



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2023, n. 3

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTRICE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesaro**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo  
**Giondonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFERES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EUI e Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marinali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Angela Festa**, Ricamatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Marrani**, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## Indice-Sommario 2023, n. 3

### Editoriale

Sanzioni, ancora sanzioni: note minime sulle misure restrittive dell'Unione europea  
*Alessandra Zanobetti* p. 1

### Saggi e Articoli

Lo "spazio" del diritto penale fra soprannazionalità (dell'Unione europea) e nazionalismo (italiano) alla luce della controversa vicenda "Qatargate"  
*Nicoletta Parisi, Dino G. Rinoldi* p. 14

Conservazione e produzione della prova digitale nella nuova disciplina europea: il potenziale disallineamento con i principi espressi dalla giurisprudenza di settore  
*Stefano Busillo* p. 27

Il tribunale penale misto per i crimini commessi in Kosovo (*Kosovo Specialist Chambers*): un'esperienza a cui ispirare il futuro processo di riappacificazione dell'Ucraina?  
*Silvia Cantoni* p. 63

Il *crowdfunding* bancario-finanziario fra novità normative e profili transnazionali  
*Silvia Favalli* p. 81

L'esercizio dei poteri di controllo dello Stato di approdo nei confronti di navi straniere destinate a sistematica attività di ricerca e soccorso marittimo di persone  
*Giovanni Marchiafava* p. 114

Italy as an unsafe place? The protection of migrants' fundamental rights as a systemic issue in the dialogue between Courts: some recent developments  
*Elisa Ruozzi* p. 152

### Commenti e Note

Sottrazione internazionale dei minori e diritto UE: gli effetti positivi dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul e della futura direttiva sulla lotta alla violenza domestica  
*Marta Ferrari* p. 169

Limits to intra-EU free movement rights and the Common European Asylum System: remarks on the CJEU case law and the activation of temporary protection directive  
*Eleonora Frasca, Silvia Rizzuto Ferruzza* p. 200



Twenty Years of EU Agreements on Remote Work from 2002 to 2022. What next?

p. 215

*Marianna Russo*

La giurisprudenza della Corte EDU sulle misure di privazione della capacità giuridica come ingerenza nei diritti tutelati dalla CEDU

p. 231

*Alessandra Sardu*



# LO “SPAZIO” DEL DIRITTO PENALE FRA SOPRANNAZIONALITÀ (DELL’UNIONE EUROPEA) E NAZIONALISMO (ITALIANO) ALLA LUCE DELLA CONTROVERSA VICENDA “QATARGATE”

Nicoletta Parisi\*, Dino G. Rinoldi\*\*

SOMMARIO: 1. Le recenti proposte della Commissione europea. – 2. Le reazioni parlamentari e governative italiane. – 3. Inadeguatezze, distinzioni, omissioni, equivoci, ... – 4. ... mancato approfondimento ... – 5. ... e approssimazione. – 6. Rapporto tra fonti internazionali in materia. – 7. Una posizione (politica) preconcepita? – 8. Ma miglioramenti risultano necessari. – 9. *Perseverare diabolicum est.*

## 1. Le recenti proposte della Commissione europea

Il 9 dicembre 2022 ha iniziato ad avere evidenza pubblica il cosiddetto caso “*Qatargate*”, che sta coinvolgendo problematicamente la magistratura belga in ordine a indagini di presunta corruzione in seno al Parlamento europeo ad opera dello Stato del Qatar, ma pure del Marocco.

La vicenda ha sollevato non poche critiche e sviluppa varie considerazioni<sup>1</sup>, dalle quali qui ci si vuol tenere distanti. Ci si limita a prender le mosse dall’attività della Commissione europea che proprio dalla vicenda in oggetto ha tratto l’iniziativa di produrre in tema di

---

\* Ordinario f.r. di Diritto Internazionale; Docente di Diritto e politiche di contrasto alla corruzione interna e internazionale, Università “Cattolica del Sacro Cuore”. Indirizzo e-mail: [nicoletta.parisi@unicatt.it](mailto:nicoletta.parisi@unicatt.it).

\*\* Ordinario f.r. di Diritto dell’Unione europea; Docente di Organizzazione internazionale, Università “Cattolica del Sacro Cuore”. Indirizzo e-mail: [dino.rinoldi@unicatt.it](mailto:dino.rinoldi@unicatt.it).

<sup>1</sup> Su primi spunti giuridici legati al caso *Qatargate* si vedano: S. RODRIGUEZ, «*Qatargate*»: «*Il est temps de mettre sur pied une autorité européenne de transparence et d’éthique*», in *Le Monde*, 20 décembre 2022; A. ALEMANNI, *Qatargate: A Missed Opportunity to Reform the Union*, 2 February 2023, <https://lnkd.in/dpCPd4CU>; N. PARISI, *Come l’Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto Qatargate*, in *BlogDUE/AISDUE*, 9 gennaio-19 febbraio 2023. Arrivando a notizie di cronaca più recenti in materia v. D. PRESTIGIACOMO, *Il processo Qatargate a rischio: il procuratore si dimette per conflitto d’interessi*, in *Europatoday*, 20 giugno 2023 ([europa.today.it](http://europa.today.it)); A. BIANCHI, *Così il Parlamento europeo vuole evitare nuovi Qatargate*, in *Europatoday*, 13 settembre 2023 ([europa.today.it](http://europa.today.it)); L. BULIAN, *Qatargate rinviato, sinistra graziata. Il Tribunale di Bruxelles fa slittare il processo a dopo il voto, evitando l’effetto condanna*, in *ilgiornale.it*, 20 settembre 2023; R. COEN, *I punti oscuri del Qatargate, da Mani pulite d’Europa a débâcle della giustizia belga?*, in *tg24.sky.it*, 3 ottobre 2023; S. MUSCO, *Kali mette in mora il Parlamento europeo: “Valutate il mio caso o vi denuncio”*, in *Il Dubbio*, 10 novembre 2023, pp. 1-2; ID., *Qatargate, non solo spionaggio: anche inquinamento delle prove*, in *Il Dubbio*, 11 novembre 2023, pp. 1-2; D. VARI, *Quel silenzio inquietante su un’inchiesta che minaccia l’Europarlamento*, *ibidem*, pp. 1 e 10.

contrasto alla corruzione un “pacchetto” di misure (normative e non) capace di sollevare fra l’altro perplessità politico-giuridiche da parte del Parlamento italiano e del nostro Governo.

