

## *Relazione*

### *ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012*

#### **Oggetto dell'atto:**

**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.**

- **Codice della proposta:** COM(2023) 234 final del 3/05/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0135 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della giustizia – Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

\*\*\*

#### **Premessa: finalità e contesto**

- *quadro normativo:*
  - *proposte correlate:* proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni COM(2022)245; proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani e protezione delle vittime; proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (COM(2021)420 final).
  - *riferimenti:* Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 sulla lotta contro la corruzione e il seguito dato alla risoluzione della commissione CRIM (2015/2110(INI); Raccomandazione del Parlamento europeo, del 17 febbraio 2022, al Consiglio e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente la corruzione e i diritti umani (2021/2066(INI); Conclusioni del Consiglio, del 9 marzo 2023, che stabiliscono le priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità per l'EMPACT 2022-2025; Comunicazione della Commissione, del 24 luglio 2020, sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM(2020) 605 final); Comunicazione della Commissione, del 14 aprile 2021, "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025" (COM(2021) 170 final); Commissione europea, Gaglio, I., Guzzon, J., Bartz, K., et al., Intensificare la lotta contro la corruzione: una valutazione del quadro legislativo e politico dell'UE Relazione finale per accettazione (solo in EN), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023; Comunicazione della Commissione, del 14 aprile 2021, sulla strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025 (COM(2021) 171 final); Comunicazione della Commissione, del 13 dicembre 2022, sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali, (COM(2022) 800 final); Comunicazione congiunta al

Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla lotta contro la corruzione (JOIN(2023) 12 final).

- *regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia*: Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato; Convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (1997); 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; Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione; Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale; Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.
- *finalità generali*: L'iniziativa mira ad aggiornare il vigente quadro giuridico dell'Unione europea in materia di lotta contro la corruzione, tenendo conto dell'evoluzione delle minacce poste da tale fenomeno e degli obblighi giuridici che l'Unione e gli Stati membri hanno assunto in base al diritto internazionale. In particolare, l'Unione europea è parte della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), che rappresenta il più esaustivo strumento giuridico internazionale in questo settore e offre un'ampia gamma di misure di prevenzione e repressione della corruzione. Pertanto, la proposta di direttiva aggiornerà l'attuale quadro legislativo unionale, anche integrandovi norme internazionali vincolanti per l'UE, come quelle contenute nell'UNCAC. L'obiettivo generale è garantire che tutte le forme di corruzione siano perseguibili penalmente in tutti gli Stati membri, che anche le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di tali reati e che questi ultimi siano passibili di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. La proposta comprende inoltre misure per prevenire la corruzione conformemente alle norme internazionali, oltre che per agevolare la cooperazione transfrontaliera, come pure richiesto dall'UNCAC.
- *elementi qualificanti ed innovativi*: La proposta mira a porre un quadro giuridico maggiormente organico a livello UE e a ravvicinare le normative nazionali degli Stati membri, facilitando la cooperazione nei casi transfrontalieri e riducendo il rischio di forum shopping.

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

- La *base giuridica* della proposta è costituita:
  - dall'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, che annovera la corruzione tra i reati aventi particolare dimensione transnazionale ed autorizza il Parlamento europeo ed il Consiglio a stabilire le norme minime necessarie relative alla definizione dei reati di corruzione e alle relative sanzioni, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Tale base giuridica è pertanto adeguata, tenendo conto che non esiste un'unica definizione di corruzione, alla cui formulazione si è rinunciato anche in sede di negoziato per l'UNCAC, poiché questo reato si presenta in forme differenti che coinvolgono diversi partecipanti. La corruzione è in effetti 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 contemplati nella proposta di direttiva.

- dall'articolo 83, paragrafo 2, TFUE che autorizza il Parlamento europeo ed il Consiglio a stabilire le norme minime necessarie relative alla definizione di reati e sanzioni ove l'approssimazione delle norme penali degli Stati membri si dimostri necessaria per assicurare l'efficace attuazione di una politica dell'UE in settori che sono già stati interessati da misure di armonizzazione. Tale base giuridica è corretta essendo la proposta volta anche a modificare precedenti strumenti UE sulla materia, fondati sull'art. 83 (2);
- dall'articolo 82 (1) lett. d, secondo il quale il Parlamento europeo e il Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria, possono facilitare la cooperazione tra autorità giudiziarie o equivalenti degli Stati membri in relazione a procedimenti in materia penale e all'esecuzione di decisioni, come attraverso l'adozione di norme comuni concernenti la giurisdizione in materia penale.

Con riferimento al reato di corruzione, la proposta rispetta il *principio di attribuzione* in quanto conforme all'art. 5.2 T.U.E., in ossequio al quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Può dubitarsi di questa conclusione nella misura in cui essa disciplina reati ulteriori rispetto a quello di corruzione in senso stretto, peraltro privi del carattere di transnazionalità – così come sotto altri profili della disciplina medesima (si cfr., ad esempio, l'articolo 19, in materia di immunità) – relativamente ai quali non si rintraccia agevolmente la competenza dell'UE ad adottare norme di armonizzazione.

## 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- La proposta rispetta il *principio di sussidiarietà* con riguardo al delitto di corruzione in quanto l'accertata transnazionalità del fenomeno corruttivo renderebbe insoddisfacente l'adozione di misure a livello esclusivamente nazionale, o anche a livello di Unione ma in assenza di coordinamento e cooperazione. Dal 2016 al 2021, Eurojust ha registrato 505 casi di corruzione transfrontaliera, con una costante crescita nell'arco del quinquennio<sup>1</sup>, così confermando che la corruzione costituisce un fenomeno transfrontaliero in graduale espansione nell'UE. Inoltre, secondo uno studio recentemente pubblicato dalla Commissione europea, "l'assenza di un quadro europeo coerente, che contempli disposizioni per tutti i reati connessi alla corruzione individuati dalle norme internazionali, costituisce una fonte di problemi legislativi e operativi per il contrasto ai casi di corruzione transfrontalieri"<sup>2</sup>. In mancanza di un'azione coordinata a livello di UE, le autorità giudiziarie e di contrasto continuerebbero dunque ad incontrare gravi difficoltà nei casi di corruzione più complessi: si aprirebbero infatti per gli autori dei reati opportunità di "forum shopping", ossia opportunità di ricerca delle giurisdizioni dell'UE più vantaggiose, che presentano un quadro legislativo anticorruzione al quale sfuggano certe prassi corruttive, o che hanno su di esse una presa meno efficace e completa. Ciò comporterebbe un probabile aumento del fenomeno della corruzione con implicazioni transfrontaliere e un effetto diretto sul mercato unico, sugli interessi finanziari dell'Unione e più in generale sulla sicurezza interna, determinando in ultima analisi maggiori costi sociali. Pur tenendo in considerazione la normativa UE già esistente, si ritiene pertanto che un'azione a livello di Unione europea sia più efficace ed efficiente e rechi un tangibile valore

<sup>1</sup> Eurojust, *Attività operativa di Eurojust in tema di corruzione: approfondimenti 2016-2021* (solo in EN), maggio 2022.

<sup>2</sup> Commissione europea, Gaglio, I., Guzzon, J., Bartz, K., et al., *Intensificare la lotta contro la corruzione: una valutazione del quadro legislativo e politico dell'UE Relazione finale per accettazione* (solo in EN), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023.

aggiunto rispetto a un'azione intrapresa individualmente dagli Stati membri, ravvicinando ulteriormente il diritto penale di questi ultimi e contribuendo a creare condizioni di parità tra gli stessi. Si aggiunga che l'azione dell'Unione europea consentirà una più compiuta attuazione degli obblighi internazionali assunti in materia di prevenzione e repressione del fenomeno corruttivo, tenendo altresì in debito conto le attività svolte nel settore in esame dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC).

Anche secondo l'analisi compiuta nei Rapporti annuali sul *Rule of Law*, le lacune e i limiti di applicazione rilevati nelle normative nazionali vigenti, unitamente all'esigenza di cooperazione ed efficienza nelle azioni penali transfrontaliere, indicano la necessità di rafforzare il coordinamento e di definire norme comuni in tutta l'Unione. Un intervento a livello UE rafforzerebbe l'efficacia delle misure preventive e degli strumenti investigativi su tutto il territorio dell'Unione. Una definizione condivisa dei reati in materia di condotte corruttive agevolerebbe la collaborazione tra gli Stati membri, resa indispensabile dalla transnazionalità del fenomeno. Infine, la lotta contro la corruzione richiede gli sforzi combinati di molti soggetti e inquadrare il problema nel più vasto contesto dell'UE - rispetto ai singoli contesti nazionali degli Stati membri - consentirà un più ampio coinvolgimento di tutti i portatori di interessi.

Tuttavia, si può dubitare del pieno rispetto del principio di sussidiarietà con riguardo ad altre fattispecie definite nella proposta, diverse dalla corruzione nel settore pubblico. Con specifico riguardo all'abuso di ufficio, pure contemplato nella proposta della Commissione, si osserva che esso è oggetto solo di una raccomandazione nella Convenzione UNCAC e non si rinviene nella proposta una adeguata motivazione circa la stretta necessità della sua inclusione tra i reati per i quali è obbligatoria per gli Stati l'introduzione di misure legislative incriminatrici. Nella stessa prospettiva di semplice raccomandazione agli Stati potrebbe dunque muoversi la proposta di direttiva.

Con riguardo al sistema delle pene accessorie (in particolare, la sanzione dell'impedimento alla candidatura della persona perseguita per reati di corruzione), appare non privo di fondamento l'argomento in base al quale potrebbe risultare non conforme al principio di sussidiarietà – e probabilmente neanche al principio di attribuzione – l'opzione della Commissione europea di estendere l'esercizio della competenza legislativa dell'UE in diritto penale fino a incidere sulle disposizioni che regolano lo svolgimento del processo democratico nelle elezioni nazionali.

