

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2026

Data: 3 febbraio 2026

La sentenza n. 185 del 2025 della Corte costituzionale in tema di traffico di influenze illecite e lobbying (nota a Corte Cost. n. 185 del 2025)*

di **Davide Antonio Ambroselli** – *Assegnista di Ricerca in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II*

TITLE: The Italian Constitutional Court's Judgment No. 185 of 2025 on Illicit Influence-Peddling and Lobbying

ABSTRACT: La sentenza n. 185 del 2025 si inserisce nella giurisprudenza costituzionale sugli obblighi internazionali di criminalizzazione, ritenendo compatibile con l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo la riforma del 2024 dell'art. 346-*bis* c.p., pur a fronte di un significativo restringimento dell'area di punibilità. La Corte valorizza, a tal fine, i margini di discrezionalità riconosciuti agli Stati nella definizione dell'*improper influence*. La decisione evidenzia tuttavia un vuoto sistemico derivante dalla combinazione tra la riscrittura del traffico di influenze e l'abrogazione dell'abuso d'ufficio, che lascia penalmente irrilevanti accordi onerosi volti a ottenere condotte antidoverose non costituenti reato, anche quando realizzate mediante pressioni informali o influenza personale. In tale zona grigia, la Corte individua l'esigenza di una disciplina organica del *lobbying*, idonea a distinguere le interlocuzioni lecite dalle indebite influenze e a garantire trasparenza e prevedibilità nella tutela dell'imparzialità amministrativa.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Judgment no. 185 of 2025 fits within the Constitutional Court's case law on international obligations of criminalization, holding that the 2024 reform of Article 346-*bis* of the Criminal Code is compatible with Article 12 of the 1999 Strasbourg Convention, notwithstanding a significant narrowing of the scope of punishability. To this end, the Court emphasizes the margins of discretion afforded to States in defining the notion of *improper influence*. The decision nevertheless highlights a systemic gap resulting from the combination of the redefinition of the offence of trading in influence and the repeal of the offence of abuse of office, which leaves penally irrelevant remunerated agreements aimed at obtaining unlawful conduct by a public official that does not constitute a criminal offence, even where such conduct is secured through informal pressure or personal influence. Within this grey area, the Court identifies the need for a comprehensive regulation of lobbying, capable of clearly distinguishing lawful interactions with public decision-makers from forms of undue influence, and of ensuring transparency and predictability in the protection of administrative impartiality.

KEYWORDS: Traffico di influenze illecite; discrezionalità legislativa; obblighi convenzionali; lobbying; rappresentanza di interessi; illicit influence-peddling; legislative discretion; treaty obligations; lobbying; interest representation

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza costituzionale derivante da vincoli europei o obblighi internazionali *in malam partem*. – 3. L'evoluzione normativa del reato di traffico di influenze illecite nel nostro ordinamento. – 4. L'art. 346-*bis* c.p. in tema di traffico di influenze illecite nella versione vigente. – 5. La decisione della Corte e il margine di discrezionalità del legislatore nell'assunzione degli obblighi internazionali pattizi. – 6. Considerazioni conclusive e riassuntive.

1. Premessa

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul tema dell'attuazione degli obblighi internazionali di criminalizzazione, che impongono allo Stato di recepire nell'ordinamento interno specifiche fattispecie previste da fonti convenzionali. Pochi mesi prima, con la sentenza n. 95 del 2025, la Corte aveva già scrutinato la medesima legge nella parte

relativa all'abrogazione dell'abuso d'ufficio, escludendone l'incompatibilità con la Convenzione di Mérida.

Nel caso di specie, l'attenzione della Corte si concentra invece sulla riscrittura del reato di traffico di influenze di cui all'art. 346-*bis* c.p., in rapporto agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Strasburgo, il cui art. 12 mira a circoscrivere le condotte di intermediazione penalmente rilevanti, distinguendole dalle attività lecite di rappresentanza di interessi, al fine di prevenire indebite interferenze nei processi decisionali pubblici.