La necessità è di fondare in materia azioni integrate a livello mondiale, regionale (quindi continentale-europeo) nonché nazionale, in una dimensione olistica che coinvolga ogni leva utile al contrasto e tutte le componenti della società europea. Il “pacchetto” si situa, insomma, nella prospettiva che l’azione di contrasto (declinato in termini tanto di prevenzione quanto di repressione) riguardante la corruzione sia necessaria per proteggere i “valori” europei (art. 2 TUE) e per garantire efficaci politiche dell’Unione, affermando l’inermità di un contrasto frutto di iniziative individuali degli Stati membri, non sorrette da un reciproco dialogo costante, utile all’applicazione di una strategia comune.

Il “pacchetto” – adottato il 3 maggio scorso – ha così lo scopo di aggiornare il quadro giuridico dell’Unione europea in materia di contrasto alla corruzione, oggi ancora fondato su norme assai datate indirizzate sia all’interno del proprio ordinamento e di quelli degli Stati membri, sia all’esterno, nell’ambito delle relazioni internazionali dell’UE. Il “pacchetto” comprende una proposta di direttiva – di cui si dirà – e una Comunicazione (adottata congiuntamente dalla Commissione europea e dall’Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune/PESC)<sup>2</sup>, dove tra l’altro si preannuncia l’adozione di una proposta di regolamento in ambito appunto PESC concernente il regime sanzionatorio dei responsabili di condotte di corruzione che, indipendentemente dal luogo ove queste si producano, ledano (o rischino di ledere) gravemente gli interessi fondamentali dell’Unione e il conseguimento degli obiettivi della PESC stessa, dunque oltre i confini dell’Unione<sup>3</sup>. La Comunicazione fa inoltre il punto sull’esistente in materia di contrasto alla corruzione entro l’ordinamento dell’Unione e rispetto alle strategie degli Stati membri; sugli strumenti di sostegno a questi ultimi; sulle vie per rafforzare una cultura europea dell’integrità in ambito pubblico e in quello privato.

La proposta di direttiva riproduce in sintesi la struttura e i contenuti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (aperta alla firma a Merida nel 2003 e in vigore dal 14 dicembre 2005), detta UNCAC nell’acronimo in lingua inglese. Pure l’Unione europea ne è parte contraente<sup>4</sup> e deve dunque darvi in prima persona adempimento. A tal fine sono necessarie: misure di prevenzione<sup>5</sup>; norme cosiddette di armonizzazione

---

<sup>2</sup> V. la Comunicazione congiunta (della Commissione e dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo *sulla lotta contro la corruzione*, JOIN(2023) 12 final; nonché la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM(2023) 234 final.

<sup>3</sup> Punto 7 della Comunicazione ult. cit.

<sup>4</sup> Si veda la decisione 2008/801/UE del Consiglio, *relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, del 25 settembre 2008, in GUUE L 287 del 29 ottobre 2008, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Artt. 4-6 della proposta di direttiva qui in considerazione.

minima<sup>6</sup> di alcune condotte di corruzione concernenti indifferentemente il comparto pubblico e quello privato (corruzione attiva e passiva, abuso di funzione, traffico di influenze illecite, arricchimento illecito, appropriazione indebita, intralcio alla giustizia)<sup>7</sup>; conseguenti sanzioni per le persone fisiche e giuridiche responsabili di tali condotte (disponendosi anche in tema di circostanze attenuanti e aggravanti)<sup>8</sup>; misure investigative e di cooperazione giudiziaria penale fra Stati membri e fra questi e le agenzie europee, quali Olaf, Europol, Eurojust e Procura europea (intervenendo anche sul regime di privilegi e immunità, nonché sui termini di prescrizione)<sup>9</sup>; obblighi di protezione del *whistleblower*<sup>10</sup>; definizione dei criteri di giurisdizione per l’esercizio dell’azione penale da parte di ciascuno degli Stati membri<sup>11</sup>.

## 2. Le reazioni parlamentari e governative italiane

Sulla proposta di direttiva i Parlamenti nazionali sono chiamati a pronunciarsi ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati di Unione, intitolato “sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. L’art. 6 di questo Protocollo prevede che ciascun Parlamento (o ciascuna sua Camera) possa esprimersi, conformemente anche al Protocollo n. 1 “sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea”, con un “parere motivato” (non vincolante) sui progetti di atti legislativi europei, esponendo se del caso “le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà”.

Il 19 luglio 2023 si è pronunciata a questo titolo la maggioranza (Fratelli d’Italia, Lega e Forza Italia, con Azione e Italia Viva) della XIV Commissione parlamentare (Politiche dell’Unione europea: presidente Alessandro Giglio Vigna, della Lega) della Camera dei Deputati<sup>12</sup>. Si sostiene addirittura – nel parere redatto da Antonio Giordano, di Fratelli

---

<sup>6</sup> Com’è noto l’armonizzazione “minima” (di cui all’art. 83 TFUE) prevista da una direttiva UE quale obbligo di risultato da perseguire da parte degli Stati membri corrisponde a uno *standard* normativo comune almeno sufficiente al raggiungimento dell’obiettivo oggetto della direttiva, senza precludere che uno Stato membro abbia, nella materia in questione, uno *standard* normativo più elevato.