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta rispetta il *principio di proporzionalità* con riguardo al delitto di corruzione in quanto, conformemente al principio di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, le modifiche proposte si limitano a ciò che è necessario e proporzionato 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 l'UNCAC e con gli orientamenti espressi da tutti gli organi internazionali che si occupano di lotta contro la corruzione, quali il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e il Working group on bribery (WGB) dell'OCSE.

L'UNCAC impone alle parti della convenzione di adottare misure legislative e d'altro tipo perché la corruzione, l'appropriazione indebita e il riciclaggio si configurino come reati, e di considerare l'opportunità di adottare misure legislative e di altro tipo perché si

configurino come reati anche altre condotte (abuso d'ufficio, traffico d'influenze e - nel rispetto della propria costituzione e dei principi fondamentali del proprio sistema giuridico - arricchimento illecito).

La proposta rafforza, ove necessario, gli obblighi internazionali vigenti per migliorare la cooperazione transfrontaliera e impedire ai criminali di sfruttare a proprio vantaggio le differenze tra le varie normative nazionali. L'impatto prodotto sugli Stati membri dalle misure proposte, in termini di risorse necessarie e necessità di adattare il quadro nazionale, è superato dai benefici offerti dall'accresciuta capacità degli Stati membri di contrastare la corruzione mediante il diritto penale, anche grazie a una migliore cooperazione tra le autorità competenti nei casi di corruzione transfrontaliera.

Anche con riferimento al principio di proporzionalità, si osserva tuttavia come in relazione a reati diversi dalla corruzione nel settore pubblico o dall'appropriazione indebita od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale – come ad esempio l'abuso di ufficio – pure contemplato nella proposta, che essi sono oggetto solo di una raccomandazione nella Convenzione UNCAC. Nella stessa prospettiva di semplice raccomandazione agli Stati potrebbe muoversi la proposta di direttiva, per i contenuti indicati.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

- La *valutazione* delle finalità generali del progetto è complessivamente *positiva* in quanto le disposizioni della direttiva proposta danno luogo ad un approccio più strategico alla lotta alla corruzione, prevedendo strumenti armonizzati di repressione penale, ivi compresi strumenti investigativi, e misure volte a prevenire e ridurre il rischio corruttivo. L'onere normativo connesso a tali misure sarà compensato dai benefici apportati. La proposta rafforzerà la lotta alla corruzione anche transfrontaliera, con un miglioramento della qualità delle amministrazioni, della sicurezza e del funzionamento del mercato comune. Si ravvisano, tuttavia, alcune criticità, come meglio esplicate al paragrafo n. 3.
- Con riferimento all'*urgenza*, può considerarsi che la corruzione è un'attività fondamentale per la criminalità organizzata nell'UE e una forma grave di criminalità destinata a rimanere una minaccia nel prossimo futuro. Non trascurabile è peraltro il profilo della sistematizzazione di norme che, anche se in parte già esistenti, sono contenute attualmente in diversi (e in alcuni casi risalenti) strumenti legislativi. Sebbene infatti la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, la convenzione del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e la Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio abbiano affrontato le problematiche inerenti alcune fattispecie di reato di natura corruttiva o ad esse collegate, esse hanno posto un quadro giuridico alquanto frammentato e poco organico, lasciando così residuare notevoli divergenze tra le discipline nazionali in materia. Va infine riconosciuto che, di fronte a un quadro giuridico convenzionale piuttosto ampio e articolato, quale quello esistente in materia di prevenzione e repressione della corruzione sia a livello europeo (CoE) che extraeuropeo (UNCAC, OCSE), l'assenza di una coerente, completa ed organica disciplina dell'Unione costituisce senz'altro una lacuna da colmare, anche al fine di recepire disposizioni già adottate a livello internazionale che vincolano l'UE e/o gli Stati membri, ma che non sempre in questi ultimi hanno ricevuto un'attuazione omogenea.

## 2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Il progetto può ritenersi nel suo impianto complessivo conforme all'interesse nazionale, nella misura in cui è inteso a rafforzare la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione, ferme le osservazioni tecniche sopra esposte.

## 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

- *tempistica di adozione* prevista: non prevedibile al momento della compilazione della presente relazione, dovendo ancora essere avviato il negoziato in sede di gruppo di lavoro tecnico.
- *eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc....*: non sono stati ancora espressi pareri sulla proposta.
- *elementi di criticità*: taluni elementi di criticità sono connessi al perimetro e alla portata delle fattispecie penali previste nella proposta, non sempre sovrapponibili o completamente coperte dalle norme incriminatrici italiane, e in un caso anche al dubbio valore aggiunto di una delle norme proposte (arricchimento mediante reato di corruzione). Un profilo di criticità discende dalla circostanza che la proposta di direttiva prevede una disposizione in relazione all'abuso di ufficio dai contorni talmente ampi da tradursi in un'ipotesi di abuso innominato. Infatti, la proposta della Commissione anticipa la soglia di punibilità rispetto alla norma italiana, in particolare ritenendo sufficiente per l'integrazione del reato la sussistenza in capo all'agente del fine di ottenere l'indebito vantaggio, e non richiedendo che il vantaggio sia effettivamente procurato. In secondo luogo, nella proposta di direttiva si richiede che l'atto sia compiuto od omesso in violazione di leggi, senza alcuna ulteriore specificazione. Infine, l'assenza di specificazioni non consente di comprendere se il vantaggio, cui la disposizione sull'abuso d'ufficio si riferisce, debba essere esclusivamente quello di natura patrimoniale né se a rilevare debba essere solo quello connotato da ingiustizia. Considerazioni in parte analoghe possono farsi in relazione alla norma sul traffico di influenze. Un'analogia indifferenza rispetto all'evento si rinviene pure nella proposta di criminalizzare l'abuso delle funzioni nel settore privato, che punterebbe così a dare rilievo penale a profili di violazione dei doveri inerenti all'incarico privato, incentrata sulla pura e semplice infedeltà. Altro nodo critico appare quello legato alla proposta di armonizzazione dei termini di prescrizione, sia del reato sia della pena. Infatti, l'allungamento significativo dei termini di prescrizione potrebbe causare uno squilibrio del sistema e condurre a risultati contraddittori rispetto ad altre scelte politiche dell'Unione europea, quali quelle tendenti a condizionare l'ottenimento dei fondi europei alla riduzione dei tempi dei processi penali e, più in generale, all'efficientamento della giustizia. Criticità si rivengono anche con riferimento alla disposizione in materia di immunità. Le accennate criticità costituiscono oggetto di più puntuali osservazioni nella allegata tabella di corrispondenza.
- *eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune*: l'indicazione di puntuali e specifiche modifiche da apportare al testo appare, allo stato, prematura, presupponendo la compiuta valutazione di elementi acquisibili solo con lo sviluppo del negoziato, nel confronto con le delegazioni degli altri Stati membri. In via generale, sarebbe auspicabile apportare le modifiche necessarie almeno ad attenuare, se non eliminare, i sopra indicati profili di criticità, come indicato anche in tabella di corrispondenza.
- *ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni*: si reputa opportuno avviare consultazioni volte al coordinamento interno al Ministero della Giustizia (Direzione Generale degli Affari Internazionali e della Cooperazione Giudiziaria – D.A.G. – Ufficio di Gabinetto – Ufficio legislativo) ed estendere il coordinamento, quanto agli specifici aspetti relativi alle misure preventive, all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

- *Costi*

Per lo Stato.

- La proposta, che principalmente incorpora obblighi e norme internazionali che lasciano un margine esiguo ad azioni alternative, comporta un minimo onere finanziario, che dovrebbe risultare compensato dall'impatto positivo delle misure sulla prevenzione, l'individuazione e la repressione della corruzione. Le misure adottate per prevenire la corruzione – così come l'esercizio dell'azione penale contro i responsabili e più in generale la riduzione di tale fenomeno criminale – dovrebbero prevedibilmente diminuire i costi economici e sociali e avere un effetto positivo sull'economia.

L'obbligo di introdurre alcune fattispecie di reato non previste dalla normativa attualmente vigente, quali ad esempio quella relativa all'abuso di funzioni nel settore privato, o di ampliare l'ambito di applicazione di alcune fattispecie, così come l'obbligo di adeguare le pene massime e i termini di prescrizione ai minimi previsti nella proposta, comportano un onere normativo e potrebbero in ipotesi implicare un onere amministrativo correlato all'aumento del numero dei procedimenti penali.

Una maggior armonizzazione delle norme dell'UE contribuirebbe tuttavia a migliorare la situazione nell'Unione per quanto riguarda la corruzione e ad aumentare la capacità delle autorità di contrasto e giudiziarie di prevenire e combattere tale fenomeno. L'introduzione di pene dissuasive a carico dei responsabili potrebbe accrescere il livello complessivo della sicurezza e intralciare le attività dei gruppi della criminalità organizzata. In linea di principio una maggiore armonizzazione in questo settore ridurrebbe gli oneri amministrativi in caso di cooperazione transfrontaliera tra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie.

- *copertura finanziaria: a carico del bilancio UE e/o del bilancio nazionale;*
  - La proposta non ha implicazioni di bilancio immediate per l'Unione europea.

### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

- *effetti in termini di semplificazione/armonizzazione/innovazione:* le disposizioni assicurano una disciplina omogenea rispetto agli altri Stati membri, garantendo la comparabilità degli sforzi volti a combattere il fenomeno della corruzione in tutta l'UE, riducendo il forum shopping e migliorando la cooperazione transfrontaliera. Inoltre, per la prima volta a livello di Unione europea la proposta riunisce in un unico atto giuridico la corruzione nei settori pubblico e privato. Le norme prevedono altresì uno specifico e adeguato supporto da parte della Commissione, che attraverso una rete UE per la lotta alla corruzione faciliterà lo scambio di informazioni e di migliori pratiche tra esperti, operatori, ricercatori e altri portatori di interessi, sviluppando metodologie e materiali di orientamento, integrando le attività di prevenzione degli Stati membri, e supportando le imprese nella elaborazione e implementazione di programmi di compliance. Questo apparato di strumenti consultivi e di supporto sarà altresì di aiuto a livello nazionale per il corretto recepimento e l'attuazione delle norme comuni.
- *elementi di criticità:* appare auspicabile un'adeguata riflessione quanto alla delimitazione di alcune delle fattispecie penali previste e allo specifico valore aggiunto di altre, alcune delle quali potrebbero determinare un aumento del numero delle indagini e delle azioni penali, con possibili maggiori oneri finanziari senza reali benefici per il sistema nel suo complesso.

### 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

*Esempio:*

- *La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).*

### 4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

*Esempio:*

- *costi di adeguamento;*
- *effetti in termini di semplificazione burocratica/normativa.*

### 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

- La definizione, l'attuazione e l'applicazione della criminalizzazione devono avvenire nel pieno rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali. Qualsiasi limitazione dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali è soggetta alle condizioni stabilite all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, in particolare al rispetto del principio di proporzionalità in relazione alla finalità legittima di conseguire effettivamente obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Le limitazioni devono essere previste dal diritto e devono rispettare l'essenza dei diritti e delle libertà sanciti dalla Carta. Tra i diritti più importanti interessati dalle misure proposte si possono citare, tra gli altri, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la protezione dei dati di carattere personale, la libertà professionale e il diritto di lavorare, la libertà di impresa.

Ogni misura adottata dall'Unione e dai suoi Stati membri in relazione alla criminalizzazione della corruzione, secondo quanto prevede la proposta di direttiva, nonché alle sanzioni penali e non penali per tali reati, deve essere soggetta al principio della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, alla presunzione di innocenza e ai diritti della difesa, e deve escludere qualsiasi forma di arbitrarietà.

Anche il ricorso a strumenti investigativi che la direttiva mira a garantire deve rispettare i diritti fondamentali, come il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47) nonché la presunzione di innocenza e i diritti della difesa (articolo 48). Il ricorso a tali strumenti, conformemente al diritto nazionale, dovrebbe essere mirato e tenere conto del principio di proporzionalità nonché della natura e della gravità dei reati oggetto d'indagine e dovrebbe rispettare il diritto alla protezione dei dati personali. Inoltre, in sede di applicazione della direttiva, gli Stati membri devono rispettare gli obblighi loro imposti dal diritto dell'Unione per quanto riguarda i diritti procedurali di indagati e imputati nei procedimenti penali.

Infine, i dati che gli Stati membri sono tenuti a raccogliere secondo la proposta di direttiva sono di natura statistica e non comprendono alcun dato personale; pertanto l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e pubblicare dati non incide sulla protezione dei dati di carattere personale di cui all'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali.

### Altro

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della

nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni interne e con le amministrazioni e le parti interessate.

LOGO  
Amministrazione  
con competenza  
prevalente

**Tabella di corrispondenza**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012**  
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

**Oggetto dell'atto:**

**Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla lotta alla corruzione, che sostituisce la Decisione Quadro del Consiglio 2003/568/JHA 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 modifica la Direttiva (EU) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio.**

– **Codice della proposta:** COM(2023) 234 final del 3/05/2023

– **Codice interistituzionale:** 2023/0135 (COD)

– **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero della Giustizia – Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria

<b>Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea</b> (articolo e paragrafo)	<b>Norma nazionale vigente</b> (norma primaria e secondaria)	<b>Commento</b>
<i>Articolo 1</i> <b>Oggetto e ambito di applicazione</b> La disposizione identifica l'oggetto e l'ambito di applicazione della direttiva, che consiste nella fissazione di norme minime concernenti la definizione di reati e di sanzioni nel settore della corruzione, nonché di misure per una migliore prevenzione e	NEGATIVO  (pur trattandosi di direttiva che modifica altri strumenti già in vigore, non può escludersi un impatto su specifiche norme primarie o secondarie in vigore, con conseguente necessità all'esito dell'adozione della direttiva di prevedere norme attuative o di raccordo)	(natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
		Quanto a questo primo articolo, si osserva che nell'ordinamento italiano è in vigore un nutrito e comprensivo sistema di norme volte sia alla prevenzione che alla repressione dei fenomeni corruttivi, attraverso una dettagliata normativa sulle

un miglior contrasto al fenomeno corruttivo.		misure volte a garantire trasparenza e integrità nell'operato delle pubbliche amministrazioni, nonché un'ampia tutela penale in materia di reati contro la pubblica amministrazione.
----------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## *Articolo 2*

### **Definizioni**

Questo articolo stabilisce le definizioni relative ad alcuni dei termini utilizzati nelle successive disposizioni. Si segnalano, in particolare, per l'incidenza che le stesse producono sulla delimitazione delle fattispecie di reato, le definizioni di "proprietà", "pubblico ufficiale", "pubblico ufficiale di alto livello", "violazione di doveri".

La definizione di "*proprietà*" include fondi o assetti patrimoniali (funds or assets) di qualunque tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, tangibili o non, e documenti o strumenti legali sotto qualunque forma, inclusi quelli elettronici o digitali, che evidenzino un titolo o un interesse in tali patrimoni.

La definizione di "*pubblico ufficiale*" riprende essenzialmente le definizioni già contenute nella Convenzione del 1997 e nella Direttiva (EU) 217/1371 (PIF).

La qualifica di "*pubblico ufficiale di alto livello*" è invece introdotta in primis al fine di richiedere agli Stati membri l'introduzione di norme preventive specificamente dedicate ai soggetti che la posseggono. Inoltre, essa è considerata quale circostanza aggravante delle fattispecie di reato previste dalla proposta di direttiva. Infine, la proposta richiede la raccolta e la trasmissione periodica alla Commissione di statistiche che evidenzino, tra l'altro, l'incidenza dei reati corruttivi commessi da tale specifica categoria di pubblici ufficiali. In particolare, l'art. 2 include tra i pubblici ufficiali di alto livello i seguenti soggetti:

<p>capi di Stato; capi e membri di Governo sia di livello centrale che regionale; altri soggetti investiti da nomina politica che rivestano un pubblico ufficio di alto livello, quali: vice ministri, segretari di Stato, capi e membri degli uffici di gabinetto dei ministri (<i>Minister's private office</i>) e funzionari politici senior, nonché membri delle camere parlamentari, delle alte corti come le Corti costituzionali e le Corti supreme, e degli organi supremi di controllo contabile (Supreme Audit Institutions). Infine, la definizione di "violazione di doveri" è introdotta con riferimento alle fattispecie di reato commesse da soggetti che dirigano o lavorino per conto di un ente privato, e consistenti in comportamenti sleali che violino doveri previsti dallo Statuto, o - se del caso - da regolamenti o istruzioni professionali applicabili all'attività di tali soggetti.</p>		
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

### *Articolo 3*

#### **Prevenzione della corruzione**

Questo articolo affronta il fenomeno corruttivo sotto il profilo della prevenzione, imponendo agli Stati membri di adottare adeguate misure, volte a garantire che vi siano in essere presidi preventivi efficaci, quali l'accesso aperto alle informazioni di pubblico interesse e un complesso di regole efficaci in materia di: dichiarazione e gestione dei conflitti di interesse nel settore pubblico; dichiarazione e verifica degli assetti patrimoniali dei pubblici ufficiali; regolazione delle interazioni tra settore pubblico e privato (lobbies).

In particolare, agli Stati membri è richiesto di adottare misure preventive complete e aggiornate nei settori pubblico e privato, adeguate agli specifici rischi delle diverse aree di attività, che riguardino almeno i pubblici ufficiali di alto livello e i membri delle forze di polizia e della magistratura, assicurando regole concernenti la nomina e la condotta, remunerazione adeguata ed equi livelli di retribuzione.

È inoltre richiesta una valutazione costante dei settori che presentino maggior rischio corruttivo, a seguito della quale è prevista l'organizzazione almeno su base annuale di sessioni di sensibilizzazione anche su temi etici, adeguate agli specifici settori, nonché lo sviluppo di piani che affrontino i principali rischi individuati.

Infine, ove adeguato, è richiesto agli Stati membri di adottare misure volte a promuovere la partecipazione della società civile e delle ONG nelle attività anticorruzione.