Che il tema della rappresentanza di interessi, o *lobbying*, fosse di grande attualità lo si era visto dall'attenzione con la quale il Parlamento, all'inizio della legislatura, aveva dato avvio presso il ramo della Camera dei deputati a una indagine conoscitiva sul tema¹, coinvolgendo oltre venti costituzionalisti segnalati dalle diverse componenti politiche, prodromica al deposito di una legge di iniziativa parlamentare sulla rappresentanza di interessi, approvata in prima lettura presso il medesimo ramo del Parlamento².

Il tema è quindi divenuto nuovamente di attualità in seguito alla recente sentenza n. 185 del 2025 (dep. 16 dicembre 2025) della Corte costituzionale con la quale la Consulta ha invitato espressamente il legislatore a sanare un vuoto normativo che si protrae da molto tempo, ovvero la mancanza nel nostro ordinamento di una disciplina organica di regolamentazione del fenomeno della rappresentanza di interessi³.

¹ La notevole quantità di disegni di legge sulla rappresentanza di interessi nelle passate legislature non è mai riuscita a raccogliere un consenso politico ampio e trasversale sino alla fine, determinando il reiterato stallo dell'*iter* parlamentare. Al fine di superare le impasse che avevano caratterizzato i precedenti tentativi di regolamentazione, la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, nel corso della XIX legislatura, ha avviato un'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi con l'intento di elaborare un quadro organico della materia. L'indagine, condotta attraverso le audizioni dei principali *stakeholder* e di autorevoli costituzionalisti, si è conclusa con l'approvazione di un documento finale (seduta del 19 settembre 2024, allegato 3, p. 22) che, pur accompagnato da alcuni distinguo nelle dichiarazioni di voto, ha raccolto l'unanimità delle forze politiche di maggioranza e di opposizione. Sul punto ci sia consentito rimandare a D. A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 30, 2025, 12 ss.

² A.C. 2336, "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi", del 1 aprile 2025, a firma dell'On. Nazario Pagano, Presidente dell'I^a Comm. Affari Costituzionali della Camera dei deputati.

³ Sulle motivazioni sottese alla mancanza di una disciplina organica sulla rappresentanza di interessi nel nostro ordinamento, parte della dottrina le individua nell'assoluzione ad opera dei partiti della prima e parte della seconda repubblica della funzione di mediazione tra i portatori di interesse e decisore pubblico, rendendo meno avvertita l'esigenza di una regolamentazione esterna di tali dinamiche. Per un esame complessivo delle interrelazioni tra l'evoluzione del sistema dei partiti e le trasformazioni della forma di governo si rinvia agli atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa del 14-15 giugno 2019, curati da S. STAIANO, G. FERRAIUOLO e A. VUOLO, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli 2020. Su partiti politici, crisi della rappresentanza e gruppi di interesse, A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, 163 ss., spec. 174 ss.; P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-*

Il *thema decidendum* riguarda la compatibilità delle recenti modifiche normative con gli obblighi assunti dall'Italia in forza della Convenzione di Strasburgo in materia di traffico di influenze illecite, e la conseguente possibile violazione degli artt. 11 e 117 Cost. La disciplina del traffico di influenze si colloca, del resto, in un'area di contiguità con il *lobbying*: non a caso la Corte, per la prima volta nella propria giurisprudenza, sollecita espressamente l'adozione di una disciplina organica delle attività di rappresentanza di interessi, al fine di distinguere le intermediazioni lecite da quelle penalmente rilevanti. Analoga esigenza era già emersa a seguito delle raccomandazioni