<sup>7</sup> Artt. 7-14 della proposta di direttiva cit.

<sup>8</sup> Artt. 15-18 doc. ult. cit.

<sup>9</sup> Artt. 19, 21, 23-24 doc. ult. cit.

<sup>10</sup> Art. 22 doc. ult. cit.

<sup>11</sup> Art. 20 doc. ult. cit. Fra i contributi giuridici intervenuti sul “pacchetto” di misure anticorruzione si segnalano: G.L. GATTA, *L’annunciata riforma dell’abuso di ufficio: tra “paura della firma” e obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema penale*, 19 maggio 2023; L. SALAZAR, F. CLEMENTUCCI, *Per una nuova anti-corruzione europea: eur-bi et orbi*, in *Sistema penale*, 2023, n. 7-8; V. MONGILLO, *Strengths and weaknesses of the proposal for a EU directive on combating corruption*, in *Sistema penale*, 2023, n. 7; M. GAMBARDELLA, *La “proposta di direttiva in materia di lotta alla corruzione” al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d’ufficio e di traffico di influenze*, in *Sistema penale*, 27 luglio 2023. Un’utile guida ai contenuti della direttiva è Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione Europea, *Elementi per l’esame in Assemblea del parere motivato adottato dalla XIV Commissione (Doc. XVIII-bis, n. 10) sulla proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione*, Dossier n° 4 - 24 luglio 2023, in <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES023.pdf>.

<sup>12</sup> Camera dei Deputati – XIV Commissione (Politiche dell’Unione Europea), *Documento approvato dalla XIV Commissione nell’ambito della verifica di sussidiarietà di cui all’articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona*, Doc. XVIII-bis, n. 10, 19 luglio 2023.

d'Italia – l'incompetenza dell'Unione, ai sensi del principio di sussidiarietà, nel disciplinare la materia compresa nella proposta di direttiva. Pure da altri autorevoli ed esperti parlamentari si ricavano opinioni che si situano in questa linea di pensiero, come nel caso di un'intervista rilasciata a margine della polemica sulla riforma dell'abuso d'ufficio in Italia: “la materia penale [tutta la materia penale, a dispetto dei Trattati UE] è e deve rimanere appannaggio dei parlamenti nazionali”<sup>13</sup>.

Peraltro, anche il *Riksdag* svedese si è pronunciato il 21 giugno scorso sulla proposta di direttiva, pervenendo a un risultato critico ma di dimensioni molto ridotte (e ben più puntualmente collaborative) rispetto alla posizione radicalmente negativa appena espressa. Sostiene, infatti, il Parlamento di questo Stato membro che in particolare il regime delle sanzioni previsto (che non consentirebbe la candidatura per una carica elettiva di chi sia stato condannato per corruzione e che introduce sanzioni accessorie) va oltre quanto ritenuto necessario per conseguire l'obiettivo propostosi dalla direttiva stessa, intervenendo persino in materia di elezioni nazionali<sup>14</sup>.

Altri Parlamenti nazionali stanno valutando la direttiva alla luce del Protocollo n. 2, ma la documentazione non è ancora reperibile nel sito usualmente dedicato alla sua pubblicazione<sup>15</sup>.

A parere della Commissione parlamentare italiana, dunque, non vi sarebbe la necessità sul piano europeo di una “disciplina pervasiva che incide profondamente su normative [nazionali] (...) che tengono conto delle specificità dei sistemi, dei dati statistici e delle culture giuridiche, economiche e sociali, nonché dell'ordinamento costituzionale e delle pubbliche amministrazioni di ciascuno Stato membro”<sup>16</sup>.

L'affermazione della Commissione parlamentare (e, come si diceva, di altri) è singolare – vana risultando, come si vedrà, la speranza che restasse singolare senza farsi plurale! – alla luce di riscontri oggettivi: “Dalle indagini di Eurobarometro 2023 sulla corruzione risulta che questa continua a essere una grave fonte di preoccupazione per cittadini e imprese nell'Unione europea”<sup>17</sup>. Ciò richiede di prendere sul serio la norma (vincolante nella propria struttura e vigente in quanto accettata da tutti gli Stati membri come pure dall'Unione) contenuta in UNCAC secondo la quale “*States Parties shall, as appropriate and in accordance with the fundamental principles of their legal system, collaborate with each other and with relevant international and regional organizations in promoting and developing the measures referred to in this article. That collaboration may include participation in international programmes and projects aimed at the prevention of corruption*”<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Così l'ex Ministra Mariastella Gelmini nell'intervista in *Corriere della Sera*, 21 luglio 2023, p. 6.

<sup>14</sup> Si veda notizia del parere in [www.secure.ipex.eu](http://www.secure.ipex.eu), nella rubrica “*documents/subsidiarity scrutiny*”.

<sup>15</sup> Si veda il sito ult. cit. Qualche cenno è in Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, *Elementi per l'esame in Assemblea del parere motivato*, cit., p. 21.

<sup>16</sup> Camera dei Deputati – XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), *Documento approvato dalla XIV Commissione nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona*, Doc. XVIII-bis, cit., p. 5.

<sup>17</sup> Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2023*, COM (2023) 800 fin., p. 13.

<sup>18</sup> Così il par. 4 dell'art. 5 della Convenzione delle Nazioni Unite.



Che un’azione coordinata a livello internazionale sia necessaria dipende proprio dall’essere la corruzione una condotta spesso contraddistinta da transnazionalità, nel senso di cui meglio si dirà poco oltre<sup>19</sup>: non si contrasta un fenomeno dotato di queste caratteristiche con misure dimensionate a livello (solo) nazionale<sup>20</sup>.

