



## Diritto Penale

# La Direttiva anticorruzione: dall'obbligo di considerazione all'obbligo di criminalizzazione

di Beatrice Bernabei

15 giugno 2026

---

Sommario: 1. Introduzione – 2. Traffico di influenze illecite ed esercizio illecito di funzioni pubbliche – 3. Le sentenze nn. 95/2025 e 185/2025 della Corte costituzionale – 4. Il traffico di influenze illecite: l'art. 346 bis c.p. e l'art. 6 della Direttiva – 5. Abuso d'ufficio ed esercizio illecito di funzioni pubbliche – 6. Conclusioni

---

## 1. Introduzione

L'11 maggio 2026 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea la direttiva (Ue) 2026/1021 sulla lotta contro la corruzione. La direttiva è entrata in vigore il 31 maggio 2026, ossia venti giorni dopo la sua pubblicazione. Gli Stati membri avranno ventiquattro mesi per recepirla, estesi a trentasei mesi per le strategie nazionali anticorruzione e la valutazione dei settori a rischio. Dunque, il recepimento delle norme dovrà avvenire entro il 1° giugno 2028.

Ciò costituisce il punto d'approdo di un lungo *iter*. Infatti, la Direttiva è stata proposta dalla Commissione europea nel maggio 2023 per armonizzare le legislazioni nazionali e allinearle alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC – Convenzione di Merida del 2003) e ad altri standard internazionali. Il Parlamento europeo l'ha approvata il 26 marzo 2026 con 581 voti favorevoli, 21 contrari e 42 astensioni, e il Consiglio dell'UE ha formalmente adottato il testo il 21 aprile 2026.

Tale direttiva 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 modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2023)0234 – C9-0162/2023 – 2023/0135(COD)).

La Direttiva UE anticorruzione 2026 costituisce un quadro normativo uniforme e vincolante per tutti gli Stati membri, con misure penali, preventive e di cooperazione, volte a contrastare efficacemente la corruzione, sia nel settore pubblico che privato.

Nel dettaglio, la Direttiva definisce un elenco di reati che gli Stati membri devono qualificare come tali nei propri ordinamenti, tra cui: corruzione nel settore pubblico e privato; appropriazione indebita; traffico di influenze; esercizio illecito di funzioni pubbliche; intralcio alla giustizia; arricchimento illecito mediante corruzione; occultamento dei proventi da reato; istigazione, favoreggiamento e concorso nei reati sopra elencati.

Per le persone fisiche, la Direttiva prevede pene minime e massime proporzionate e dissuasive: ad esempio, per la corruzione nel settore pubblico, la pena massima deve essere almeno di cinque anni se l'atto costituisce violazione dei doveri del funzionario, e almeno tre anni se non costituisce violazione diretta dei doveri. Per le persone giuridiche, le sanzioni sono parametrate al fatturato globale (3-5%) o a importi fissi elevati (fino a 40 milioni di euro nei casi più gravi), con possibilità di misure interdittive e correttive, come esclusione da appalti o revoca di autorizzazioni.

La Direttiva prevede strumenti di prevenzione della corruzione, tra cui: accesso alle informazioni di interesse pubblico e trasparenza nel finanziamento politico; dichiarazioni patrimoniali e gestione dei conflitti di interesse; applicazione del whistleblowing a tutti i reati corruttivi; valutazioni periodiche dei settori e professioni a rischio; adozione di strategie nazionali anticorruzione con consultazione della società civile e organismi indipendenti.

Inoltre, rafforza la cooperazione tra autorità nazionali e organismi UE (OLAF, Europol, Eurojust, EPPO) e prevede la raccolta annuale di dati comparabili sui reati corruttivi.

## 2. Traffico di influenze illecite ed esercizio illecito di funzioni pubbliche

A seguito dell'approvazione e dell'entrata in vigore della citata Direttiva, nell'ordinamento italiano, i riflettori si sono accesi sull'art. 6 in tema di influenze illecite<sup>[1]</sup> e sull'art. 7 che prevede l'esercizio illecito di funzioni pubbliche<sup>[2]</sup>. Ed infatti, la prima fattispecie, com'è noto, nel nostro ordinamento, è disciplinata dall'art. 346 bis c.p., ma è stata sensibilmente ridimensionata per effetto della legge 9 agosto 2024, n. 114. La seconda, invece, rievoca l'abuso d'ufficio, abrogato dalla medesima l. n. 114 del 2024. Tale *nomen iuris* non compare più nell'articolato della direttiva (né è rimasto solo un cenno al considerando numero 9) – in quanto è stata accolta la proposta italiana di riformulare una prima versione<sup>[3]</sup> –, ma le analogie sono evidenti. Ed infatti, l'articolo 7 introduce l'«esercizio illecito di funzioni pubbliche», imponendo agli Stati membri di criminalizzare almeno alcune violazioni gravi commesse da funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni, lasciando margini di discrezionalità nella definizione concreta degli elementi costitutivi.

