

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**3/2026**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

## IL PARLAMENTO EUROPEO APPROVA LA NUOVA DIRETTIVA ANTICORRUZIONE. SI RIACCENDONO I RIFLETTORI SU ABUSO D'UFFICIO E TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE

di Gian Luigi Gatta

1. Segnaliamo ai lettori che il 26 marzo 2026 il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva la proposta di Direttiva contro la corruzione. La direttiva, che può leggersi in italiano attraverso [questo link](#), dovrà ora essere formalmente adottata dal Consiglio. Entrerà in vigore 20 giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE. Gli Stati membri avranno 24 mesi per recepirla. Per il comunicato stampa del Parlamento Europeo [clicca qui](#).

Il testo, assai articolato, e che immediatamente pubblichiamo, sarà prossimamente oggetto di approfondimenti sulla nostra *Rivista*.

L'adozione della Direttiva ha subito attirato l'attenzione dei media in rapporto agli obblighi di incriminazione di cui agli artt. 6 e 7 riferibili, rispettivamente, al traffico di influenze illecite e all'abuso d'ufficio. Il primo reato, come è noto, è stato parzialmente abolito dalla legge Nordio (l. n. 114/2024); il secondo reato è stato integralmente abolito dalla legge stessa. Entrambi gli interventi normativi sono andati esenti da censure di illegittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 117 Cost. per l'asserito contrasto con obblighi internazionali di incriminazione previsti dalla Convenzione ONU di Merida (per l'abuso d'ufficio) e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione (per il traffico di influenze). La Corte costituzionale, che aveva le mani legate per effetto del divieto di sindacare le norme penali con effetti *in malam partem*, e che avrebbe potuto superare quel divieto in presenza di veri e propri obblighi internazionali di incriminazione, ne ha tuttavia escluso l'esistenza nel caso dell'abuso d'ufficio, e ha ritenuto invece esistente un obbligo, formulato però in modo generico e con residui insindacabili margini di discrezionalità, in rapporto al traffico di influenze illecite. Di qui due pronunce di infondatezza (nn. 95/2025 e 185/2025).

Ora la nuova direttiva europea, che interviene nell'assetto normativo vigente a seguito della legge Nordio, sposta i problemi su un altro piano – politico/legislativo – e porrà il problema dell'attuazione degli obblighi di incriminazione di cui agli artt. 6 e 7 e di una eventuale procedura di infrazione, in caso di mancata attuazione.

Quanto al traffico di influenze illecite, si tratterà di valutare la compatibilità della disposizione di cui all'art. 346 bis c.p. con l'art. 6 della Direttiva che, tra l'altro, dà rilievo a influenze meramente asserite, non limita l'utilità connessa alla mediazione al denaro o altra utilità economica, non limita la mediazione illecita a quella diretta a far compiere al pubblico funzionario un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato.

Quanto all'abuso d'ufficio, è vero che il relativo *nomen iuris* non compare più nell'articolato della direttiva (mentre compare nel considerando numero 9) – essendo stata accolta la proposta italiana di riformulare, annacquandola, una prima versione – ma è anche vero che l'art. 7, in luogo dell'abuso d'ufficio, prevede un obbligo di incriminazione dell'"esercizio illecito di funzioni pubbliche" così formulato: «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».

La formulazione di questo nuovo obbligo di incriminazione è con tutta evidenza molto generica e lascia agli stati membri ampi margini di discrezionalità, difficilmente censurabili in un ipotetico giudizio di legittimità costituzionale, alla luce dei principi affermati dalla Consulta in relazione al traffico di influenze illecite nella sentenza n. 185/2025. Se ciò è vero – e se è vero che formalmente la Direttiva non prevede un obbligo di incriminazione riferito a un illecito denominato "abuso d'ufficio" – è anche vero che l'"Esercizio illecito di funzioni pubbliche", di cui all'art. 7 della nuova Direttiva, sembra riferibile a condotte già riconducibili all'art. 323 c.p. e oggi prive di sanzione penale. Si tratterà allora di verificare attentamente, al fine dell'adempimento della Direttiva, se "almeno" alcune di quelle condotte, integranti "violazioni gravi della legge" da parte del pubblico funzionario, debbano essere configurate nuovamente come reato. Il problema si pone oggi non più con riferimento a un ipotetico nuovo giudizio di legittimità costituzionale, che presupporrebbe l'entrata in vigore della Direttiva e la scadenza del suo termine di attuazione – oltre che l'esistenza di un procedimento rispetto al quale una questione di legittimità costituzionale risultasse rilevante. Il problema si pone invece - come i media e più attenti osservatori hanno subito rilevato - sul piano legislativo e politico, in rapporto agli obblighi ora assunti con l'Europa, che dovranno essere valutati in primo luogo sul piano della responsabilità politica e delle eventuali iniziative sul piano parlamentare. Nel farlo, non si potrà mettere tra parentesi che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 95/2025, ha riscontrato l'esistenza di "indubbi vuoti di tutela" conseguenti all'abolizione dell'abuso d'ufficio, la cui compatibilità con la nuova Direttiva potrebbe peraltro in futuro essere oggetto di rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia UE.

Il punto è allora non tanto chiedersi se esiste o meno un nuovo obbligo internazionale di incriminare l'abuso d'ufficio, ma di domandarsi se, nel quadro risultante dopo l'abolizione dell'abuso d'ufficio, vi siano gravi violazioni di legge del pubblico funzionario, nel compiere od omettere un atto nell'esercizio delle sue funzioni, che nello spirito della Direttiva e della sua attuazione, anche secondo il principio della buona fede, siamo tenuti a incriminare, senza poterci nascondere dietro la cattiva coscienza di chi, abolito l'abuso d'ufficio, pensasse di provare a fare con Bruxelles il gioco delle tre carte (o una sostanziale frode delle etichette) sostenendo che si tratta in ogni caso di un *aliud* rispetto all'"esercizio illecito di funzioni pubbliche" di cui all'art. 7 della Direttiva. Per fare solo un esempio: si può seriamente un domani raccontare all'UE che in Italia abusare intenzionalmente a danno di un cittadino – ad esempio,

precludendogli per antipatia politica la vittoria di un concorso pubblico che meriterebbe – non è una grave violazione di legge che merita di essere incriminata?

Quel che è certo è che la nuova Direttiva riaccende i riflettori sul diritto penale della p.a. e sui correlati sistemi di prevenzione e repressione della corruzione e del malaffare, sollecitando non solo il legislatore, ma anche l'interprete. Gli approfondimenti da parte della nostra *Rivista*, come si è anticipato, non mancheranno.

Editore

ASSOCIAZIONE  
**"PROGETTO GIUSTIZIA  
PENALE"**