Ancora, che un’azione coordinata a livello internazionale sia necessaria lo dimostra la situazione che emerge dalla Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto 2023, ove si riscontra che “[p]ermangono differenze tra gli Stati membri”<sup>21</sup>. Non è un caso che con il Trattato di Lisbona del 2007, adottato a modifica fra l’altro del Trattato di Maastricht istitutivo dell’Unione, gli Stati membri abbiano deciso (all’unanimità) che la corruzione è una “una sfera di criminalità particolarmente grave” e che per contrastarla il legislatore europeo è autorizzato a “stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni”<sup>22</sup>.

### **3. Inadeguatezze, distinzioni, omissioni, equivoci, ...**

La Commissione parlamentare italiana afferma pure che la proposta di direttiva “esorbita dalla base giuridica richiamata a suo fondamento nella misura in cui (...) disciplina reati ulteriori rispetto a quello di corruzione in senso stretto”.

Al proposito sembra indispensabile un approfondimento. È vero che le basi giuridiche individuate dalla proposta di direttiva soffrono di inadeguatezza, ma in una prospettiva diversa da quella espressa dalla Commissione parlamentare: esse, infatti, benché utili non sono sufficienti. Si reputa cioè che le misure di prevenzione individuate nell’atto europeo trovino fondamento non nell’art. 83 TFUE (come si dichiara nella proposta di direttiva, visto che esse non ricadono nell’ambito del diritto penale sostanziale) bensì nell’art. 84 TFUE, proprio predisposto alla bisogna. Tale disposizione, infatti, accorda al legislatore europeo la facoltà (sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà) di “stabilire misure per incentivare e sostenere l’azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità”.

Si reputa inoltre che le misure di coordinamento dell’azione delle agenzie di polizia degli Stati e dell’Unione abbiano un fondamento nell’art. 87 TFUE, non essendo adatto il solo art. 82 TFUE (individuato dalla Commissione europea come base giuridica della direttiva a fianco dell’art. 83 TFUE) che si occupa di cooperazione delle autorità (nazionali ed europee) implicate nell’esercizio dell’azione penale.

La Commissione parlamentare non rileva questo aspetto riguardo alla base giuridica della direttiva, bensì un altro che dal nostro punto di vista non ha ragione d’essere. L’art.

---

<sup>19</sup> V. il par. 4.

<sup>20</sup> Sulle implicazioni internazionali delle condotte di corruzione v. anche l’audizione del Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione G. BUSIA, 18 luglio 2023, pp. 1-4.

<sup>21</sup> Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2023*, cit., p. 11.

<sup>22</sup> Art. 83.1 TFUE. Sulla portata della disposizione v. D.G. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI, D.G. RINOLDI (a cura di), *Elementi di diritto dell’Unione europea. Parte speciale. IL diritto sostanziale alla prova dell’integrazione politica*, Milano, VI ed., 2023, pp. 67-74. Sul significato di “norma minima” v. *supra*, nota 6 e testo cui essa si riferisce.

83 TFUE tratta di sfere di reato e inserisce fra queste anche la corruzione senza aggettivazione alcuna. Si comprende dunque che alla base dell'equivoco in cui è caduta la Commissione parlamentare sta una questione terminologico-concettuale: quando in ambito giuridico si usa il termine corruzione ci si intende riferire a una fenomenologia di condotte che comprende fattispecie di reato diverse, quali la corruzione attiva e passiva, il traffico di influenze, l'abuso di ufficio, e così via<sup>23</sup>.

Questa distinzione risulta molto chiara consultando i testi normativi: sia il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sia le diverse convenzioni internazionali adottate in materia fra cui la più volte citata UNCAC, sia la proposta di direttiva. Se li leggiamo in lingua inglese ne ricaviamo che opera sempre una distinzione fra, da una parte, "*corruption*" (la categoria generica di condotte criminali che hanno alla base un abuso della funzione)<sup>24</sup> e, da un'altra parte, "*bribery*" (quella fattispecie di reato che in Italia è denominata corruzione attiva o passiva); quando si utilizza il termine "*corruption*" volendosi riferire a una specifica condotta di reato lo si accompagna sempre con l'aggettivazione "*active*" o "*passive*"<sup>25</sup>.

Dunque, l'art. 83 TFUE non indica quale competenza concorrente di Unione e Stati membri il contrasto tramite la leva repressiva della sola corruzione attiva e passiva ("corruzione in senso stretto" come, appunto, si sostiene nel parere), bensì pure delle diverse fattispecie di corruzione che volta a volta venisse considerato necessario contrastare con un'azione normativa europea.

#### 4. ... mancato approfondimento ...

Il contenuto del parere ci dice anche che la Commissione parlamentare non considera la portata che nell'ordinamento dell'Unione ha il requisito della transnazionalità del reato ai sensi dell'art. 83 TFUE appena citato<sup>26</sup>. Forse i suoi componenti hanno letto la norma frettolosamente o comunque non nella sua interezza; cosicché non hanno avuto contezza del fatto che, per gli Stati dell'Unione che l'hanno scritta e inserita nel Trattato di Lisbona in vigore dal 1° dicembre 2009, questo requisito ricorre non soltanto quando la fattispecie di reato coinvolge (soggettivamente o oggettivamente) il territorio di almeno due Stati membri, ma anche quando la sfera di criminalità implicata determina l'utilità (ecco il significato del principio di sussidiarietà capace di ripartire la competenza sul piano

---

<sup>23</sup> Così V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2013, pp. 7-8 e 34-35; M. ARNONE, L.S. BORLINI, *Corruption. Economic Analysis and International Law*, Cheltenham-Northampton, 2014, pp. 1-3.