<p>La valutazione nazionale dei rischi sarà peraltro informata ai risultati di una mappatura che la Commissione UE effettuerà entro il 2024, anche con l'aiuto della nuova Rete UE contro la corruzione (la cui costituzione è prevista dall'art. ....)</p>		
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 4</i></p> <p><b>Organi specializzati</b></p> <p>Questa disposizione impone agli Stati membri di istituire – se non già esistenti – uno o più organi (o unità organizzative di organi) specializzati nella prevenzione (paragrafo 1) e nella repressione (paragrafo 2) della corruzione.</p> <p>Secondo quanto stabilito al paragrafo 3, tali organi dovranno essere indipendenti dal potere politico, avere sufficienti e qualificate risorse umane, risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche, nonché i poteri e gli strumenti necessari per l'adeguato esercizio delle funzioni loro attribuite. Dovranno essere note al pubblico, assicurare l'accesso alle informazioni sulla loro attività compatibilmente con la tutela della privacy e la segretezza delle indagini, ed esercitare le loro funzioni secondo procedure trasparenti stabilite per legge, al fine di garantire integrità e responsabilità.</p>		
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 5</i></p> <p><b>Risorse</b></p> <p>Questo articolo impone agli Stati membri di assicurare costantemente alle autorità nazionali competenti per la scoperta, l'indagine, l'esercizio dell'azione penale e il giudizio sui reati previsti dalla direttiva, le adeguate risorse umane, finanziarie, tecniche e</p>		

<p>tecnologiche, necessarie per l'esercizio efficace delle funzioni loro attribuite in relazione all'attuazione della direttiva.</p>		
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 6</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Formazione</b></p> <p>Il paragrafo 1 del presente articolo obbliga gli Stati membri a fornire ai pubblici ufficiali nazionali, anche stanziando adeguate risorse, idonea formazione affinché siano in grado di identificare i comportamenti corruttivi e i rischi di corruzione occorrenti nell'esercizio delle loro funzioni, nonché di reagire tempestivamente e in modo appropriato ad ogni attività sospetta.</p> <p>Il paragrafo 2 contiene inoltre l'obbligo di fornire su base regolare, assicurando adeguate risorse, una formazione specialistica nel settore dell'anti-corruzione ai membri delle forze di polizia, della magistratura e delle altre autorità competenti per le indagini e per i procedimenti penali aventi ad oggetto i reati previsti dalla direttiva.</p>		
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 7</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Corruzione nel settore pubblico</b></p> <p>Il paragrafo 1 obbliga gli Stati membri a prevedere come reato, ove dolosa, la condotta consistente nel <b>promettere, offrire o procurare</b> ad un pubblico ufficiale, direttamente o per il tramite di un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per lo stesso pubblico ufficiale o per un terzo, affinché il pubblico ufficiale <b>compia od ometta un atto in conformità ai propri doveri o nell'esercizio delle proprie funzioni</b> (corruzione attiva nel settore pubblico).</p>	<p><b>Articolo 321 C.P.</b>  <b>Pene per il corruttore</b>  Le pene stabilite nel primo comma dell'articolo 318, nell'articolo 319, nell'articolo 319-bis, nell'articolo 319-ter, e nell'articolo 320 in relazione alle suddette ipotesi degli articoli 318 e 319, si applicano anche a chi <b>dà o promette</b> al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio il denaro od altra utilità.</p> <p><b>Articolo 322 C.P.</b>  <b>Istigazione alla corruzione</b>  Chiunque <b>offre o promette</b> denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, <b>per</b></p>	<p>Con riferimento a questo articolo non si ravvisano particolari criticità rispetto alla normativa nazionale vigente.</p> <p>In particolare, in tema di corruzione attiva, l'art. <b>321 in combinato disposto con gli articoli 318 e 319</b> copre senz'altro la <b>dazione</b> e la <b>promessa</b> di un vantaggio (denaro o altra utilità), mentre la copertura della condotta consistente nell'<b>offerta</b> è rinvenibile nell'<b>art. 322 commi 1 e 2 C.P.</b></p>

<p>Il paragrafo 2 obbliga gli Stati membri a prevedere come reato, ove dolosa, la condotta del pubblico ufficiale consistente nel <b>sollecitare o ricevere</b>, direttamente o tramite un intermediario, <b>un vantaggio o la promessa</b> di un vantaggio di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, <b>al fine di compiere od omettere un atto in conformità ai propri doveri o nell'esercizio delle proprie funzioni</b> (corruzione passiva nel settore pubblico).</p>	<p><b>l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri</b>, soggiace, qualora l'offerta o la promessa <b>non sia accettata</b>, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo.</p> <p>Se l'offerta o la promessa è fatta per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio ad <b>omettere o a ritardare un atto del suo ufficio</b>, ovvero a <b>fare un atto contrario ai suoi doveri</b>, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nell'articolo 319, ridotta di un terzo.</p> <p><b>Articolo 318 C.P.</b>  <b>Corruzione per l'esercizio della funzione</b>  Il pubblico ufficiale che, <b>per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri</b>, indebitamente <b>riceve</b>, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità <b>o ne accetta la promessa</b> è punito con la reclusione da tre a otto anni.</p> <p><b>Articolo 319 C.P.</b>  <b>Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio</b>  Il pubblico ufficiale, che, <b>per omettere o ritardare</b> o per aver omesso o ritardato <b>un atto del suo ufficio</b>, ovvero per compiere o per aver compiuto <b>un atto contrario</b> ai doveri di ufficio, <b>riceve</b>, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, <b>o ne accetta la promessa</b>, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.</p>	<p>Parallelamente, in materia di corruzione passiva, la copertura delle condotte del pubblico ufficiale consistenti nel <b>ricevere un vantaggio</b> e nel <b>ricevere la promessa di un vantaggio</b> è contenuta negli <b>articoli 318 e 319 C.P.</b>, che fanno riferimento alla <b>ricezione</b> di denaro o altra utilità e all'<b>accettazione della promessa</b> di denaro o altra utilità. Per quanto concerne la condotta di <b>sollecitazione (o richiesta) del vantaggio o della promessa</b>, la copertura è invece rinvenibile nel <b>comma 3 dell'art. 322 C.P. (istigazione alla corruzione)</b>.</p> <p>Per quel che riguarda il concetto di <b>vantaggio di qualunque tipo</b>, si ritiene che possa considerarsi già acquisito nel nostro ordinamento, ammettendo costante giurisprudenza che nella nozione di <b>altra utilità</b> sia ricompreso <i>“qualsiasi vantaggio materiale o morale, patrimoniale e non, che abbia valore per il pubblico agente”</i>.</p>
<p><i>Articolo 8</i>  <b>Corruzione nel settore privato</b></p>	<p><b>Art. 2635 C.C.</b>  <b>Corruzione tra privati</b></p>	<p>Con riferimento a questa norma, si osserva che la fattispecie appare coperta dagli</p>

L'articolo 8 obbliga gli Stati membri a prevedere come reato le seguenti condotte, ove dolose e poste in atto **nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali:**

a) il fatto di **promettere, offrire o procurare**, 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);

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 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).

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli **amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, di società o enti privati** 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 o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, sono puniti con la reclusione **da uno a tre anni**. Si applica la stessa pena se il fatto è commesso da chi nell'ambito organizzativo della società o dell'ente privato **esercita funzioni direttive diverse** da quelle proprie dei soggetti di cui al precedente periodo.

Si applica la pena della reclusione **fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza** di uno dei soggetti indicati al primo comma.

Chi, **anche per interposta persona, offre, promette o dà denaro o altra utilità** non dovuti alle persone indicate nel primo e nel secondo comma, è punito con le pene ivi previste.

Le pene stabilite nei commi precedenti sono **raddoppiate** se si tratta di **società con titoli quotati** in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o **diffusi tra il pubblico in misura rilevante** ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.

articoli 2635 e 2635-bis del codice civile, salvo che la qualifica soggettiva richiesta per il soggetto passivo dalle norme citate (l'essere **amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori o esercitare funzioni diverse ma comunque direttive, o l'essere sottoposti a direzione o vigilanza di tali soggetti**) non è invece contemplata come necessaria nella disposizione della proposta di direttiva, la quale include tra i soggetti passivi della corruzione nel settore privato anche coloro che svolgano a qualsiasi titolo per un ente privato funzioni lavorative, non necessariamente direttive.

Altra **difformità** del diritto nazionale rispetto alla disciplina europea proposta è rappresentata dalla **misura della pena massima, che secondo l'art. 15, paragrafo 2, lettera (b) della proposta direttiva non dovrebbe essere inferiore a 5 anni. Pertanto, in caso di adozione della normativa unionale nell'attuale versione, si porrebbe l'esigenza di adeguamento delle pene massime previste, almeno per le fattispecie di cui al primo comma.**

Fermo quanto previsto dall'articolo 2641, la misura della confisca per valore equivalente non può essere inferiore al valore delle utilità date, promesse o offerte.

**Art. 2635-bis C.C.  
Istigazione alla corruzione  
tra privati**

Chiunque **offre o promette** denaro o altra utilità non dovuti agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, ai sindaci e ai liquidatori, di società o enti privati, nonché a chi svolge in essi un'attività lavorativa con l'esercizio di funzioni direttive, affinché compia od ometta un atto in violazione degli obblighi inerenti al proprio ufficio o degli obblighi di fedeltà, soggiace, **qualora l'offerta o la promessa non sia accettata**, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 2635, **ridotta di un terzo.**

**La pena di cui al primo comma si applica** agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, ai sindaci e ai liquidatori, di società o enti privati, nonché a chi svolge in essi attività lavorativa con l'esercizio di funzioni direttive, che **sollecitano** per sé o per altri, anche per interposta persona, una promessa o dazione di denaro o di altra utilità, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, **qualora la sollecitazione non sia accettata.**