costituzionale del partito politico, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione – Atti del XXIII Convegno annuale AIC*, Napoli 2009, 7 ss., spec. 18 ss.; R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi.. voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, 1 ss.; L. DI MAIO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 luglio 2016; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, 1-20; S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021; S. STAIANO, *Nel margine del caos. Trasformazione e conservazione dell'ordinamento costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 11, 2024. La mancanza di una disciplina del *lobbying*, dunque, non sarebbe il risultato di una trascuratezza normativa, quanto piuttosto il riflesso di un'evoluzione incompiuta del sistema politico italiano, che non ha saputo sostituire alla mediazione partitica ormai in crisi un quadro normativo in grado di regolare le nuove modalità di interazione tra interessi privati e sfera pubblica. Così, tra i molti, A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2019, 43 ss.; T.E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in AA.VV., *Lobby come democrazia*, Padova 2012, pp. 1 ss.; D. A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine*, cit., 8-12, secondo cui “Se da un lato la crisi della rappresentanza democratica costituisce uno dei fattori determinanti all'origine dell'emersione del fenomeno lobbistico nelle democrazie contemporanee – crisi che affonda le sue radici nei profondi mutamenti sociali, economici e culturali che hanno investito le società occidentali a partire, quantomeno, dalla fine degli anni Settanta, e che si è ulteriormente acuita con l'avvento dei *social media*, capaci di incidere in modo significativo sulle dinamiche della comunicazione politica e sulla mediazione tra cittadini e istituzioni – dall'altro lato, va rilevato come l'indebolimento strutturale dei partiti, acuito dalla riduzione delle risorse economiche disponibili, abbia determinato un progressivo snellimento degli apparati organizzativi, nonché un depotenziamento delle competenze tecniche tradizionalmente a servizio della politica. In tale quadro, si è assistito a un processo di esternalizzazione delle funzioni di analisi e approfondimento nei confronti di soggetti esterni al partito, quali gruppi di interesse, *think tank*, associazioni e centri di ricerca, che oggi costituiscono i nuovi luoghi di elaborazione tematica e confronto, funzionali all'individuazione degli ambiti prioritari di intervento normativo”. Per un approfondimento in tema di nuove forme di partecipazione si veda, in particolare, A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, spec. 76 ss. Per queste ragioni, “l'entrata in crisi della capacità del partito di intercettazione delle istanze sociali e di mediazione esclusiva tra lo Stato-Comunità e lo Stato-apparato ha favorito l'affermazione dei gruppi di pressione quali portatori 'altri' di interessi più o meno ampi, rendendo ancora più evidente il loro ruolo non solo nell'attuazione ma finanche nella formazione dell'indirizzo politico, tanto da far riflettere sulla loro rilevanza nella declinazione delle forme di governo”, così P.L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, 283-284. La mancanza di una normativa di settore deriverebbe anche dalla “preoccupazione che la disciplina dei gruppi di pressione equivalga alla loro legittimazione”. Cfr. T.E. FROSINI, *Gruppi di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari 2000, 228 ss. Altri autori sostengono che la mancanza di una disciplina sulla rappresentanza di interessi deriverebbe da un divario culturale, per cui nell'immaginario collettivo l'idea di *lobby* è associata “ad una *mala gestio* del potere pubblico che dalle società di *lobby* verrebbe orientato (*rectius*, deviato) verso soluzioni particolaristiche lontane dall'interesse collettivo cui, invece, esso dovrebbe ispirarsi”, cfr. F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2018, 592; altri ancora la associano alla pressione esercitata dalle *lobby* per evitare che la regolamentazione possa limitare il loro potere di influenzare il decisore pubblico, restringendone i privilegi consolidati, cfr. M. AINIS, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Milano 2012.

rivolte all'Italia dal GRECO nel giugno 2022, organismo cui spetta, ai sensi dell'art. 24 della Convenzione, la verifica dell'attuazione degli obblighi convenzionali, inclusi quelli previsti dall'art. 12.⁴ È proprio questo organismo che ha il compito, ai sensi dell'art. 24 della medesima Convenzione, di verificare l'attuazione degli obblighi convenzionali, tra cui l'art. 12 in tema di traffico di influenze.

La regolamentazione del fenomeno della rappresentanza di interessi, precisa la Corte costituzionale nella sentenza in commento, consentirebbe infatti di meglio inquadrare le attività lecitamente svolte come rappresentante di interessi da quelle “condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali (...), garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti”⁵. Sul punto la sentenza espone anche una inedita descrizione di cosa debba intendersi per attività di *lobbying*, ovvero una forma di “intermediazione con i pubblici ufficiali, finalizzata a rappresentare e sostenere interessi di singoli individui o imprese, ovvero interessi diffusi e collettivi, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dello stesso legislatore”⁶.

