione in materia di lobbying, fenomeno delle c.d. porte girevoli (*pantouflage* o *revolving door*) o obblighi di segnalazione determina, di fatto, l'impossibilità di realizzare una reale convergenza tra le legislazioni nazionali⁵⁰. Tale lacuna viene colmata solo attraverso un insieme eterogeneo e spesso incoerente di norme settoriali, dando luogo a una disciplina frammentata (*patchwork legislation*) che rischia di produrre effetti distorsivi sul funzionamento del mercato interno. Anche la questione dell'armonizzazione del reato di abuso di ufficio viene risolta con la sostituzione del reato di *unlawful exercise of public functions* che si caratterizza per un approccio più flessibile e meno incisivo, non delimitando con precisione né la fattispecie né la finalità perseguita dall'agente, nonché per un ampio margine di discrezionalità agli Stati, anche consentendo loro di limitare l'ambito soggettivo a determinate categorie di funzionari pubblici. Ne deriva una fattispecie "aperta", che rischia di tradursi in applicazioni eterogenee e, quindi, idonea a mantenere una certa frammentarietà. Ulteriori criticità riguardano l'uso, sin dalla proposta, di definizioni ampie e indeterminate, quali quelle di vantaggio indebito o di interesse pubblico o generale, suscettibili di interpretazioni divergenti nei diversi ordinamenti nazionali. Ciò comporta il rischio di applicazioni disomogenee della disciplina e di un aumento dell'incertezza giuridica, in contrasto con l'obiettivo dichiarato di rafforzare la prevedibilità e la coerenza del quadro normativo europeo⁵¹.

Ulteriori resistenti nazionali, che hanno favorito una disciplina al ribasso, hanno riguardato l'incidenza della direttiva sulla sovranità penale nazionale, paventando l'imposizione di definizioni e sanzioni non pienamente compatibili con le rispettive tradizioni

⁴⁹ Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/libe/inag/2026/01-09/LIBE_AG\(2026\)782345_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/libe/inag/2026/01-09/LIBE_AG(2026)782345_EN.pdf).

⁵⁰ Sebbene nella Comunicazione, la Commissione richiami diverse volte la necessità di regolamentare ambiti quali il conflitto di interessi, l'attività di *lobbying* e il fenomeno delle porte girevoli, il testo della direttiva li richiama solo nei considerando. Nella versione approvata «interest declarations and regulation of revolving doors situations by national officials designated by national law» sono tra le misure preventive che gli Stati membri possono adottare (art. 20, par. 3).

⁵¹ In generale, l'impiego di nozioni ampie si pone in tensione con il principio di determinatezza della norma penale, principio ritenuto centrale anche nel processo di integrazione europea. Per alcune considerazioni generali, si rimanda ad A. NISCO, *Principio di determinatezza e interpretazione in diritto penale: considerazioni teoriche e spunti comparatistici*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3, p. 1 ss. Inoltre, l'armonizzazione minima non garantisce di per sé uniformità applicativa, potendo anzi generare persistenti divergenze sistemiche tra ordinamenti nazionali. In questo senso, cfr. V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Londra, 2022, II ed.

giuridiche e costituzionali⁵². Anche in dottrina, alcuni studiosi hanno segnalato il rischio di un'eccessiva estensione della responsabilità penale a danno del principio di legalità e della presunzione di innocenza⁵³, tra l'altro, non controbilanciata a livello dell'Unione da meccanismi idonei a garantire la restituzione dei beni di provenienza corruttiva ai Paesi vittime⁵⁴, e da effettivi poteri investigativi e di controllo attribuiti all'organismo etico interistituzionale, il cui funzionamento risulta in larga misura basato sull'autocontrollo⁵⁵. A tali perplessità si affianca il problema, di natura più strettamente operativa, della carenza di risorse destinate all'attuazione della direttiva. In numerosi Stati membri, infatti, le autorità competenti risultano prive di adeguati mezzi umani, finanziari e tecnologici, con il rischio che le nuove disposizioni restino in larga misura inattuata o trovino applicazione solo formale⁵⁶. Ulteriori profili critici emergono con riferimento ai tempi e alle modalità di recepimento. Il processo di trasposizione nazionale della direttiva, portato in generale a 24 mesi, e, in particolare, a 36 mesi proprio sulla valutazione del rischio (art. 20, par. 5) e l'adozione delle strategie nazionali in materia di prevenzione e lotta alla corruzione (art. 21), si presenta potenzialmente lungo e disomogeneo, con il rischio di accentuare le disparità tra gli Stati membri nell'attuazione effettiva delle misure anticorruzione⁵⁷.