*Articolo 9*  
**Appropriazione indebita**

**Art. 314 C.P.**

<p>Questo articolo obbliga gli Stati membri a prevedere come reato le seguenti condotte, ove dolose:</p> <p>a) <b>l'impegno, l'erogazione, l'appropriazione o l'uso</b>, da parte di un pubblico ufficiale, di beni della cui gestione è direttamente o indirettamente <b>incaricato</b> per uno <b>scopo diverso</b> da quello per essi previsto;</p> <p>b) <b>l'impegno, l'erogazione, l'appropriazione o l'uso, nell'ambito di attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o commerciali</b>, da parte di una persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative <b>per un'entità del settore privato</b>, di beni della cui gestione è direttamente o indirettamente incaricata, per uno <b>scopo diverso</b> da quello per essi previsto.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Peculato</b></p> <p>Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il <b>possesso o comunque la disponibilità</b> di denaro o di altra cosa mobile altrui, <b>se ne appropria</b>, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi.</p> <p>Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al <b>solo scopo di fare uso momentaneo</b> della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.</p> <p style="text-align: center;"><b>Art. 646 C.P.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Appropriazione indebita</b></p> <p>Chiunque, <b>per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto, si appropria</b> il denaro o la cosa mobile altrui di cui abbia, a qualsiasi titolo, il <b>possesso</b>, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a lire diecimila.</p> <p>Se il fatto è commesso su cose possedute a <b>titolo di deposito necessario</b>, la pena è aumentata.</p>	<p>La fattispecie di cui alla lettera a) appare riferibile ad una condotta di peculato, ivi compreso il peculato c.d. per distrazione, pertanto si ritiene coperta dall'articolo 314 c.p.</p> <p>Si segnala tuttavia che la <b>pena massima</b> prevista dal secondo comma dell'art. 314 c.p. per il <b>peculato d'uso</b> (3 anni), è attualmente al di sotto del minimo previsto nell'art. 15, paragrafo 2, lett. b della proposta di direttiva (5 anni nel massimo).</p> <p>Va comunque richiamata l'attenzione sul fatto che <b>l'art. 15, paragrafo 3</b> della proposta di direttiva <b>consente</b> agli Stati membri <b>di prevedere una sanzione non penale</b> nei casi in cui le condotte previste dall'art. 9 comportino un <b>danno o un vantaggio inferiore a euro 10.000</b>.</p> <p>La lettera b) dell'articolo 9 pone qualche dubbio di copertura nel diritto interno vigente, dal momento che la norma sull'appropriazione indebita punisce le condotte poste in essere al fine di procurare un ingiusto profitto a sé o altri, così lasciando <b>scoperte le condotte puramente distrattive, che invece sembrano rientrare nell'alveo della disposizione europea</b>.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 10</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Traffico di influenze</b></p> <p>Il paragrafo 1 impone agli Stati membri di prevedere come reato la condotta dolosa consistente nel:</p> <p>a) <b>Promettere, offrire o procurare</b>, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di</p>	<p style="text-align: center;"><b>Articolo 346-bis C.P.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Traffico di influenze illecite</b></p> <p>Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando o vantando relazioni <b>esistenti o asserite</b> con un pubblico ufficiale o un incaricato di un</p>	<p>In relazione a questo articolo si segnalano le seguenti possibili criticità.</p> <p>Per quanto concerne il lato attivo, la proposta di direttiva include tra le condotte punibili, oltre alla dazione e alla promessa previste dalla norma italiana, anche <b>l'offerta</b>.</p>

<p>qualsiasi natura per una persona o un terzo, affinché detta persona eserciti un'influenza reale o supposta in vista di ottenere un indebito vantaggio da un pubblico ufficiale;</p> <p>b) <b>Sollecitare o ricevere</b>, direttamente o tramite un intermediario, <b>un indebito vantaggio o la promessa</b> di un indebito vantaggio di qualsiasi natura per sé o per un terzo, <b>al fine di esercitare un'influenza reale o supposta</b> in vista di ottenere un indebito vantaggio da un pubblico ufficiale.</p> <p>Il paragrafo 2 precisa che ai fini della punibilità della condotta di cui al paragrafo 1 <b>deve essere irrilevante il fatto che l'influenza sia esercitata o meno, o che</b> la presunta influenza <b>porti o meno ai risultati voluti.</b></p>	<p>pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente <b>fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità</b>, come <b>prezzo della propria mediazione illecita</b> verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, <b>ovvero per remunerarlo</b> in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi.</p> <p>La stessa pena si applica a <b>chi indebitamente dà o promette</b> denaro o altra utilità.</p> <p>La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità riveste la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio.</p> <p>Le <b>pene sono altresì aumentate</b> se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o <b>per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.</b></p> <p>Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.</p>	<p><b>Nell'ordinamento italiano, a legislazione vigente, la mera offerta, ove non accettata, non sarebbe punibile se non a titolo di tentativo.</b></p> <p>Dal lato passivo, dubbi potrebbero sorgere in ordine alla previsione della punibilità della <b>mera sollecitazione</b> della dazione o promessa, che pure non sarebbe sufficiente in Italia alla consumazione del reato.</p> <p>Va infine segnalato che la <b>minima pena massima</b> prevista dall'art. 15, paragrafo 2 lettera b) della proposta di direttiva per tutte le fattispecie di cui all'art. 11 è <b>fissata in 5 anni</b>, pertanto - ove lo strumento UE fosse adottato con l'attuale testo - la <b>pena di cui al primo comma</b> dell'art. 346-bis dovrebbe essere adeguata.</p>
<p><i>Articolo 11</i> <b>Abuso di funzioni</b></p> <p>Il paragrafo 1 obbliga gli Stati membri a prevedere come reato la condotta dolosa consistente nell'esecuzione od omissione di un atto, <b>in violazione di leggi</b>, da parte di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni, <b>al fine di</b></p>	<p><b>Articolo 323 C.P.</b> <b>Abuso d'ufficio</b></p> <p>Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in <b>violazione di specifiche regole di condotta</b></p>	<p>Accanto alle criticità derivanti dalla possibile interferenza con l'annunciata riforma della normativa italiana in materia di abuso d'ufficio, la disposizione inserita nella proposta di direttiva presenta <b>alcuni profili di sostanziale difformità anche rispetto alla</b></p>

ottenere un **indebito vantaggio** per sé o per un terzo.

**espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità** ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri **casi prescritti**, intenzionalmente **procura** a sé o ad altri un ingiusto **vantaggio patrimoniale** ovvero arreca ad altri un **danno ingiusto** è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità.

**vigente normativa interna**, profili che si segnalano di seguito.

In primis, **la proposta della Commissione anticipa la soglia di punibilità** rispetto alla norma italiana, ritenendo **sufficiente** per l'integrazione del reato **la sussistenza in capo all'agente del fine di ottenere l'indebito vantaggio, e non richiedendo che il vantaggio sia effettivamente procurato, come invece previsto nell'art. 323 c.p.**

In secondo luogo, nella proposta di direttiva si richiede che l'atto sia compiuto od omesso **in violazione di leggi, senza alcuna ulteriore specificazione**. L'art. 323 C.P., al contrario, limita la configurabilità del reato ai casi nei quali, dalle regole dettate nelle leggi o negli atti aventi forza di legge violati, **non residuino margini di discrezionalità**.

Va infine evidenziato che, mentre **l'art. 323 c.p. fa espressa menzione del carattere patrimoniale del vantaggio** richiesto, nulla dice in proposito la norma proposta a livello UE. A tal riguardo, va tuttavia osservato che la proposta di direttiva non utilizza in tema di abuso d'ufficio la locuzione "*di qualunque tipo*", con cui invece qualifica il vantaggio nella norma sulla corruzione. Il significato di tali differenti scelte redazionali andrà meglio indagato in sede negoziale, tuttavia, allo stato, l'assenza di espresse specificazioni non consente di ritenere che il vantaggio cui la disposizione sull'abuso d'ufficio si riferisce sia esclusivamente quello di natura patrimoniale.

**Per i motivi fin qui evidenziati, nel caso in cui all'esito del negoziato la**

<p>Il paragrafo 2 obbliga gli Stati membri a prevedere come reato la condotta dolosa consistente nella <b>esecuzione od omissione di un atto, in violazione di un dovere</b>, da parte di una persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative per un'entità del <b>settore privato</b> nell'ambito di attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o commerciali <b>al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo.</b></p>		<p><b>norma fosse adottata con l'attuale formulazione, il recepimento della direttiva richiederebbe significativi interventi di adeguamento della normativa italiana.</b></p> <p>Ugualmente da adeguare risulterebbe la misura della pena massima prevista, atteso che l'art. 15, para. 2, lettera b) prevede anche per l'abuso d'ufficio una <b>minima pena massima di 5 anni.</b></p> <p>La disposizione proposta nel secondo paragrafo sembra delineare una sorta di abuso di funzioni nel settore privato, che <b>non trova corrispondenza in alcuna specifica norma dell'ordinamento interno, essendo estranea alla tradizione giuridica italiana una concezione di illecito consistente in un interesse privato in affari privati che svincolato dal verificarsi di un evento di danno.</b> Pertanto anche l'adozione di questa disposizione a livello europeo <b>richiederebbe al legislatore nazionale un intervento consistente di adeguamento, che implicherebbe il ripensamento di alcune categorie fondamentali del sistema di parte speciale del diritto penale.</b></p>
<p><i>Articolo 12</i> <b>Intralcio alla giustizia</b></p> <p>La disposizione impone agli Stati membri di prevedere come reato le seguenti condotte, ove dolose:</p> <p>1. fare uso, direttamente o tramite un intermediario, di <b>violenza, minacce o intimidazioni, o promettere, offrire o dare un vantaggio per indurre a prestare falsa testimonianza</b> o per <b>interferire nella testimonianza</b> o nella</p>	<p><b>Art. 377 C.P.</b> <b>Intralcio alla giustizia</b></p> <p>Chiunque <b>offre o promette</b> denaro o altra utilità alla persona chiamata a rendere dichiarazioni davanti all'autorità giudiziaria ((o alla Corte penale internazionale)) ovvero alla persona richiesta di rilasciare dichiarazioni dal difensore nel corso dell'attività investigativa, o alla persona chiamata a svolgere attività di perito, consulente tecnico o interprete, <b>per indurla a</b></p>	<p>La norma proposta ricalca per gran parte la corrispondente disposizione della UNCAC.</p> <p>Per motivi legati alla base giuridica della direttiva, la fattispecie è limitata ai soli casi di intralcio correlati a procedimenti penali relativi ai reati previsti dagli articoli da 7 a 11, 13 e 14 della proposta.</p> <p><b>Le condotte di cui al numero 1 appaiono coperte dalla norma italiana sull'intralcio</b></p>