Si tratta di una sentenza da leggersi in combinato con la citata sentenza della Corte n. 95 del 2025, che in molte parti ne anticipa i contenuti per ciò che attiene alla compatibilità di modifiche legislative in materia penale sulla base degli obblighi unionali e internazionali, dal cui annullamento da parte della Consulta deriverebbero effetti *in malam partem* per gli imputati.

⁴ In particolare il testo recita: “Il GRECO raccomanda di rafforzare le norme applicabili alle relazioni dei deputati con i rappresentanti di interessi (lobbisti) e altre parti terze che mirano ad influenzare il processo legislativo, in particolare sviluppando orientamenti dettagliati in materia e garantendo un controllo e un'applicazione efficaci delle stesse. Si raccomandano misure analoghe per il Senato.”. Cfr. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a8018c?utm> (spec. 6, par. 30), con la quale il GRECO conclude che la raccomandazione non è stata attuata (par. 38).

⁵ Punto 6, *cons. in diritto*, sent. n. 185 del 2025.

⁶ Punto 5.5.5, *cons. in diritto*, sent. n. 185 del 2025.

2. La giurisprudenza costituzionale derivante da vincoli europei o obblighi internazionali *in malam partem*

Con l'adesione dell'Italia alle Comunità europee, poi all'Unione europea, è sorto l'obbligo di adeguare l'ordinamento interno ai vincoli derivanti dai Trattati. In assenza nel testo originario della Costituzione di un espresso riferimento al diritto europeo, la giurisprudenza costituzionale ha individuato nell'art. 11 Cost. il fondamento dell'ingresso del diritto unionale, valorizzando la previsione delle "limitazioni di sovranità" in favore di un ordinamento idoneo ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni. Tale disposizione, originariamente riferita alla Società delle Nazioni, quindi ONU, è stata interpretata come base costituzionale per consentire l'efficacia diretta (*self-executive*) del diritto dell'Unione, evitando così la necessità di una revisione costituzionale, intervenuta solo nel 2001 con la riforma del Titolo V e l'introduzione, all'art. 117, comma 1, del riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Si tratta di ricostruzioni ormai consolidate in giurisprudenza e in dottrina.

La regola generale della "disapplicazione" del diritto interno in contrasto con quello unionale "*self-executive*" in materia penale trova dei limiti derivanti dal principio di legalità penale *ex art. 25 Cost.*, comma 2, così come ai sensi dell'art. 7 della CEDU⁷. Ne consegue che una norma europea non può fondere direttamente una responsabilità penale dell'imputato se non è stata recepita dal legislatore nazionale. La Corte ha ammesso la c.d. disapplicazione *in bonam partem*, quando cioè la disapplicazione agisce su una norma penale interna incompatibile con il diritto UE, riducendo o

⁷ Corte cost. n. 5 del 2014 dove la Consulta ribadisce che "l'adozione di pronunce con effetti *in malam partem* in materia penale risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost." Tale principio "rimettendo al "soggetto-Parlamento" (sent. n. 5 del 2014), che incarna la rappresentanza politica della Nazione (sent. n. 394 del 2006, punto 6.1. del *Cons in diritto*), le scelte di politica criminale (con i relativi delicati bilanciamenti di diritti e interessi contrapposti) impedisce alla Corte, sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità" (sent. n. 8 del 2022, punto 4, *Cons. in diritto*). Cfr. anche sent. nn. 84 del 2024, punto 2.2.1. del *Cons. in diritto*, e ord. n. 29 del 2022. In precedenza *ex plurimis*, sent. n. 17 del 2021, punto 5 del *Cons in diritto*; n. 37 del 2019, punto 7.1. del *Cons in diritto*; Corte cost. nn. 269/2017 (ord.) e 115/2018, c.d. Taricco, dove la Corte precisa il divieto di disapplicazione delle norme interne sulla prescrizione quando ciò comporti retroattività o aggravio imprevedibile della responsabilità penale. In precedenza, cfr. anche sent. n. 46 del 2014, punto 3 del *Cons in diritto*, che riguarda lo "scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale"; n. 324 del 2008, punto 5 del *Cons in diritto*; sent. n. 161 del 2004, punto 7.1. del *cons in diritto*. A commento della c.d. Taricco, A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della costituzione o della Corte costituzionale?* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, 1 ss.; M. L. FERRANTE, *La sentenza n. 115/2018 con la quale la Corte costituzionale ha posto fine all'affaire Taricco: una decisione ferma ma diplomatica*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018, 1 ss.