<sup>24</sup> Per una definizione sociologica di corruzione si veda Comunicazione congiunta della Commissione/Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza *sulla lotta contro la corruzione*, cit., p. 2, individuata come l'"abuso del potere di cui si dispone per il proprio tornaconto". In dottrina si veda per tutti D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Bologna, 2021.

<sup>25</sup> Si veda al proposito la definizione che della *bribery* dà l'art. 4.2, lett. a) e b) della direttiva (UE) 2017/1371, del 5 luglio 2017, *relativa alla lotta alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*.

<sup>26</sup> Lett. j) del parere in commento.

verticale fra livelli diversi di governo) che sia l’Unione a contrastarla – a contrastarla meglio rispetto a quanto potrebbero fare gli Stati membri individualmente – a motivo del “carattere” o delle “implicazioni” dei reati o di “una particolare necessità di combatterli su basi comuni”. Insomma, con questa norma gli Stati hanno fatto applicazione nel campo penale di quella (bella: possiamo definirla così?) giurisprudenza della Corte di giustizia dell’UE secondo la quale l’integrità del “mercato interno” europeo deve essere protetta anche da condotte che hanno un’estensione limitata magari al territorio di un solo Stato membro. Si tratta della giurisprudenza intervenuta a definire — in materia, per esempio, di pratiche concorrenziali — nozioni come quella di “incidenza sul”, ovvero di “pregiudizio al”, commercio tra Stati membri da parte di una condotta rispettivamente anti-competitiva e abusiva, e come quella di “parte sostanziale del mercato comune” quale termine di riferimento per la determinazione della condotta abusiva. In queste occasioni la Corte europea ha utilizzato un’interpretazione estensiva di tali locuzioni, considerando come dato rilevante non tanto il riprodursi di una situazione in grado di coinvolgere un ambito territoriale transnazionale, come tale capace di comportare l’esercizio della giurisdizione di almeno due Stati membri, bensì l’idoneità della condotta a esercitare un’influenza (diretta o indiretta, attuale o potenziale) nelle relazioni commerciali tra Stati membri<sup>27</sup>, anche quando essa riguardi il territorio di un solo Paese<sup>28</sup>, o magari anche solo una porzione di quest’ultimo<sup>29</sup>.

## 5. ... e approssimazione

La Commissione parlamentare aggiunge che i beni giuridici che la direttiva vuole tutelare (“la “democrazia”, la “stabilità e la sicurezza della società”, i “valori universali su cui si fonda l’Unione europea”, lo “Stato di diritto”) si contraddistinguono per “l’ampiezza e la genericità (...) e la conseguente incertezza del nesso tra gli obiettivi dichiarati e gli strumenti mediante i quali raggiungerli”<sup>30</sup>.

È da notare che si tratta di beni giuridici alcuni dei quali sono espressi nell’art. 2 TUE, già citato, come fondativi degli ordinamenti di ciascuno Stato membro e dunque, proprio in quanto ad essi comuni, sono valori dell’Unione stessa.

Si tratta di beni giuridici che vengono riconosciuti come degni di tutela di fronte alla compromissione da condotte di corruzione pure a livello internazionale oltre che a livello sovranazionale europeo. Si consideri, esemplificativamente, la dichiarazione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 24 settembre 2012, secondo la quale “Le Nazioni Unite definiscono lo Stato di Diritto come un principio di governo in cui tutte le persone, le istituzioni e gli organismi, pubblici e privati, ivi incluso lo Stato stesso, sono tenuti da leggi pubblicamente promulgate, ugualmente applicate e giudicate in modo

<sup>27</sup> Corte di giustizia, sentenza del 13 luglio 1966, *Consten e Grundig*, cause riunite 56 e 58-64.

<sup>28</sup> Corte di giustizia, sentenza del 9 novembre 1983, *Michelin*, causa 322/81, punto 28.

<sup>29</sup> Corte di giustizia, sentenza del 17 maggio 1994, *Corsica Ferries Italia srl*, causa C-18/93, punto 41.

<sup>30</sup> Lett. f) del parere.

indipendente”. Si aggiunga, sempre esemplificativamente, la Convenzione stipulata nell’ambito di questa stessa Organizzazione contro la corruzione, secondo cui: “*The States Parties to this Convention, Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law, (...)*”<sup>31</sup>.

Si tratta di beni giuridici a partire dai quali l’Unione europea ha avviato fin dal 2020 un esercizio di valutazione circa l’aderenza dello Stato membro ad essi: esercizio denominato non a caso “Stato di diritto”, mai contestato da alcun Paese, giunto alla quinta tornata, essendosi chiusa nel luglio 2023 la quarta con il Rapporto sopra ricordato<sup>32</sup>, accompagnato da raccomandazioni indirizzate individualmente a ciascuno Stato membro. Nell’ambito di questo meccanismo di valutazione è molto chiara la definizione di “Stato di diritto”<sup>33</sup>; come lo è nella sentenza della Corte di giustizia adottata quando ha dovuto pronunciarsi sulla legittimità del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 che stabilisce un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione europea: lo Stato di diritto è il “valore dell’Unione sancito nell’articolo 2 TUE”, nella cui nozione “rientrano i principi di legalità, della certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, della tutela giurisdizionale effettiva, della separazione dei poteri nonché della non discriminazione e dell’uguaglianza di fronte alla legge”<sup>34</sup>.

Alla luce della prassi così sinteticamente riassunta pare dunque veramente singolare, persino strabiliante, che la democrazia e lo Stato di diritto vengano considerati concetti generici dai componenti di un Parlamento nazionale, che ne dovrebbe essere il primo interprete e il primo difensore!