Non è escluso, infine, il rischio di un uso strumentale delle nuove norme a fini politici. In contesti caratterizzati da una limitata indipendenza della magistratura o da fragili equilibri istituzionali, l'inasprimento della disciplina anticorruzione potrebbe essere utilizzato in modo

⁵² Sul punto cfr. le obiezioni sollevate da alcuni parlamenti nazionali e consultabili all'European Parliamentary Research Service su

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762406/EPRS_BRI\(2024\)762406_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762406/EPRS_BRI(2024)762406_EN.pdf)

⁵³ È stato, infatti, evidenziato che il prospettato ampliamento delle fattispecie corruttive potrebbe condurre a una significativa dilatazione nella misura in cui il reato di corruzione non richiederebbe più, in modo chiaro e necessario, né la violazione di uno specifico dovere funzionale né il conseguimento di un vantaggio qualificabile come "indebito". Tale estensione, se combinata con la previsione dei reati di abuso d'ufficio e di arricchimento derivante da corruzione, rischierebbe di attrarre nell'ambito della sanzione penale condotte riconducibili all'ordinaria attività politico-amministrativa o a meri inadempimenti contrattuali di natura privata. Ne potrebbe derivare un indebolimento dei principi di legalità e di determinatezza della fattispecie penale, nonché una compressione della presunzione di innocenza, esponendo l'azione pubblica e privata a margini di incertezza applicativa e a un uso potenzialmente selettivo dello strumento penale. Sul punto, v. F. ZIMMERMANN, *Just Call It Corruption and Criminalise... An Assessment of the Commission's Proposal for an EU Directive on Combating Corruption*, in *European Criminal Law Review*, 2024, n. 1, p. 27. Cfr. anche M. KAIAFA-GBANDI, A. GIANNAKOULA, *Punishing corruption in the public and the private sector: key issues on current EU policy and rule-of-law challenges*, in V. MITSILEGAS, M. BERGSTRÖM, T. QUINTEL (eds.), *Research Handbook on EU Criminal Law*, Cheltenham, 2024, p. 363 ss.

⁵⁴ Le problematiche che già esistono a livello internazionale (cfr. S. BUSILLO, *Asset Recovery: nuova enfasi da parte delle Nazioni Unite nella lotta alla corruzione*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, 2022, n. 1, p. 59 ss.) non sarebbero adeguatamente affrontate. In senso critico, v. A.H. OCHNIO, *Recent Developments in EU Anti-Corruption Strategy: The Missing Element of the Return of Corrupt Assets to "Victim Countries"*, in *Journal of Money Laundering Control*, 2024, n. 7, p. 1 ss.

⁵⁵ Cfr. D.P. IONESCU, A. NĂSTASE, *A. Much Ado About Nothing? Reflections on the European Commission's Proposal for an Inter-institutional Ethics Body*, in *Eur. J. Risk Regul.*, 2023, n. 1, p. 179.

⁵⁶ L'introduzione di nuovi obblighi di conformità comporta un aumento degli oneri burocratici per le amministrazioni pubbliche e per le imprese private, in particolare per le piccole e medie imprese, chiamate ad adottare sistemi interni di segnalazione, procedure di controllo anticorruzione e meccanismi di audit etico.

⁵⁷ Come evidenzia la stessa Commissione nella Comunicazione del maggio 2023, p. 13: «Molti Stati membri segnalano di aver criminalizzato, nella propria normativa nazionale, il traffico d'influenze, ma alcune definizioni sono sensibilmente diverse dalle pertinenti disposizioni dell'UNCAC, e in qualche caso il reato è contemplato solo in parte. L'arricchimento senza causa è contemplato solo sporadicamente: otto Stati membri lo segnalano in qualche modo nella normativa nazionale, mentre altri comunicano che tali aspetti sono contemplati nella normativa concernente il riciclaggio o la confisca dei beni».

selettivo, ad esempio per colpire oppositori politici o giustificare indagini sproporzionate, compromettendo le garanzie dello Stato di diritto. D'altronde, la presenza di lacune negli ordinamenti nazionali, come nel caso, ad esempio, della Polonia e della Bulgaria dove si identificano debolezze nella responsabilità delle persone giuridiche, nella prosecuzione dei reati di corruzione, nella protezione dei *whistleblower* e nelle autorità specializzate⁵⁸, rischia di minare gli *standard* europei che potrebbero non tradursi in pratiche efficaci in assenza di una significativa riforma interna. Senza un adeguato rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio, di assistenza tecnica e di sostegno finanziario, il rischio è quello di perpetuare un modello di *governance* anticorruzione caratterizzato da elevati livelli di eterogeneità, nel quale l'azione dell'Unione si limita a fungere da cornice di riferimento, lasciando agli ordinamenti nazionali l'onere principale del contrasto.