eliminando la responsabilità penale e/o ampliando le garanzie dell'imputato⁸. La disapplicazione *in malam partem* è stata invece espressamente ritenuta vietata dalla Corte costituzionale, quando comporti un aggravio della responsabilità penale in capo all'imputato, ovvero ancora la disapplicazione conduca a una punibilità non prevista dalla legislazione nazionale⁹. Nei casi di applicazione di norme penali derivanti da Trattati internazionali (o Convenzioni), la regola generale resta quella tipica del diritto non derivante dalla matrice europea (unico in grado di poter ottenere l'effetto della disapplicazione *ex art. 11 Cost.*): il giudice dovrà comunque rimettere la questione alla Corte costituzionale chiamata a sindacare la compatibilità della norma nazionale con la norma internazionale pattizia¹⁰. Stessa cosa dicasi per le decisioni assunte da organi giurisdizionali europei nell'ambito degli obblighi convenzionali assunti dall'Italia, come la Corte CEDU, anche ove quest'ultima sia consolidata essendosi espressa su fattispecie simili tramite le c.d. sentenze-pilota, il giudice *a quo* sarà comunque tenuto a sollevare la questione¹¹.

Vi sono poi quei casi in cui il dubbio verta sulla corrispondenza tra la disciplina nazionale e l'obbligo internazionale, così come recepito dal legislatore: in tali casi il giudice del giudizio principale può chiedere alla Corte costituzionale di valutare se la trasfusione della normativa

⁸ *Ex plurimis*, sent. nn. 115 del 2018 e 230 del 2013. A commento della 210 del 2013, ci sia consentito rimandare a D. A. AMBROSELLI, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla retroattività della Lex Mitior: applicabilità del giudizio-pilota a fattispecie ad esso assimilabili non pervenute alla Corte di Strasburgo*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2014, 18 ss.

⁹ Cfr. nota 10. Mentre, a contrario, è ammessa in considerazione della "necessità di evitare la creazione di 'zone franche' immuni dal controllo di costituzionalità, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza norme penali di favore, che sottraggono irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme – altrettanto irragionevolmente – un trattamento sanzionatorio più favorevole (sent. n. 394 del 2006)", così come richiamata dalla sent. n. 37 del 2019, punto 7.1. del *cons in diritto*. Allo stesso tempo è ammessa quando la responsabilità penale che ne risulti discenda comunque dalla legge statale e non direttamente dalla norma internazionale o unionale (cfr. sent. n. 95 del 2025, punto 5.3.3. del *cons. in diritto*). Cfr. anche Corte cost. nn. 148 del 1983; 394 del 2006 e 28 del 2010, dove la Corte ammette la possibilità di rimuovere norme più favorevoli, ma gli effetti non possono tradursi in una punibilità o in un aggravio *in malam partem* per fatti pregressi. Un terzo novero di deroghe è ammesso dalla Corte quando l'effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale si configuri come "mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale" derivante "dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale", sent. n. 236 del 2019, punto 8 del *cons. in diritto*.

¹⁰ Come visto, un controllo di legittimità con potenziali effetti *in malam partem* può risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, cfr. Cost., sent. n. 37 del 2019, punto 7.1. del *cons in diritto*. Cfr. anche, *ex plurimis*, Corte cost. n. 227 del 2010.