## 6. Rapporto tra fonti internazionali in materia

La (maggioranza della) Commissione parlamentare si spinge infine a riscontrare anche il conflitto fra la pertinente disciplina contenuta nella Convenzione delle NU, che ha per alcuni degli aspetti implicati portata raccomandatoria, e la direttiva europea, dotata invece di portata vincolante<sup>35</sup>.

Come noto le fonti internazionali sono contraddistinte da un rapporto di elasticità, potendosi in generale modificare reciprocamente secondo il criterio della

---

<sup>31</sup> 1° cpv. del Preambolo UNCAC.

<sup>32</sup> Il Rapporto è accompagnato da ventisette capitoli dedicati ciascuno a ognuno degli Stati membri: per il nostro Paese si veda il *Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, adottato dalla Commissione europea il 5 luglio 2023, SWD (2023) 812 final.

<sup>33</sup> La definizione di Stato di diritto è molto ben delineata nella Comunicazione della Commissione che contiene la prima *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell’Unione europea*, 30 settembre 2020, COM (2020) 580 final, p. 1.

<sup>34</sup> Così Corte di giustizia UE, sentenza 16 febbraio 2022, in causa C-157/21, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, punto 154.

<sup>35</sup> Lett. b) e c) del parere.

successione nel tempo<sup>36</sup>, salvo il rapporto di supremazia riconosciuto allo *ius cogens*, situazione che qui non rileva e su cui perciò non ci si sofferma. Ne consegue che, per il limitato gruppo di Stati parti di una convenzione, quanto quest’ultima dispone può essere modificato anche da un successivo accordo, il quale evidentemente ha efficacia giuridica esclusivamente fra coloro che vi accedono.

Inoltre, è pure noto che nel diritto internazionale l’ambito territoriale di cooperazione regionale-continentale è destinato proprio a prevedere norme meno lasche rispetto all’ambito di cooperazione di respiro universale, dove è più difficile raggiungere il consenso unanime di tutti i negoziatori a motivo delle anche grandi differenze fra famiglie giuridiche e culturali e dove l’aspirazione è appunto quella di essere il più “ecumenici” possibile.

Dunque, che l’Unione europea, nell’applicazione di disposizioni convenzionali stabilite dai propri ventisette Stati membri (ovvero i Trattati di Unione), voglia dotarsi di una normativa più stringente rispetto a quella stabilita in ambito Nazioni Unite (utilizzando norme di *hard law* invece di *soft law*) non solo è giuridicamente coerente con il sistema internazionale delle fonti, ma è pure una situazione del tutto fisiologica e addirittura auspicabile, essendo proprio a ciò preordinata la cooperazione su base regionale,.

## **7. Una posizione (politica) preconcepita?**

La posizione assunta della Commissione parlamentare non sembra essere indenne da alcune convinzioni sostenute da certa parte politica nel passato anche recente e che vede nell’integrazione europea non un mezzo per potenziare la sovranità nazionale (che così riuscirebbe finalmente a governare fenomeni e processi trascendenti la limitata e asfittica dimensione compresa entro i confini giuridici e fisici del singolo Stato e dunque l’efficacia di disciplina posta su basi appunto solo nazionali), ma un *vulnus* proprio alla sovranità. Infatti, non si può certo credere che la Commissione voglia “semplificare” (rinunciando a un’azione comune europea in materia) il lavoro a corrotti e corruttori, tanto nel settore pubblico che in quello privato, dovendo essere i suoi componenti ben consapevoli della pervasività che le condotte di questi ultimi già hanno nei confronti, per esempio, delle risorse destinate al PNRR italiano, che – non lo si dimentichi – sono risorse europee e dagli strumenti anche dell’ordinamento europeo sono e devono essere protette<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, XII ed., 2021, p. 195.

<sup>37</sup> Si veda ad esempio quanto messo a disposizione dal diritto dell’Unione per proteggere le risorse conferite all’iniziativa *NextGenerationEU* e, più in generale, le risorse finanziarie europee nella loro globalità: sul piano normativo il punto di forza è nel regolamento (UE) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione, del 16 dicembre 2020, in GUUE L 433 del 22 dicembre 2020, p. 1 ss.; nella direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, del 5 luglio 2017, in GUUE L 198 del 28 luglio 2017, p. 29 ss.; nel regolamento (UE) 2017/1939 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»), del 12 ottobre 2017, in GUUE L 283 del 31 ottobre 2017, p. 1 ss. Per cenni sul sistema di governance del PNRR italiano (ivi compresi dunque i meccanismi di controllo) si veda N. PARISI, *NextGenerationEU: oltre il PNRR verso una politica macro-economica europea*

È una posizione, quella che sembra ispirare il parere, preconcepita già manifestatasi nei confronti della legge n. 190/2012<sup>38</sup>. Come noto essa pone obblighi alle amministrazioni pubbliche nazionali di miglior organizzazione per contrastare sul piano sostanziale le condotte di cattiva amministrazione, di illegalità e anche di corruzione, nella convinzione che a questo fine occorra “un ambiente organizzativo che non lasci il funzionario isolato nello svolgimento dei suoi compiti (...), ma crei un contesto nel quale lo svolgimento del procedimento e la decisione pubblica siano sempre confortati dall’apporto di competenze tecniche adeguate alla complessità delle scelte da compiere”<sup>39</sup>. Nei confronti di questa legge di prevenzione della corruzione – determinata dall’esigenza di dare adempimento alla Convenzione di Merida e ispirata ad altre prassi internazionali consolidate – si è addirittura parlato come di un inutile appesantimento dei compiti propri di una pubblica amministrazione<sup>40</sup>.