<p><b>presentazione di elementi probatori</b> in un procedimento in relazione a uno dei reati di cui agli articoli da 7 a 11, 13 e 14;</p> <p>2. fare uso, direttamente o tramite un intermediario, di <b>violenza, minacce o intimidazioni</b> per interferire nell'esercizio delle mansioni ufficiali di un <b>funzionario di un'autorità giudiziaria o di un'autorità di contrasto</b> in</p>	<p><b>commettere i reati previsti dagli articoli 371-bis, 371-ter, 372 e 373, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata,</b> alle pene stabilite negli articoli medesimi, ridotte dalla metà ai due terzi.</p> <p>La stessa disposizione si applica <b>qualora l'offerta o la promessa sia accettata, ma la falsità non sia commessa.</b></p> <p>Chiunque usa <b>violenza o minaccia</b> ai fini indicati al primo comma, soggiace, qualora il fine non sia conseguito, alle pene stabilite in ordine ai reati di cui al medesimo primo comma, diminuite in misura non eccedente un terzo.</p> <p style="text-align: center;"><b>Art. 377-bis.</b> <b>Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria</b></p> <p>Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, con violenza o minaccia, o con offerta o promessa di denaro o di altra utilità, induce a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci la persona chiamata a rendere davanti alla autorità giudiziaria dichiarazioni utilizzabili in un procedimento penale, quando questa ha la facoltà di non rispondere, è punito con la reclusione da due a sei anni.</p> <p style="text-align: center;"><b>Art. 336 C.P.</b> <b>Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale</b></p> <p>Chiunque usa <b>violenza o minaccia</b> a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto</p>	<p>alla giustizia (articolo 377 c.p.).</p> <p>L'ipotesi della <b>dazione, pur non espressamente menzionata nella norma, può essere ritenuta inclusa nel concetto di offerta accettata di cui al secondo comma dell'art. 377 c.p.</b></p> <p>Sembrerebbe invece utile promuovere, in sede negoziale, una riflessione sull'esatta interpretazione della nozione di <b>"interferenza" nella testimonianza o nella presentazione di elementi probatori,</b> prevista come possibile scopo della condotta accanto al fine di indurre a <b>commettere falsa testimonianza.</b> Si potrebbe in particolare proporre di esplicitare le possibili forme di tale interferenza.</p> <p>Quanto all'ipotesi in cui il fine sia stato conseguito, espressamente esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 377 c.p., appare comunque <b>coperta da tutela penale atteso che l'autore dell'offerta, dazione o promessa risponderebbe a titolo di concorso nel reato-scopo commesso (falsa testimonianza, false informazioni al pubblico ministero o al difensore, falsa perizia o interpretazione).</b></p> <p>Quanto alle condotte di cui al numero 2, si ritiene che la minaccia o violenza volta a interferire con l'esercizio delle funzioni delle autorità giudiziarie o di polizia in relazione ai reati di corruzione risulti già coperta</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

relazione a uno dei reati di cui agli articoli da 7 a 11, 13 e 14.

**contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.**

La pena è della reclusione fino a tre anni, se il fatto è commesso **per costringere alcuna delle persone anzidette a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa.**

#### **Art. 338.**

#### **Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti**

Chiunque usa violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, ai singoli componenti o ad una rappresentanza di esso, o ad una qualsiasi pubblica Autorità costituita in collegio o ai suoi singoli componenti, per impedirne, in tutto o in parte, anche temporaneamente, o per turbarne comunque l'attività, è punito con la reclusione da uno a sette anni.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto per influire sulle deliberazioni collegiali di imprese che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità, qualora tali deliberazioni abbiano per oggetto l'organizzazione o l'esecuzione dei servizi.

**dalle norme di cui agli articoli 336 e 338 c.p., che puniscono le menzionate condotte a prescindere dalla relazione con uno specifico tipo di reato.**

<p style="text-align: center;"><i>Articolo 13</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Arricchimento derivante da reati di corruzione</b></p> <p>L'articolo in esame obbliga gli Stati membri a prevedere come reato le condotte dolose di <b>acquisto, detenzione o uso di beni da parte di un pubblico ufficiale</b>, essendo quest'ultimo consapevole che tali beni <b>derivino dalla commissione di uno dei reati</b> di cui agli articoli da 7 a 12 e all'articolo 14, indipendentemente dal fatto che il funzionario sia stato <b>coinvolto o meno</b> nella commissione del reato.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 648. Ricettazione</p> <p>Fuori dei casi di concorso nel reato, chi, <b><i>al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occulta</i></b> denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare, è punito con la reclusione da <b>due ad otto anni e con la multa</b> da lire cinquecentomila a lire dieci milioni. La pena è aumentata quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da delitti di rapina aggravata ai sensi dell'articolo 628, terzo comma, di estorsione aggravata ai sensi dell'articolo 629, secondo comma, ovvero di furto aggravato ai sensi dell'articolo 625, primo comma, n. 7-bis).</p>	<p>La disposizione sembra voler introdurre un <b>reato proprio del pubblico ufficiale dallo schema simile a quello della ricettazione</b>, punendo la condotta intenzionale di acquisto, detenzione o uso di beni derivanti da un reato di corruzione, appropriazione indebita, traffico di influenze, abuso d'ufficio, intralcio alla giustizia.</p> <p>Come anche suggerito dalla scelta terminologica della rubrica, si tratta probabilmente di una soluzione ipotizzata al fine di aggirare le numerose resistenze, manifestate durante la fase preparatoria della proposta dalla quasi totalità degli Stati membri (compresa l'Italia), nei confronti della possibile introduzione di un reato di arricchimento senza causa, inteso nel senso previsto dall'art. 20 della Convenzione UNCAC (<i>illicit enrichment</i>). Tale fattispecie appariva infatti assai critica sotto il profilo della compatibilità con le Costituzioni nazionali, e in particolare con i principi di legalità e stretta tipicità, - lasciando intravedere un'inversione dell'onere della prova della liceità dell'incremento patrimoniale - con la presunzione di non colpevolezza.</p> <p>Nonostante sia stato abbandonato lo schema dell'arricchimento illecito, fondato essenzialmente su un incremento patrimoniale di ingiustificata sproporzione rispetto ai redditi legali, la disposizione attualmente proposta presenta comunque delle <b>criticità, in particolare con riferimento all'ipotesi in cui l'autore abbia partecipato nel reato presupposto</b>.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione qualifica la fattispecie introdotta all'art. 13 come una ipotesi di **reato di auto-riciclaggio, proprio del pubblico ufficiale**, che dovrebbe sopperire ad una lamentata carenza della direttiva (UE)2018/1673 del 23 ottobre 2018 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale. Quest'ultima ha infatti obbligato gli Stati membri ad introdurre la fattispecie di auto-riciclaggio soltanto con riferimento alle condotte di conversione o trasferimento dei beni con lo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche della propria condotta, e alle condotte di occultamento o dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, del trasferimento o della proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, nella consapevolezza della loro provenienza criminosa. Non è stata invece imposta, dalla direttiva menzionata, la previsione dell'auto-riciclaggio con riferimento alle condotte di acquisizione, detenzione o utilizzazione dei beni di provenienza delittuosa.

La disposizione qui commentata soccorrerebbe a tale carenza.

Al riguardo si segnala che, per quanto concerne il **caso in cui l'autore sia estraneo al reato presupposto**, la condotta appare **in parte coperta dalla norma sulla ricettazione (art. 648 c.p.)**, permanendo tuttavia perplessità sulla compatibilità con la proposta di direttiva del requisito psicologico previsto dalla norma nazionale consistente nel fine di

procurare a sé od altri un profitto. Ove l'impiego risultasse qualificato, in quanto rivolto ad attività economiche o finanziarie, la condotta sarebbe coperta dall'art. 648-ter c.p.

Critica rimane invece l'**ipotesi in cui l'autore abbia concorso nel reato presupposto**, rispetto alla quale punire la mera acquisizione, detenzione, o utilizzazione dei beni derivati dal reato, **indipendentemente da ogni profilo di re-immissione nel circuito economico legale e/o di dissimulazione/occultamento della provenienza illecita**, porrebbe seri dubbi di conformità al principio del **ne bis in idem** sostanziale.