## 3. Le sentenze nn. 95/2025 e 185/2025 della Corte costituzionale

A tal riguardo, giova rammentare che, con le sentenze n. 95/2025 e n. 185/2025<sup>[4]</sup>, la Corte costituzionale si era espressa nel senso di ritenere rispettati gli obblighi sovranazionali anche dopo la l. 9 agosto 2024, n. 114. E di tale avviso era anche la maggioranza della dottrina<sup>[5]</sup>. Tuttavia, a seguito del mutato quadro normativo europeo, la disciplina nazionale dovrà essere rivista, per evitare che l'Italia possa incorrere in una procedura di infrazione. Ed infatti, la stessa Consulta, nella citata sentenza n. 95/2025, aveva riconosciuto l'esistenza di «indubbi vuoti di tutela penale», derivanti dall'abolizione del reato di abuso d'ufficio<sup>[6]</sup>. La Corte di cassazione, invece, aveva ritenuto che, a seguito della l. 114/2024, l'inadempimento sopravvenuto agli obblighi sovranazionali risiedeva non nell'abrogazione in sé, bensì nella mancata compensazione mediante la «adozione di meccanismi, preventivi o repressivi, penali o

amministrativi volti a mantenere il medesimo *standard* di efficacia ed effettività» precedentemente garantito dall'abuso d'ufficio<sup>[7]</sup>. Nella sentenza n. 185 del 2025 il Giudice delle Leggi, sulla stessa linea, ha poi affermato che, a seguito della riforma in senso restrittivo del delitto di traffico di influenze illecite, vi sono «condotte di indubbia gravità, che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione». La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 185 del 2025 ha riconosciuto che la nuova formulazione dell'art. 346 bis c.p. per effetto della l. n. 114 del 2024 è significativamente limitativa della tutela penale del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Tuttavia, la Corte costituzionale, pur riconoscendo tali vuoti di tutela, non ha potuto, con le due citate sentenze del 2025, dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge n. 114 del 2024 perché aveva, in sostanza, le mani legate dal divieto di sindacare la legge penale con effetto in *malam partem*. Ed infatti, il compito di introdurre nuove fattispecie incriminatrici spetta al Parlamento e non già al Giudice delle Leggi, stante la riserva assoluta di legge in materia penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost.

## 4. Il traffico di influenze illecite: l'art. 346 bis c.p. e l'art. 6 della Direttiva

Com'è noto, l'art. 346 bis c.p. è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, che aveva ristrutturato e aggiornato in modo razionale l'assetto dei delitti contro la p.a. Poi, la legge 9 agosto 2024, n. 114 ha parzialmente abolito il delitto di traffico di influenze illecite. Tale intervento normativo ha limitato la mediazione illecita, rilevante ex art. 346 bis c.p., a quella commessa per far compiere al pubblico funzionario un atto contrario ai doveri d'ufficio, costituente reato. La portata della fattispecie di cui all'art. 346 bis c.p., peraltro, è stata ristretta anche per effetto dell'abrogazione del reato di cui all'art. 323 c.p. ad opera della medesima legge. Ed infatti, una volta abolito l'abuso d'ufficio, la mediazione illecita diretta a far commettere abusi d'ufficio è diventata penalmente irrilevante: l'abolizione dell'abuso d'ufficio ha così indirettamente comportato la sterilizzazione anche del traffico di influenze illecite, che normalmente è diretto a far compiere abusi d'ufficio.