Vi è poi anche il dubbio che la rovente polemica tutta interna all’ordinamento italiano in materia di abuso d’ufficio abbia condizionato la Commissione parlamentare nel rappresentare l’inutilità di una direttiva che al proprio art. 11 si occupa appunto di “abuso di funzioni”, per di più non limitatamente al solo comparto pubblico.

## 8. Ma miglioramenti risultano necessari

La proposta di direttiva deve senza dubbio essere migliorata: è quello che si sta facendo anche grazie all’intenso dibattito che va sviluppandosi a livello nazionale e internazionale-europeo pure grazie ai due primi Protocolli allegati ai Trattati di Unione, che riguardano ruolo dei parlamenti nazionali e sussidiarietà<sup>41</sup> e dai quali ha tratto spunto questo contributo.

È un dibattito che, coinvolgendo oltre ai parlamenti nazionali anche altri organi dell’Unione<sup>42</sup> e la stessa società civile europea<sup>43</sup>, servirà alla Commissione, al Parlamento

---

di stampo federale, in D.G. RINOLDI, A. SCIALDONE (a cura di), *PNRR. Promesse da mantenere e miglia da percorrere. Integrità delle politiche pubbliche e prospettive italo-europee di democrazia partecipativa*, Napoli, 2023, par. 6.

<sup>38</sup> “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

<sup>39</sup> F. MERLONI, *Relazione su “Abolizione del reato di abuso d’ufficio e buona amministrazione”*, Firenze, 14 luglio 2023.

<sup>40</sup> M.A. CABIDDU, *Il fenomeno della corruzione visto dalla prospettiva giuspubblicistica*, in G. BENACCHIO, M. COZZIO, *Azioni collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto alla corruzione nel settore pubblico e privato*, Trento, 2019, p. 48. Su “le conseguenze e i rischi” di un simile approccio si veda il solo R. CANTONE, *Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Milano, 2023, p. 168.

<sup>41</sup> In particolare sul Protocollo n. 2 e sulla prassi dei parlamenti nazionali di interloquire con la Commissione europea in tema di rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità v. da ultimo M. CASTELLANETA, *I rapporti con i parlamenti nazionali nella relazione annuale sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità*, in <http://www.marinacastellaneta.it/blog/>, 6 novembre 2023.

<sup>42</sup> Ad esempio quanto al contributo del Comitato economico e sociale europeo si veda <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/update-anti-corruption-legislative-framework>.

<sup>43</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13674-Fighting-against-corruption-in-the-EU-updated-rules\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13674-Fighting-against-corruption-in-the-EU-updated-rules_en).

e al Consiglio per rendere più aderente il contenuto di certe disposizioni alle indubbe necessità di comune contrasto alle condotte di corruzione. È un dibattito che si alimenta di altre iniziative – parallele ma convergenti! – che, pur non incidendo direttamente sui contenuti della proposta di direttiva del 3 maggio scorso, mettono l’accento sull’esigenza di contrastare la corruzione con norme di respiro europeo. Si pensa in particolare al parere di iniziativa propria che il Comitato economico e sociale europeo sta elaborando nella materia de “La corruzione negli appalti pubblici e il suo impatto sul mercato interno”<sup>44</sup>. In esso sta emergendo la necessità di reintrodurre un “meccanismo” di valutazione della situazione di contrasto alla corruzione nei Paesi membri (sul modello di quanto si realizzò nel 2014)<sup>45</sup>, scorporando la materia dalla valutazione relativa allo Stato di diritto; e si sta considerando l’esigenza di rafforzare l’applicazione delle norme contenute nelle direttive del 2014 in materia di appalti pubblici per rendere più incisiva l’azione di prevenzione della corruzione nel mercato dei contratti pubblici, tramite una valorizzazione degli strumenti di trasparenza quali la digitalizzazione dell’intero processo di investimento pubblico, la stipulazione di patti di integrità e l’adozione di misure di esclusione di imprese sulla base di *past performance* non integre.

Le modifiche migliorative che già vanno emergendo sono nel senso non di un affievolimento dell’azione europea, bensì di un suo rafforzamento. Il “mercato interno” europeo, lo “spazio [europeo] di libertà, sicurezza e giustizia” e la stabilità delle istituzioni nazionali e internazionali sono beni preziosi che devono essere preservati a fronte di condotte pubbliche e private che attentano alla loro integrità.

A questo serve l’adozione di una disciplina europea di armonizzazione normativa e di coordinamento delle strategie nazionali contro la corruzione.

## **9. *Perseverare diabolicum est***

Nonostante tutte queste considerazioni, che avrebbero dovuto condurre il nostro Parlamento a una serena riflessione sul tema, il 26 luglio la Camera dei Deputati ha confermato a larghissima maggioranza il parere della propria XIV Commissione. Beninteso, come anticipato il tutto resta comunque non vincolante ai fini della procedura legislativa europea di (eventuale) adozione della direttiva.

Sulla vicenda giova però sottolineare la dichiarazione del già nominato Antonio Giordano secondo cui la direttiva in questione “[s]embrerebbe l’inizio di un progetto di codice penale europeo”<sup>46</sup>. Di nuovo l’ideologia fa velo perché il Trattato sul

---

<sup>44</sup> <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/corruption-public-procurement-and-its-impact-internal-market>.

<sup>45</sup> Commissione europea, *Relazione dell’Unione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione*, 3 febbraio 2014, COM (2014) 38 final.