Si aggiunga, peraltro, che appare dubbio l'effettivo valore aggiunto apportato da una siffatta norma al sistema repressivo della corruzione e più in generale dei reati contro la pubblica amministrazione. La fattispecie di arricchimento senza causa prevista dalla UNCAC, in quanto fondata esclusivamente su un arricchimento inspiegato e sproporzionato rispetto ai redditi legali, voleva agevolare la repressione di comportamenti illeciti del pubblico ufficiale che traesse profitto da un malaffare diffuso, anche laddove la prova dello specifico reato presupposto non fosse raggiungibile, così superando le numerose difficoltà di emersione e prova del singolo accordo corruttivo, derivanti dalla natura affaristica e necessariamente concorsuale dei reati di corruzione. Caduta, per i motivi di cui sopra, la possibilità di un'incriminazione così strutturata, la punizione dell'arricchimento derivato da uno specifico reato

		<p>presupposto, di cui è comunque richiesta la prova, riduce drasticamente la propria utilità sotto il profilo peculiare dell'emersione e prevenzione della criminalità corruttiva.</p> <p><b>Si suggerisce pertanto di promuovere, in sede negoziale, la soppressione della norma di cui all'art. 13, almeno nella parte in cui eccede i limiti delle fattispecie di ricettazione e auto-riciclaggio.</b></p>
<p><i>Articolo 14</i> <b>Istigazione, favoreggiamento, tentativo</b></p>		<p>Trattasi di disposizione usuale nelle direttive, già coperta dal diritto nazionale.</p>
<p><i>Articolo 15</i> <b>Pene e misure per le persone fisiche</b></p> <p>La disposizione, dopo aver stabilito, al paragrafo 1, la necessità che gli Stati membri prevedano per le condotte di cui alla direttiva <b>sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive</b>, al paragrafo 2 introduce <b>un'armonizzazione minima delle pene massime</b> previste per detti reati.</p> <p>In particolare, è richiesta la previsione di una pena massima di almeno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>6 anni</b> per i reati di corruzione nel settore pubblico e intralcio alla giustizia;</li> <li>- <b>5 anni</b> per i reati di corruzione nel settore privato, peculato e appropriazione indebita, traffico di influenze e abuso d'ufficio, quest'ultimo anche nella corrispondente fattispecie relativa al settore privato;</li> <li>- <b>4 anni</b> per il reato di arricchimento da reati di corruzione.</li> </ul> <p>Il paragrafo 3 prevede tuttavia la possibilità per gli Stati membri di prevedere che le</p>		<p>Con riferimento a questo articolo si segnala che le soglie minime di pena massima <b>non sempre sono coperte</b> dall'attuale normativa interna italiana.</p> <p>A tal proposito, si osserva che le soglie sanzionatorie di cui all'articolo 15 della proposta appaiono comunque poco diversificate in relazione alle varie fattispecie, suscitando perplessità con riferimento ai profili di proporzionalità.</p>

<p>condotte di peculato e appropriazione indebita (art. 9), qualora comportino un danno o un vantaggio inferiore a 10.000 euro, diano luogo ad una sanzione diversa da quella penale.</p> <p>Il paragrafo 4, fatti salvi i precedenti paragrafi, <b>obbliga inoltre gli Stati membri a prevedere la possibilità che le persone fisiche condannate per uno dei reati previsti dalla proposta siano passibili di ulteriori sanzioni o misure, non necessariamente di natura penale, tra cui:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanzioni pecuniarie;</li> <li>- Rimozione, sospensione o trasferimento da un pubblico ufficio;</li> <li>- Interdizione da pubblici uffici, dall'esercizio di pubblici servizi, dal ricoprire cariche in persone giuridiche di proprietà in tutto o in parte dello Stato membro, dall'esercizio di attività commerciali nel contesto in cui il reato è stato commesso;</li> <li>- Privazione del diritto di eleggibilità, proporzionata alla gravità del reato commesso;</li> <li>- Revoca di permessi o autorizzazioni a esercitare attività nel contesto in cui fu commesso il reato;</li> <li>- Esclusione dall'accesso a finanziamenti pubblici, incluse procedure di gara, sovvenzioni e concessioni.</li> </ul>		<p>Per quanto concerne il paragrafo 4, si segnala in particolare <b>l'obbligo di prevedere per le persone fisiche, oltre alle pene detentive, anche sanzioni pecuniarie</b>, diversamente da quanto scelto dal nostro legislatore in relazione alla maggior parte delle fattispecie interessate dalla direttiva. <b>Va tuttavia evidenziato che la disposizione proposta non esige la natura penale della sanzione pecuniaria.</b></p> <p>Non si rilevano invece particolari criticità in relazione alle sanzioni accessorie.</p>
<p><i>Articolo 16</i> <b>Responsabilità delle persone giuridiche</b></p>		<p>Non si rilevano particolari criticità in relazione a questa disposizione, essendo il sistema italiano di responsabilità degli enti per reati già ampio e completo. Possibili questioni potrebbero insorgere in conseguenza della eventuale mancata (o parziale) copertura penale di una o più</p>

		<p>condotte tra quelle previste sub articoli 7-13 della proposta, nel qual caso l'adeguamento alla direttiva con introduzione di nuove fattispecie comporterebbe il conseguente adeguamento del D.Lgs. 231/2001.</p>
<p><i>Articolo 17</i>  <b>Sanzioni per le persone giuridiche</b></p> <p>Il paragrafo 1 di questo articolo impone agli Stati membri di prevedere <b>sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive</b> per le persone giuridiche ritenute responsabili ai sensi del precedente articolo 16.</p> <p>Il paragrafo 2 elenca le sanzioni che gli Stati membri devono prevedere, e in particolare:</p> <p>(a) sanzioni pecuniarie penali o non penali, <b>il cui limite massimo non dovrebbe essere inferiore al 5 % del fatturato globale totale</b> della persona giuridica, comprese le entità collegate, nell'esercizio precedente a quello della decisione di irrogazione della sanzione pecuniaria;</p> <p>(b) l'esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;</p> <p>(c) l'esclusione temporanea o permanente dagli appalti pubblici;</p> <p>(d) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale;</p> <p>(e) il ritiro dei permessi o delle autorizzazioni all'esercizio delle attività nel cui ambito è stato commesso il reato;</p> <p>(f) la possibilità per le autorità pubbliche di annullare o risolvere un contratto con la persona giuridica nell'ambito in cui è stato commesso il reato;</p> <p>(g) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;</p>		<p>La disposizione è analoga a quelle inserite nelle ultime proposte legislative in materia penale presentate dalla Commissione, tra cui la proposta in materia di contrasto ai reati ambientali.</p>

<p>(h) provvedimenti giudiziari di scioglimento della persona giuridica; e</p> <p>(i) la chiusura temporanea o permanente dei locali usati per commettere il reato.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Articolo 18</b> <b>Circostante aggravanti e attenuanti</b></p> <p>Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, in relazione ai reati di cui agli articoli da 7 a 14, siano considerate <b>aggravanti</b> le circostanze seguenti:</p> <p>(a) l'autore del reato è un <b>funzionario di alto livello</b>;</p> <p>(b) l'autore del reato è stato condannato in precedenza per uno dei reati di cui agli articoli da 7 a 14;</p> <p>(c) l'autore del reato ha ottenuto un vantaggio sostanziale o il reato ha causato un danno sostanziale;</p> <p>(d) <b>il reato è stato commesso a vantaggio di un paese terzo</b>;</p> <p>(e) l'autore del reato esercita funzioni di indagine, azione penale o di giudizio;</p> <p>(f) il reato è stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI; e</p> <p>(g) <b>l'autore del reato è un soggetto obbligato ai sensi dell'articolo 2 della direttiva (UE) 2015/849</b> del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>3</sup> o un dipendente di un soggetto obbligato, o ha il potere di rappresentarlo a titolo individuale o in quanto membro di un organo del soggetto obbligato, o l'autorità di prendere decisioni a nome</p>		<p>Con riguardo alle aggravanti, di cui al paragrafo 1, si segnalano le seguenti circostanze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'autore del reato è un funzionario di <b>alto livello</b> (lettera a);</li> <li>- Il reato è stato commesso <b>a vantaggio di un paese terzo</b> (lettera d);</li> <li>- <b>L'autore del reato è un soggetto obbligato ai sensi dell'art. 2 della direttiva (UE) 2015/849</b> del Parlamento europeo e del Consiglio o un dipendente del soggetto obbligato, o ha il potere di rappresentarlo a titolo individuale o in quanto membro di un organo del soggetto obbligato, o l'autorità di prendere decisioni a nome del soggetto obbligato o di esercitare controlli in seno al medesimo, e ha commesso il reato nell'esercizio della sua attività professionale (lettera g).</li> </ul>

<sup>3</sup> Direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73).

<p>del soggetto obbligato o di esercitare controlli in seno al medesimo, e ha commesso il reato nell'esercizio della sua attività professionale.</p> <p>2. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, in relazione ai reati di cui agli articoli da 7 a 14, siano considerate <b>attenuanti</b> le circostanze seguenti:</p> <p>(a) l'autore del reato fornisce alle autorità competenti informazioni che altrimenti non sarebbero state in grado di ottenere, aiutandole a:</p> <p>i) identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato; o</p> <p>ii) reperire prove;</p> <p>(b) l'autore del reato è una persona giuridica e ha 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; e</p> <p>(c) l'autore del reato è una persona giuridica e, una volta scoperto il reato, lo ha comunicato rapidamente e volontariamente alle autorità competenti e ha disposto misure correttive.</p>		
<p><i>Articolo 19</i></p> <p><b><i>Privilegi o immunità dalle indagini e dall'azione penale sui reati di corruzione</i></b></p> <p>Questa disposizione si applica a tutti i reati menzionati in precedenza, e impone agli Stati membri di prendere misure perché possano essere revocati i privilegi e le immunità da indagini e azione penale, concessi ai sensi del diritto nazionale per i reati di cui alla presente direttiva, tramite un processo efficace e trasparente prestabilito per legge che si concluda in tempi ragionevoli.</p>	<p>Art. 68 della Costituzione.</p> <p><b><i>I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.</i></b></p> <p><b><i>Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione,</i></b></p>	<p>In relazione a questo articolo si segnalano possibili criticità con riguardo al rispetto del principio di attribuzione e di sussidiarietà, non rintracciandosi agevolmente la competenza dell'UE ad adottare norme di armonizzazione con riferimento a tali istituti.</p> <p>La previsione dell'art. 68 della Costituzione renderebbe molto problematico il recepimento di questa norma nella sua formulazione attuale.</p>