¹¹ Cfr. Corte cost. n. 210 del 2013 in merito all'applicabilità di sentenze pilota CEDU a casi ad esse assimilabili. In merito, ci sia consentito rimandare a D. A. AMBROSELLI, *Tempo, legalità e disciplina penale più favorevole nel prisma della giurisprudenza CEDU: i casi Scoppola e Cesarano*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n. 2, 2025, 77 ss.

sovranazionale in quella nazionale sia conforme agli obblighi assunti. Ancora, è possibile sottoporre al vaglio della Consulta anche le successive modifiche occorse alla disciplina ove, a detta del giudice rimettente, questa si sia discostata dall'obbligo internazionale. È il caso della fattispecie sottoposta a commento.

Con l'adesione dell'Italia alla Convenzione di Strasburgo del 1999 – da non confondere con la più nota Convenzione di Strasburgo del 1950 istitutiva della Corte europea dei diritti dell'uomo – lo Stato italiano, pur avvalendosi delle riserve consentite dall'art. 37 della Convenzione, si era impegnato a introdurre nel proprio ordinamento, ai sensi dell'art. 12, il reato di traffico di influenze illecite. A tale obbligo ha dato attuazione dapprima la legge n. 190 del 2012¹², che ha inserito nel codice penale l'art. 346-*bis*; disposizione successivamente riformulata dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, e, da ultimo, integralmente riscritta dall'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 9 agosto 2024, n. 114, intervento normativo che costituisce l'oggetto del giudizio in commento.

3. L'evoluzione normativa del reato di traffico di influenze illecite nel nostro ordinamento

La Convenzione penale sulla corruzione adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa ha lo scopo di armonizzare le incriminazioni in materia di corruzione e reati affini. L'art. 12 della suddetta Convenzione di Strasburgo impone agli Stati firmatari di incriminare la condotta di chi promette, offre o concede un vantaggio indebito a una persona che afferma o conferma di poter esercitare *un'influenza indebita* su un pubblico ufficiale o su un decisore pubblico, in cambio dell'intervento di tale influenza (indipendentemente dal fatto che l'influenza sia reale o presunta).

La disposizione mira così a intercettare l'area grigia posta al confine tra attività lecite di rappresentanza di interessi e pratiche corruttive, colpendo fenomeni di intermediazione opaca del

¹² Si tratta di una legge in gran parte derivante dal lavoro svolto dalla "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", istituita dall'allora Ministro tecnico della Funzione Pubblica del governo Monti. A commento dell'intervento, cfr A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 29 marzo 2016, 9 che definisce la legge "con molte armi, ma forse poche munizioni" essendo una legge a saldo zero.

potere decisionale che, pur non integrando gli estremi della corruzione in senso stretto, risultano idonei a minare la trasparenza e l'integrità dei processi pubblici. Si tratta di una figura di reato autonoma rispetto alle ipotesi di corruzione propria e impropria, poiché la sua struttura non presuppone né un accordo – anche solo implicito – con il pubblico ufficiale, né la riferibilità dell'intermediazione a un atto amministrativo specificamente individuato¹³.

Ai fini della tipicità è sufficiente lo sfruttamento dell'asserita influenza sul decisore pubblico, la cui spendita integra l'elemento qualificante della fattispecie. L'art. 12 della Convenzione è stato attuato nell'ordinamento italiano con la legge n. 190 del 2012¹⁴, successivamente riformulata nel 2019 e, da ultimo, nel 2024. Secondo il ricorrente, le modifiche più recenti avrebbero ristretto il perimetro applicativo del reato in modo incompatibile con gli obblighi convenzionali, sebbene l'art. 37 consenta l'apposizione di riserve in sede di ratifica. L'Italia si avvale di tale facoltà, apponendo riserve efficaci fino al 1° ottobre 2019, che limitavano l'obbligo alle condotte poste in essere nell'ambito di relazioni esistenti con il pubblico agente e finalizzate alla remunerazione di atti antidoverosi. Esse si riflettevano nella prima formulazione dell'art. 346-*bis* c.p., che, a differenza della Convenzione, richiedeva lo sfruttamento di relazioni effettive e non anche di un'influenza meramente supposta, segnando la distinzione rispetto al millantato credito.