Ora, ad una prima lettura, l'art. 6 della Direttiva sembrerebbe aver una portata più ampia della disposizione di cui all'art. 346 bis c.p. Ed infatti, la norma comunitaria, a differenza di quella

nazionale, dà rilievo a influenze meramente asserite<sup>[8]</sup>. Inoltre, l'utilità connessa alla mediazione non è limitata al denaro o ad altra utilità economica, ma è estesa ad un più ampio "vantaggio". La mediazione illecita costituente reato non è limitata a quella diretta a far compiere al pubblico funzionario un atto contrario ai doveri d'ufficio, come nella fattispecie di cui all'art. 346 bis c.p.

## 5. Abuso d'ufficio ed esercizio illecito di funzioni pubbliche

Com'è noto, la norma era stata ridisegnata dalla legge 16 luglio 1997, n. 234 per ovviare a quelle carenze che la riforma del 1990 non era riuscita a colmare. Ed infatti, la l. n. 86 del 1990 ha finito per ampliare oltre misura l'area della repressione penale. Per tale ragione, la citata l. n. 234 del 1997 ha ridefinito in senso più restrittivo la fattispecie dell'abuso d'ufficio, tenendo anche conto dei dubbi di insufficiente determinatezza sollevati sulla fattispecie nel testo previgente. Il perimetro dell'abuso d'ufficio, dunque, è stato rivisto più volte nel tempo. L'ultima modifica risale alla legge 11 settembre 2020, n. 120, quando è stato introdotto il paletto della violazione di «specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge da cui non residuano margini di discrezionalità». In tal modo, il legislatore aveva di molto ristretto l'ambito di applicazione dell'abuso d'ufficio, fino quasi a soffocarlo. Di fatto, questa precisazione, molto prima della sua abrogazione, aveva sensibilmente delimitato il raggio d'azione della norma. Prima il richiamo era a norme molto più generiche e questo portava difficoltà di interpretazione. Lo scopo della modifica era quello di ridurre l'ambiguità di fondo della vecchia formulazione.

Poi, è intervenuta la legge 9 agosto 2024, n. 114 che ha abolito integralmente il delitto di abuso d'ufficio. Il legislatore della riforma si è schermato anche dietro il numero esiguo di denunce per tale reato che si concludevano con sentenze di condanna. Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia, nel 2021, ad esempio, i procedimenti per abuso d'ufficio giunti al dibattimento erano circa 500; quelli archiviati erano quasi 5.000<sup>[9]</sup>. Inoltre, a fronte di 5.418 procedimenti per abuso d'ufficio definiti davanti alle sezioni Gip/Gup dei tribunali nel 2021, nove sono state le condanne, a cui dovevano aggiungersi trentacinque sentenze di patteggiamento. Nel medesimo anno, poi, ci sono state diciotto condanne per abuso d'ufficio su cinquecentotredici processi che sono giunti alla fase del dibattimento<sup>[10]</sup>.

Il nostro Paese<sup>[11]</sup> è oggi l'unico, nel panorama europeo e in buona parte di quello internazionale, nel quale un pubblico funzionario non incorre in sanzioni penali o

amministrative quando, abusando dei suoi poteri o delle sue funzioni, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto profitto o ad altri un danno ingiusto, ovvero quando omette di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto.

Per effetto dell'abolizione di tale reato, beni di rilievo costituzionale quali il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. sono rimasti privi di tutela.

Ma ora bisognerà fare i conti il testo del nuovo art. 7 della Direttiva, che sotto la rubrica «esercizio illecito di funzioni pubbliche», prevede che «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, costituiscano reato almeno determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate categorie di funzionari pubblici». E, in seguito all'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio, non risulta che, nel nostro ordinamento, la grave violazione di legge costituisca altrimenti reato.

## 6. Conclusioni

Una chiave di lettura per verificare il rispetto, da parte del nostro Legislatore, degli obblighi di criminalizzazione derivanti dalla Direttiva può essere rinvenuta nelle citate sentenze della Corte costituzionale n. 95 e n. 185 del 2025.

Per quanto riguarda il traffico di influenze illecite, la Consulta ha avuto modo di osservare che, dalla combinazione tra la riscrittura dell'art. 346 bis c.p. e l'abrogazione dell'art. 323 c.p. ne è derivata una incisiva riduzione della sfera di applicazione della fattispecie penale.

Posta tale premessa, il Giudice delle Leggi si è poi soffermato ad esaminare tutta una serie di fattispecie concrete che, a seguito della riformulazione dell'art. 346 bis c.p. ad opera della l. 114 del 2024, retterebbero prive di tutela penale<sup>[12]</sup>.