Ne consegue che la sfida principale non risiede soltanto nella definizione di fattispecie penali comuni o nell'armonizzazione delle sanzioni, ma nella costruzione di un sistema integrato che combini in modo coerente prevenzione, repressione e responsabilizzazione istituzionale. Da quanto precede emerge, invece, che l'attuale configurazione della direttiva rischia di attestarsi su un livello di armonizzazione meramente formale, privo della necessaria incisività sul piano sostanziale. La prevalenza di clausole flessibili, l'ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri e l'assenza di *standard* minimi vincolanti in ambiti cruciali della prevenzione determinano un quadro normativo che, lungi dal superare la frammentarietà esistente, finisce per riprodurla in forme nuove e più sofisticate. Al contempo, l'indeterminatezza di alcune nozioni chiave e la scelta di fattispecie penali ampie e poco tipizzate accentuano il rischio di applicazioni divergenti nei diversi ordinamenti, incidendo negativamente sulla certezza del diritto e sulla prevedibilità delle conseguenze giuridiche. In assenza, poi, di *standard* minimi comuni sui principali fattori di rischio e di strumenti effettivi di controllo e coordinamento a livello dell'Unione, la direttiva rischia di non incidere sulle cause strutturali della corruzione, limitandosi a intervenire sui suoi effetti più evidenti.

6. Considerazioni conclusive (*in itinere*): verso un approccio sistematico ed integrato nella lotta alla corruzione?

Alla luce dell'indagine finora condotta emerge che la domanda se l'azione dell'Unione europea stia effettivamente evolvendo verso un approccio sistematico ed integrato nella lotta alla corruzione richiede una risposta articolata. Da un lato, il pacchetto anticorruzione del 2023 segna indubbiamente un cambio di paradigma: la corruzione viene affrontata come fenomeno strutturale incidente sui valori di cui all'art. 2 TUE, sullo Stato di diritto e sulla qualità della democrazia europea⁵⁹. In tale prospettiva, la strategia della Commissione europea si propone di superare la frammentarietà degli interventi precedenti, combinando armonizzazione penale, misure preventive, strumenti di monitoraggio e dimensione esterna. Dall'altro lato, tuttavia, l'assetto che emerge dai negoziati interistituzionali evidenzia come l'obiettivo di un sistema pienamente integrato resti, almeno in parte, incompiuto. Permangono, infatti, criticità legate alla frammentarietà delle competenze, alle differenze tra gli ordinamenti nazionali e ai limiti

⁵⁸ Tanto risulta in modo evidente dai rapporti sullo Stato di diritto del 2025 dei due paesi.

⁵⁹ Il Capitolo 3 della direttiva lascia, sia pur riducendone il contenuto, gli articoli sullo scambio di informazioni (art. 23b) sui diritti delle vittime (art. 23c), sui «Rights for the public concerned to participate in proceedings» (art. 23d) e «Suspension or reassignment of a public official» (art. 23e).

politici dell'integrazione in ambito penale. Sebbene il Trattato di Lisbona abbia incluso la corruzione tra gli *euro-crime*, rafforzandone le basi giuridiche con l'utilizzo delle direttive e la creazione di EPPO, e rendendo la lotta alla corruzione una competenza fondamentale dell'Unione tale da essere integrata in strumenti più ampi di Stato di diritto e di *governance*, molti aspetti preventivi e di diritto penale generale sono rimessi in larga parte agli Stati membri.