<sup>46</sup> Andrebbe al riguardo fatto un discorso troppo lungo per dar qui conto della prospettiva di dotare l’Unione di un codice penale (e processuale) europeo, prospettiva affatto nuova, risalendo addirittura a necessarie iniziative suscitate nei primi anni Novanta del secolo scorso dalla Commissione europea, indirizzate a valutare le modalità secondo le quali gli interessi finanziari dell’Organizzazione potessero essere meglio protetti da frodi e altre attività illecite (le iniziative sono richiamate nella nota 5 del Libro verde della

funzionamento dell'Unione attribuisce a quest'ultima, come si diceva, una competenza penale concorrente con quella degli Stati membri. Competenza che è stata spesso esercitata – portando a termine più procedimenti legislativi – ad esempio per realizzare (con riguardo al diritto penale processuale, ma anche a quello sostanziale): la Procura europea (con un regolamento); il mandato d'arresto europeo (con una decisione quadro); l'ordine europeo di indagine penale (con una direttiva); l'ordine di protezione europeo, a tutela delle vittime di violenza (con una direttiva); la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, il contrasto del favoreggiamento, del transito e del soggiorno illegali (con direttive); la protezione penale dell'euro, il contrasto alla frode e alla contraffazione, alla tratta di esseri umani, alla corruzione nel settore privato, al traffico di droghe, al razzismo e alla xenofobia (con decisioni quadro); il contrasto al terrorismo (con decisioni quadro e una direttiva), eccetera<sup>47</sup>. Quindi, norme dell'Unione di diritto penale tanto processuale quanto sostanziale già esistono e sono utili a garantire anche a livello dell'ordinamento italiano condizioni di sicurezza contro la criminalità, nel rispetto delle garanzie proprie dello Stato di diritto. Ne vogliamo parlare in termini di codice euro-nazionale?

**ABSTRACT:** È recente l'attivazione da parte del Parlamento italiano della propria competenza a intervenire, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati di Unione, riguardo alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea nell'ambito di un "pacchetto" studiato, fra l'altro, per reagire a problematiche sollevate dal caso *Qatargate*. In particolare, della proposta di direttiva in Parlamento si criticano inopinatamente le incursioni in campo penale, reputate ultronee dalla maggioranza

---

Commissione, *sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, dell'11 dicembre 2001, COM(2001)715 def.). Allora la Commissione affidò a un gruppo di esperti il compito di prospettare una soluzione normativa: lo studio che ne emerse fu consegnato con un rapporto intitolato *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, a cura di M. DELMAS-MARTY (Paris, 1997). Lo scopo era quello di avviare una riflessione su un catalogo di principi fondamentali in materia di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione, funzionali alla creazione di uno spazio europeo di giustizia penale, anche tramite l'istituzione di un pubblico ministero europeo, individuando la base giuridica a ciò necessaria. Lo studio fu assai stimolante: originò un intenso dibattito scientifico che ebbe ad oggetto le soluzioni lì proposte e le implicazioni di queste per gli ordinamenti degli allora quindici Stati membri dell'Unione (i risultati di questo dibattito sono riprodotti in M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE (eds.), *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000-2001, 4 volumi; lo studio è stato pubblicato nella versione italiana, aggiornato alle obiezioni, precisazioni e integrazioni emerse da tale dibattito, da G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il corpus juris 2000* Milano, 2003). Trasferito il dibattito dal piano delle idee a quello istituzionale, la Commissione prese l'iniziativa - nell'ambito delle procedure di revisione dei Trattati comunitari e dell'Unione che si concretarono nel Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 - adottando un parere nel quale si suggeriva "di completare le disposizioni in vigore in materia di tutela degli interessi finanziari della Comunità stabilendo una base giuridica che istituisca un procuratore europeo e consenta l'adozione di norme in materia di azioni giudiziarie penali contro le frodi transnazionali" (parere della Commissione europea, *sulla riforma istituzionale al servizio dell'allargamento*, del 26 gennaio 2000, COM(2000)34 def., punto 5.b). Esso fu integrato da un "contributo complementare" tutto concentrato sull'introduzione di un procuratore europeo a difesa degli interessi finanziari dell'Unione, procuratore europeo che effettivamente è stato istituito (v. *supra*, nota 37).

<sup>47</sup> Per una rassegna più completa e sistematica dei risultati dell'esercizio dell'attività normativa in campo penale da parte delle istituzioni europee in materia v. D.G. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, loc. cit.



della Commissione “Politiche dell’Unione europea” della Camera dei Deputati. Il contributo sottolinea le vaste competenze dell’Unione europea, che ne legittimano l’esercizio in materia di contrasto alla corruzione come condotta “di criminalità particolarmente grave” di dimensione transnazionale, pur non trascurando la necessità di procedere a correzioni della proposta nell’ambito dell’*iter* di adozione dell’atto normativo europeo.

**KEYWORDS:** contrasto alla corruzione – competenza penale dell’Unione Europea – proposta di direttiva della Commissione – principio di sussidiarietà – Parlamento italiano.

#### THE “SPACE” OF CRIMINAL LAW BETWEEN SUPRANATIONALITY (OF THE EUROPEAN UNION) AND (ITALIAN) NATIONALISM IN LIGHT OF THE CONTROVERSIAL “QATARGATE” AFFAIR

**ABSTRACT:** Pursuant to Protocol no. 2 annexed to the Union Treaties the Italian Parliament activated its competence to intervene regarding the proposal for a directive presented by the European Commission as part of a "package" designed, among other things, to react to problems raised by the Qatargate case. In particular, the proposed directive has been unexpectedly criticized in Parliament because of its incursions into the criminal field, considered ultraneous by the majority of the “Politiche dell’Unione europea” Commission of the Chamber of Deputies. The contribution underlines the wide competences of the European Union, which legitimize its exercise in the field of combating corruption as a “particularly serious criminal conduct” of transnational dimension, while not neglecting the need to proceed with corrections of the proposal within the context of the process of adopting the European directive.

**KEYWORDS:** Fight against corruption – Criminal competence of the European Union – Commission proposal for a directive – Subsidiarity principle – Italian Parliament.