Dunque, proprio nell'ambito di tali vuoti di tutela penale evidenziati dalla Consulta potrebbero insidiarsi eventuali procedure di infrazione.

Analogo discorso vale per l'abuso d'ufficio, atteso che la Corte costituzionale rimanda alle fattispecie concrete oggetto dei quattordici giudizi *a quibus* per avere contezza degli indubbi vuoti di tutela penale derivanti dall'abolizione del reato di cui all'art. 323 c.p.

A ciò, peraltro, si aggiunga che la Corte costituzionale ha escluso la violazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Merida del 2003, a seguito dell'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio, anche sulla base del dato letterale. Ed infatti, l'art. 19 si limita a statuire che gli Stati parte hanno l'obbligo di considerare («shall consider adopting») la criminalizzazione di condotte in larga misura corrispondenti a quelle coperte dall'abrogata disposizione di cui all'art. 323 c.p. Non contempla, dunque, un vero e proprio obbligo di criminalizzazione<sup>[13]</sup>.

La Corte, dunque, ha ritenuto adempiuto quell'obbligo di "considerazione" che unicamente discende dall'art. 19 della Convenzione dalle valutazioni compiute dal legislatore nel corso dei lavori preparatori e, segnatamente, nella relazione illustrativa al disegno di legge A. S. n. 808 – XIX Legislatura, di iniziativa governativa. In tale relazione si sottolinea l'opportunità di porre rimedio al persistente «squilibrio tra le iscrizioni della notizia di reato e decisioni di merito» relative alla figura criminosa in questione, rimasto sostanzialmente invariato anche dopo le modifiche legislative volte a realizzare una più rigorosa tipizzazione della fattispecie; si valorizza l'esistenza di un articolato sistema nazionale di repressione e prevenzione della «malpractice nel settore pubblico», composto da una vasta gamma di incriminazioni e un ventaglio di strumenti in funzione preventiva, tra i quali i piani anticorruzione e la vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); e si esprime l'intenzione di recuperare «risorse al sistema, non impegnando inutilmente l'apparato giudiziario e sollevando l'azione amministrativa ed il singolo indagato dalle ricadute negative derivanti da iscrizioni per fatti che risultano non rientrare in alcuna categoria di illecito penale».

Tuttavia, la Direttiva, ora, prevede non più un obbligo di considerazione («shall consider adopting», secondo l'art. 19 della Convenzione di Merida), ma un vero e proprio obbligo di criminalizzazione («gli Stati membri *adottano* le misure necessarie», recita l'art. 7 della Direttiva), avente ad oggetto almeno determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni. Tale obbligo di criminalizzazione risulta attenuato solo da un punto di vista del soggetto attivo del reato, in quanto gli Stati membri hanno facoltà di limitare l'applicazione dell'art. 7 della Direttiva a «determinate categorie di funzionari pubblici», ma non già dal punto di vista dell'*an* della criminalizzazione.

---

<sup>[1]</sup> Più nel dettaglio, all'art. 6, la Direttiva prevede:

«Traffico di influenze. 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, *se intenzionali*, le condotte seguenti *costituiscano reato*:

a) promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura a una qualsiasi persona al fine di esercitare un'influenza *impropria* su *un'azione o un'omissione di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni*, in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico;

b) il fatto che una persona solleciti o riceva, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura *o accetti l'offerta* o la promessa di un siffatto vantaggio *da parte di una qualsiasi persona* al fine di esercitare un'influenza *impropria* su *un'azione o un'omissione di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni*, in vista di ottenere un indebito vantaggio da un funzionario pubblico.

*Ai fini del presente articolo, gli arbitri e i giurati sono considerati funzionari pubblici.*

2. Affinché le condotte di cui al paragrafo 1 costituiscano reato è irrilevante che l'influenza sia esercitata o meno o che la presunta influenza porti o meno ai risultati voluti».

[2] Invece, l'art. 7 della Direttiva prevede: «Esercizio illecito di funzioni pubbliche. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, costituiscano reato *almeno determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni*. Gli Stati membri possono limitare *l'applicazione del presente articolo a determinate categorie di funzionari pubblici*».

[3] Cfr. [la risoluzione negativa del Senato, del novembre 2023](#); nonché P. Frosina e W. Marra, *Direttiva anticorruzione Ue, Meloni ottiene lo sconto sull'abuso d'ufficio per dire sì*, *Il Fatto quotidiano*, 3 dicembre 2025.