Un approccio integrato presupporrebbe, invece, una più stretta interconnessione tra dimensione repressiva e dimensione preventiva, nonché tra livello europeo e livello nazionale. In questa prospettiva, la direttiva costituisce un primo e importante tassello di un processo evolutivo in atto, da accompagnare con azioni complementari dirette a rafforzare i meccanismi di monitoraggio nell'ambito del rapporto sullo Stato di diritto, introdurre criteri più stringenti di condizionalità nell'accesso ai fondi europei, a predisporre un sostegno tecnico e finanziario mirato agli Stati membri con maggiori criticità strutturali, a promuovere una maggiore integrazione tra politiche anticorruzione, politiche di trasparenza, digitalizzazione amministrativa e protezione dei *whistleblower*.

Inoltre, la dimensione esterna della lotta alla corruzione assume un rilievo crescente nel contesto geopolitico attuale. L'inclusione di misure restrittive mirate e l'integrazione della corruzione tra i fattori di destabilizzazione democratica segnano un ampliamento concettuale del fenomeno, che viene sempre più letto anche in chiave di sicurezza e resilienza istituzionale. Tuttavia, tale estensione comporta la necessità di assicurare un rigoroso rispetto delle garanzie dello Stato di diritto, onde evitare che l'inasprimento degli strumenti repressivi possa tradursi in applicazioni selettive o sproporzionate. In questo senso, ci sembra che il caso *Yanukovych* rappresenti un esempio emblematico della tensione tra efficacia dell'azione esterna anticorruzione e tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione⁶⁰.

La prospettiva evolutiva più promettente sembra dunque risiedere non tanto nell'ulteriore espansione del catalogo dei reati, quanto nella costruzione di un sistema europeo dell'integrità, fondato sul coordinamento multilivello, sull'*accountability* istituzionale, sulla partecipazione della società civile e sull'interoperabilità tra autorità nazionali ed europee. In tale contesto, il ruolo della Procura europea e delle reti di cooperazione amministrativa potrebbe progressivamente rafforzarsi, contribuendo a ridurre le asimmetrie applicative tra ordinamenti.

In definitiva, il percorso intrapreso dall'Unione appare orientato verso una maggiore sistematicità, ma resta una tensione tra ambizione normativa e capacità effettiva di implementazione. L'effettività della direttiva e della più ampia strategia anticorruzione

⁶⁰ Tale caso è notoriamente caratterizzato da una lunga serie di cause legali intentate dall'ex presidente ucraino Viktor Yanukovych e da suo figlio, Oleksandr Yanukovych, con cui venivano contestate le misure restrittive di congelamento dei beni imposte loro dal Consiglio dell'Unione europea per appropriazione indebita di fondi statali ucraini e violazioni dei diritti umani. Nel settembre 2016, il Tribunale annullava parzialmente le sanzioni iniziali del 2014 contro Viktor e Oleksandr Yanukovych. Nonostante l'annullamento del 2016, il Consiglio ha aggiornato e mantenuto le sanzioni negli anni successivi, dando luogo a numerose nuove contestazioni (T-301/18, T-303/19, T-291/20). Con la sentenza Trib., 30 marzo 2022, causa T-292/20, *Yanukovych c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2022:188, il Tribunale accoglie il ricorso. I casi si concentravano sulla violazione da parte del Consiglio dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, nonché sulla verifica da parte del Consiglio della conformità delle indagini ucraine alle norme sui diritti umani. Successivamente, con la sentenza Trib., 10 settembre 2025, Causa T-642/22, *Yanukovych c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2025:837, il Tribunale ha respinto il ricorso, confermando il mantenimento delle sanzioni. Cfr. C. MASSA, *EU's Restrictive Measures in Ukraine Before the CJEU: Taking Stock*, in *Eurojus*, 2021, n. 1, p. 31., nonché, più ampiamente, S. POLI, *Le misure restrittive dell'Unione europea per sviamento di fondi pubblici alla luce della sentenza Azarov*, in *European Papers*, 2016, n. 2, p. 715.

dipenderà in larga misura dalla volontà politica degli Stati membri, dall'adeguatezza delle risorse destinate all'attuazione e dalla capacità delle istituzioni europee di esercitare un ruolo di coordinamento e impulso senza travalicare i limiti derivanti dal principio di sussidiarietà. Si può dunque concludere che l'Unione europea si trovi in una fase di transizione (*in itinere*): il superamento della frammentarietà è avviato ma non ancora compiuto. Solo l'integrazione coerente di prevenzione, repressione e monitoraggio, accompagnata da un rafforzamento strutturale dei sistemi nazionali di integrità, potrà trasformare l'attuale evoluzione normativa in corso in un vero approccio sistematico alla lotta alla corruzione.