	<p><i>salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale e' previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.</i></p> <p><i>Analoga autorizzazione e' richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza .</i></p>	
<p><i>Articolo 20</i> <b>Giurisdizione</b></p> <p>Questa disposizione si applica a tutti i reati contemplati dalla presente direttiva e stabilisce criteri di competenza affinché le autorità giudiziarie possano avviare indagini o azioni penali e rinviare a giudizio gli autori dei reati definiti dalla direttiva.</p>		
<p><i>Articolo 21</i> <b>Termini di prescrizione per i reati di corruzione</b></p> <p>Il paragrafo 1 contiene una norma di carattere generale che impone agli Stati membri di prevedere un <b>tempo di prescrizione</b> dei reati previsti agli articoli 7-14 della proposta tale da consentire “<b>tempi sufficienti per lo svolgimento efficace delle indagini, dell'azione penale, del processo e del giudizio</b> a seguito della commissione di detti reati”.</p> <p>Il paragrafo 2 fissa dei termini minimi di prescrizione al di sotto dei quali la disciplina</p>		<p>La disposizione del paragrafo 1 pone un principio di sufficienza del termine di prescrizione ai fini dello svolgimento di tutte le fasi del procedimento penale. <b>Sebbene appaia discutibile sotto il profilo della estrema discrezionalità che assume la valutazione ex ante di una tale “sufficienza”, dipendente del resto da numerosi e variabili fattori</b> (tipologia del reato, sistema processuale, efficienza del sistema giudiziario, ecc.), <b>si tratta di norma che riproduce l’analoga disposizione introdotta nella proposta di direttiva in tema di reati ambientali, il cui negoziato è attualmente in fase di trilogò.</b></p> <p><b>Più problematica</b> risulta peraltro la previsione del <b>paragrafo 2</b>, dal momento che <b>fissa termini minimi di</b></p>

degli Stati membri non deve andare, ossia:

(a) **15 anni (ridotti a 10 ex paragrafo 3, infra)** per i reati di cui agli articoli 7 e 12 (corruzione nel settore pubblico e intralcio alla giustizia);

(b) **10 anni (ridotti a 8 ex paragrafo 3, infra)** per i reati di cui agli articoli da 8 a 11 (corruzione nel settore privato, peculato e appropriazione indebita, traffico di influenze, abuso d'ufficio anche nella versione relativa al settore privato);

(c) **otto anni (ridotti a 5 ex paragrafo 3, infra)** per i reati di cui agli articoli 13 (arricchimento da reati di corruzione) e 14 (istigazione, favoreggiamento e concorso, tentativo).

Il paragrafo 3 consente termini più brevi, in deroga al paragrafo 2, purché sia prevista dalla normativa nazionale la **possibilità di interrompere o sospendere il termine** in caso di specifici atti, e a condizione che le norme applicabili alla sospensione e prescrizione **non ostacolino l'efficacia del procedimento giudiziario e l'applicazione dissuasiva delle sanzioni.**

Il paragrafo 4 impone agli Stati membri di prevedere **termini di prescrizione della pena detentiva non inferiori ai seguenti:**

(a) **15 anni (ridotti a 10 ex paragrafo 5, infra)** dalla data della condanna definitiva per i reati di cui agli articoli 7 e 12;

(b) **10 anni (ridotti a 8 ex paragrafo 5, infra)** dalla data della condanna definitiva per i reati di cui agli articoli da 8 a 11;

(c) **otto anni (ridotti a 5 ex paragrafo 5, infra)** dalla data

**prescrizione del tutto slegati dalla misura delle pene edittali, ed invero di durata molto superiore alle pene previste dall'art. 15.**

Ad esempio, laddove l'art. 15 per il reato più grave (corruzione nel settore pubblico) prevede una sanzione massima non inferiore a 6 anni, l'art. 21 in commento fissa per lo stesso reato un termine minimo di prescrizione pari ad almeno 15 anni.

Una armonizzazione dei termini di prescrizione del tutto slegata dalla durata della pena, ove operata con riferimento ai soli reati previsti dalla direttiva, porrebbe peraltro notevoli problemi di coerenza e compatibilità con il sistema nazionale, anche in rapporto al principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

**Si ritiene pertanto che in sede negoziale debba essere suggerita una soluzione simile a quella seguita nel negoziato sulla proposta di direttiva in materia di reati ambientali, ancorando i termini minimi di prescrizione alla durata della minima pena massima prevista.**

Questa previsione, per vero piuttosto inconsueta nelle direttive europee in quanto si spinge all'armonizzazione dei termini di prescrizione **della pena (limitatamente a quella detentiva)** apparirebbe al momento non coperta dalla normativa interna italiana esclusivamente con riferimento alla lettera a).

Per quanto concerne i casi di cui alle lettere (b) e (c) infatti, il termine minimo di 10 anni previsto dall'art. 172 c.p.,

<p>della condanna definitiva per i reati di cui agli articoli 13 e 14.</p> <p><b>In deroga al paragrafo 4</b>, il paragrafo 5 prevede che gli Stati membri possano stabilire un <b>termine di prescrizione più breve</b>, purché detto termine possa essere interrotto o sospeso in caso di specifici atti e le norme applicabili alla sospensione e prescrizione non ostacolino l'efficacia del procedimento giudiziario e l'applicazione dissuasiva delle sanzioni. Detto termine non può essere inferiore a:</p> <p>(a) <b>10 anni</b> dalla data della condanna definitiva per i reati di cui agli articoli 7 e 12;</p> <p>(b) <b>otto anni</b> dalla data della condanna definitiva per i reati di cui agli articoli da 8 a 11;</p> <p>(c) <b>cinque anni</b> dalla data della condanna definitiva per i reati di cui agli articoli 13 e 14.</p>		<p>appare conforme alla previsione europea.</p> <p>Si ritiene tuttavia che una riduzione dei termini minimi previsti sia ottenibile in sede negoziale.</p>
<p><i>Articolo 22</i></p> <p><b>Protezione delle persone che denunciano reati o aiutano le indagini</b></p> <p><i>Protezione delle persone che denunciano reati o collaborano alle indagini</i></p> <p>1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché la direttiva (UE) 2019/1937 sia applicabile alla denuncia dei reati di cui agli articoli da 7 a 14 e alla protezione delle persone che denunciano.</p> <p>2. In aggiunta alle misure di cui al paragrafo 1, gli Stati membri provvedono affinché le persone che denunciano i reati di cui alla presente direttiva e che forniscono elementi di prova o altrimenti collaborano alle indagini, all'azione penale o al giudizio in relazione a tali reati ricevano il sostegno e l'assistenza necessari nel</p>		<p>La norma non presenta particolari criticità, essendo il primo paragrafo adeguatamente coperto dalla normativa italiana sul <i>whistleblowing</i> da ultimo novellata con d. lgs. 10 marzo 2023, n. 24, e il paragrafo 2 coperto dalla normativa a protezione di testimoni di giustizia (l. 11 gennaio 2018 n. 6).</p>

<p>contesto del procedimento penale.</p>		
<p><i>Articolo 23</i> <b>Strumenti investigativi</b> Questa disposizione è volta a garantire che gli strumenti investigativi previsti dal diritto nazionale per la criminalità organizzata e le altre forme gravi di criminalità possano essere usati anche nei casi di riciclaggio.</p>		<p>Non si ravvisano criticità</p>
<p><i>Articolo 26</i> <b>Collazione di dati e statistiche</b> Gli Stati membri raccolgono dati statistici sui reati di cui agli articoli da 7 a 14 della presente direttiva. 2. I dati statistici di cui al paragrafo 1 devono comprendere quanto meno gli elementi seguenti: (a) numero di casi segnalati; (b) numero di casi oggetto di indagine; (c) numero di rinvii a giudizio; (d) durata media delle indagini penali; (e) durata media dei procedimenti giudiziari in primo grado, secondo grado e cassazione; (f) numero di condanne; (g) numero di persone fisiche colpite da condanna e sanzioni, con specificazione del numero di funzionari pubblici e funzionari di alto livello; (h) numero di persone giuridiche ritenute responsabili e colpite da sanzioni; (i) il numero di procedimenti giudiziari per corruzione archiviati, con una distinzione tra le archiviazioni nel merito e le altre e incluse le risoluzioni non processuali; (j) tipi e livelli delle sanzioni irrogate per ciascuno</p>		<p><b>L'obbligo previsto in questo articolo, di raccolta e pubblicazione su base annuale di dati statistici relativi ai procedimenti penali per i reati di cui alla proposta, presenta un livello di dettaglio particolarmente elevato, tale da richiedere in alcuni casi - oltre alla tenuta di una articolata banca dati - anche processi di elaborazione complessa degli stessi. Trattandosi di clausola ormai di routine, che si rinviene in tutte le nuove proposte di direttiva in materia penale appare <b>molto esiguo (se non nullo) il margine di negoziazione.</b> Pertanto, sarà necessario avviare una riflessione sulle modalità con cui far fronte a tale onere e sugli eventuali interventi di ordine amministrativo o tecnico a tal fine necessari.</b></p>

<p>dei reati di cui agli articoli da 7 a 14;</p> <p>(k) numero di condannati graziati, con specificazione del numero di funzionari pubblici e di funzionari di alto livello.</p> <p>3. Gli Stati membri <b>pubblicano annualmente entro il 1° giugno, in formato leggibile meccanicamente e disaggregato</b>, i dati statistici di cui al paragrafo 2 relativi all'anno precedente e ne informano la Commissione.</p>		
<p><i>Articolo 29</i></p> <p><b>Recepimento</b></p> <p>Per il recepimento è previsto un <b>termine di 18 mesi</b> dalla data di adozione della direttiva.</p>		

