



COMMISSIONE EUROPEA

*Bruxelles, 25.2.2024
C(2024) 1330 final*

*Sen. Ignazio LA RUSSA
Presidente del Senato della Repubblica
Piazza Madama
IT – 00186 Roma*

Signor Presidente,

La Commissione ringrazia il Senato della Repubblica per il parere sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio {COM(2023) 234 final}.

La proposta è volta ad aggiornare e rafforzare la criminalizzazione dei reati di corruzione e le sanzioni applicabili in tutta l'UE in quanto l'attuale legislazione è obsoleta e ormai incompleta. La proposta fa parte di un più ampio pacchetto anticorruzione adottato il 3 maggio 2023¹, che comprende anche una comunicazione congiunta sulla lotta contro la corruzione nell'UE² e una proposta relativa a un apposito regime di sanzioni nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) per combattere gravi atti di corruzione in tutto il mondo. Insieme, rappresentano una pietra miliare nella lotta contro la corruzione a livello nazionale e dell'UE. Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2022³, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha preannunciato l'impegno della Commissione a presentare una proposta per aggiornare il quadro legislativo dell'UE e per fornire una risposta sul piano del diritto penale nei confronti di reati come l'arricchimento senza causa, il traffico d'influenze e l'abuso di ufficio.

La Commissione apprezza il fatto che il Senato della Repubblica riconosca la necessità di un approccio armonizzato tra gli Stati membri dell'UE, dato il carattere transnazionale della corruzione, e la conformità al principio di sussidiarietà. La Commissione ha preso debitamente atto dei rilievi mossi dal Senato della Repubblica in merito al principio di proporzionalità, all'inclusione del reato di abuso di ufficio e all'armonizzazione dei termini di prescrizione e delle sanzioni accessorie quali la

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_2516

² JOIN(2023) 12 final - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0012>

³ https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_it

privazione del diritto di eleggibilità. La Commissione è lieta di fornire i chiarimenti seguenti.

In ottemperanza al principio di proporzionalità, la proposta si limita a quanto necessario e proporzionato per prevenire e combattere in maniera efficiente la corruzione e adempiere agli obblighi e alle norme internazionali, in particolare per quanto riguarda la criminalizzazione della corruzione, in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Nel contempo la proposta è più ambiziosa in quanto va oltre gli obblighi internazionali in relazione alla criminalizzazione obbligatoria di determinate condotte illecite, imponendo livelli minimi delle pene massime. L'UE ha già riconosciuto la necessità di andare oltre la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, in linea con gli impegni contenuti nella dichiarazione politica adottata in occasione della sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2021, e di adottare misure supplementari per prevenire e combattere la corruzione.

Per quanto riguarda il reato di abuso di ufficio, anche alla luce della proposta legislativa in esame in Italia per riformarlo a livello nazionale, la Commissione lo ritiene uno strumento importante nella lotta contro la corruzione perché, proprio come la corruzione, concerne l'uso illecito dei poteri pubblici per il profitto personale. La differenza rispetto al reato di corruzione è che il funzionario pubblico non ottiene direttamente qualcosa in cambio. Ciò avviene spesso quando il beneficiario è lo stesso funzionario pubblico, o un suo parente o amico. Senza la criminalizzazione, le autorità di contrasto e i pubblici ministeri non sarebbero in grado di fermare l'abuso di ufficio. L'importanza del reato è dimostrata anche dal fatto che esso è già riconosciuto in 25 Stati membri.

La proposta della Commissione definisce chiaramente il reato di abuso di ufficio per garantirne un'applicazione proporzionata. In primo luogo esso è limitato alla condotta in violazione delle leggi dei funzionari pubblici, come la concessione illegale di un'autorizzazione. In secondo luogo riguarda solo condotte dei funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni. In terzo luogo tale condotta illecita esercitata dal funzionario pubblico nell'ambito delle sue funzioni deve conferirgli un vantaggio "indebito". Questo parametro fissa una soglia di gravità del vantaggio ottenuto, garantendo in tal modo un'applicazione proporzionata del reato.

Per quanto riguarda la proposta di includere talune misure o sanzioni accessorie, la Commissione ritiene che, nei casi in cui la pena detentiva sia considerata sproporzionata, il decadimento o l'interdizione dai pubblici uffici (carica elettiva o meno) impedirebbe ai condannati per reati di corruzione di mantenere determinate posizioni di potere nell'ambito delle quali hanno svolto atti di corruzione. L'imposizione di una semplice sanzione pecuniaria non sortirebbe il medesimo effetto. La Commissione sottolinea che la proposta richiede solo che il legislatore nazionale preveda la possibilità di applicare le sanzioni e misure supplementari o alternative di cui all'articolo 15, paragrafo 4, della proposta. Dovrebbe rimanere discrezione dell'organo giurisdizionale o di altra autorità nazionale competente decidere se imporre o meno tali sanzioni,

tenendo conto di tutte le circostanze del caso⁴. Le autorità nazionali non sono dunque tenute a imporre tali sanzioni in un singolo caso. Nella proposta, la Commissione ha inserito espressamente la necessità di un test di proporzionalità quando le autorità nazionali competenti prendono in considerazione l'imposizione di questo tipo di sanzione. Si tratta di una garanzia essenziale atta ad evitare un'applicazione sproporzionata.

Per quanto riguarda l'armonizzazione dei termini di prescrizione per i reati di corruzione, le relazioni annuali sullo Stato di diritto rilevano che alcune carenze operative possono intralciare gravemente le indagini e il perseguimento dei casi di corruzione e compromettere l'efficacia della lotta contro la corruzione. Termini di prescrizione eccessivamente brevi ostacolano la conclusione delle cause, situazione che a propria volta porta alla chiusura dei procedimenti e al rischio di impunità, eliminando così l'effetto deterrente delle iniziative anticorruzione. Per contro, il mantenimento di termini di prescrizione sufficienti a garantire che le cause di corruzione più complesse siano portate a conclusione e non archiviate contribuirebbe all'obiettivo più generale dell'UE di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei procedimenti e dei sistemi giudiziari

Sulla proposta sono ora in corso le discussioni tra la Commissione e i colegislatori, il Parlamento europeo e il Consiglio, e la Commissione confida che si possa giungere quanto prima a un accordo. La Commissione ha inoltre preso atto del sostegno del Senato della Repubblica ad alcune modifiche proposte nel progetto di relazione della commissione LIBE del Parlamento europeo. Il parere del Senato della Repubblica è stato messo a disposizione dei rappresentanti della Commissione nei negoziati avviati con i colegislatori e alimenterà tali discussioni.

⁴ La Corte di giustizia dell'Unione europea riconosce che il divieto di esercizio delle cariche pubbliche elettive rientra in un insieme più ampio di misure volte a prevenire e combattere la corruzione. La proporzionalità di un siffatto divieto nel singolo caso deve essere valutata in base alla gravità della condotta, cfr. causa C-40/21, Agenția Națională de Integritate. La causa specifica riguarda la privazione dei diritti elettorali per violazione delle norme nazionali in materia di conflitti di interessi nell'esercizio di una carica elettiva.

Confidando di aver così chiarito i punti sollevati dal Senato della Repubblica, la Commissione attende con interesse di proseguire il dialogo politico in futuro.

Voglia gradire, signor Presidente, i sensi della nostra più alta considerazione.

Maroš Šefčovič
Vicepresidente esecutivo

Věra Jourová
Vicepresidente

PER COPIA CONFORME
Per la Segretaria generale

Martine DEPREZ
Direttrice
Processo decisionale e collegialità
COMMISSIONE EUROPEA