[4] In argomento, cfr. E. Mazzanti, *Oltre l'abuso d'ufficio: obblighi internazionali d'incriminazione e sindacato di costituzionalità*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2025, 11, p. 1285 ss.; nonché V. Aiuti, E. Penco (a cura di), *Osservatorio della Corte costituzionale*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2025, 12, p. 1460.

[5] *Ex multis*, fra i penalisti, V. Mongillo, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di "panpenalismo internazionale" e occasioni perse di una nuova legalità amministrativa*, in *Sist. pen.*, 2025, 4, 96 ss.; fra gli internazionalisti, L. Acconciamesa, *Sull'inesistenza di un obbligo internazionale di stand still e la conseguente liceità giuridica internazionale dell'eliminazione del reato d'abuso d'ufficio*, in *Dir. int. dir. um.*, 2024, 651 ss.

[6] *Amplius*, G.L. Gatta, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art.117, co. 1 Cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sist. Pen.*, 2025, 7-8.

[7] Cass. Pen., Sez. VI, 21 febbraio 2025, n. 9442.

[8] Sul punto, cfr. G. L. Gatta, *Il Parlamento europeo approva la nuova direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in *Sist. Pen.*, 2026, 3.

[9] Cfr. C. Canepa, *Solo 9 condanne ogni 5 mila processi? I dati sull'abuso d'ufficio*, in *Pagella politica*, 23 giugno 2023; R. Garofoli, *La annunciata riforma dell'abuso d'ufficio: le preoccupazioni dei Sindaci tra PNRR e rilancio della macchina dello Stato*, in *Sist. pen.*, 27 marzo 2023, p. 5.

[10] Per tali dati, v. C. Canepa, *Solo 9 condanne ogni 5 mila processi? I dati sull'abuso d'ufficio*, cit.

[11] Si è espresso in questi termini G. L. Gatta, *L'abolizione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite ai tempi del panpenalismo: una contraddizione solo apparente*, in *Quest. Giust.*, 2025, 3.

[12] In particolare, si legge nella sentenza n. 195 del 2025 della Corte costituzionale: «A tale reato sfuggono, in particolare, tutti gli accordi onerosi tra privati e mediatori aventi a oggetto l'impegno di questi ultimi a ottenere da pubblici agenti – con mezzi diversi dalla corruzione – condotte non solo favorevoli ai privati, ma anche contrarie ai doveri d'ufficio degli stessi pubblici agenti, laddove non costitutive di altro reato.

Tali accordi – che si risolvono, in buona sostanza, in un patto in forza del quale il privato mira a ottenere favori indebiti da un pubblico agente, attraverso l'intervento di un mediatore remunerato per tale servizio – restano oggi penalmente irrilevanti: e ciò sia nell'ipotesi in cui successivamente il mediatore non si attivi, o comunque non riesca a ottenere dal pubblico agente la condotta antidoverosa cui il privato aspira; sia nell'ipotesi in cui, invece, il mediatore riesca effettivamente a ottenere dal pubblico agente il risultato illegittimo sperato, con mezzi diversi dalla corruzione (ad esempio, facendo leva su pregressi rapporti personali, sul timore determinato dalla propria caratura criminale, o sulla comune militanza politica), provocando così una concreta distorsione dell'attività amministrativa a vantaggio del privato.

Parimenti, resta oggi priva di sanzione penale anche l'ipotesi in cui il mediatore sia egli stesso un pubblico agente, allorché il suo intervento presso altro pubblico agente, finalizzato a ottenere – con mezzi diversi dalla corruzione – un provvedimento favorevole al privato, non sia di per sé connesso all'esercizio della propria funzione o dei propri poteri».

**[13]** La Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 95 del 2025, osserva: «A differenza dunque di altre disposizioni della Convenzione che impongono agli Stati parte un preciso obbligo di criminalizzazione (in particolare, gli artt. 15 e 16 in materia di corruzione, l'art. 17 in materia di peculato, l'art. 23 in materia di riciclaggio, l'art. 25 in materia di intralcio alla giustizia), l'art. 19 configura semplicemente – nel linguaggio della Legislative guide alla Convenzione, elaborata dall'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) – una «non-mandatory offence»: e cioè una condotta la cui possibile criminalizzazione gli Stati hanno il mero obbligo (procedurale) di “considerare”».