Nella successiva formulazione del 2019¹⁵ la condotta penalmente rilevante consisteva nel far dare o promettere denaro o "altra utilità" indebitamente in relazione all'esercizio di un'influenza sul

¹³ In tema di principio di trasparenza e corruzione, cfr. ancora A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e lotta alla corruzione*, op. ult. cit., 2 ss., il quale A. giustamente osserva come "la trasparenza non è solo teleologicamente strumento di lotta alla corruzione, ma è anche in sé principio, da cui promanano obblighi per la pubblica amministrazione e diritti delle persone ad essere informati anche in chiave di controllo di un'amministrazione democratica, in cui il momento della partecipazione trova nuove forme di espressione."

¹⁴ La legge n. 190 del 2012 introduceva per la prima volta la fattispecie di traffico di influenze illecite. L'art. 346-*bis* in materia di traffico di influenze illecite, nella versione del 2012, prevedeva che: "Chiunque, fuori dai casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-*ter*, sfruttando *relazioni esistenti* con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio *indebitamente* fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro *vantaggio patrimoniale*, come prezzo della *propria mediazione illecita* verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto *contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio*, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale" (corsivo nostro).

¹⁵ La versione del traffico di influenze illecite del 2019 prevedeva che: "Chiunque, fuori dai casi di concorso di reati di cui agli articoli 318, 319, 319-*ter* e nei reati di corruzione di cui all'art. 322-*bis*, sfruttando o vantando *relazioni esistenti o asserite* con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-*bis*, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o *altra utilità*, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-*bis*, ovvero per remunerarlo 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.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità."

pubblico agente, ovvero come corrispettivo dell'attività di intermediazione, con l'eliminazione del riferimento al "vantaggio patrimoniale" previsto nel 2012. La fattispecie risultava così significativamente ampliata, potendo l'utilità essere anche non patrimoniale.

Particolarmente incisiva risultava la modifica relativa all'oggetto della mediazione o della remunerazione, ancorata alla mera connessione con l'esercizio delle funzioni del pubblico agente, e non più al compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio o all'omissione o ritardo di atti dovuti. Ne derivava una criminalizzazione di qualsiasi intermediazione idonea a incidere sull'azione del pubblico agente, anche in assenza di una condotta antidoverosa, con il rischio di attrarre nell'area del penalmente rilevante anche l'attività di rappresentanza di interessi o *lobbying*.

La riforma del 2019 assorbiva inoltre il delitto di millantato credito *ex art.* 346 c.p., contestualmente abrogato, nella fattispecie del traffico di influenze, richiedendo che il mediatore vantasse una relazione, anche solo asserita, con il pubblico agente¹⁶. Coerentemente con la *ratio* dichiarata di adeguamento all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, anche alla luce dei rilievi GRECO, il legislatore impegnava il Governo a non rinnovare le riserve originariamente apposte. La sovrapposizione così determinatasi con il reato di corruzione *ex art.* 319 c.p. rendeva infine necessario l'intervento chiarificatore della Corte di cassazione¹⁷.

4. L'art. 346-bis c.p. in tema di traffico di influenze illecite nella versione vigente

Anche in recepimento delle indicazioni del giudice della nomofilachia (in particolare il nuovo comma 2, art. 346-bis), interveniva nuovamente il legislatore con la legge n. 114 del 2024 che,

¹⁶ La formulazione del 2019, scelta confermata nella versione del 2024, ricomprende anche i soggetti di cui all'art. 322-bis c.p., ovvero i membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri.

¹⁷ Secondo la Cassazione, la corruzione *ex art.* 319 c.p. richiede un *pactum sceleris* con il pubblico ufficiale (o la sua partecipazione) finalizzato al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio. Il Traffico di influenze *ex art.* 346-bis c.p., si tipizza invece per un accordo tra committente e mediatore secondo un rapporto che si "proietta" verso l'esterno perché mira a incidere sull'operato del pubblico agente tramite lo sfruttamento di relazioni esistenti e reali. In questa ipotesi la condotta diventa perseguibile se la "mediazione" è illecita, ovvero quando è orientata ad ottenere un atto contrario ai doveri/ non dovuto idoneo a procurare vantaggi al committente della mediazione. Cfr. Sent. Cass. Pen., Sez. VI, 5 marzo – 1° luglio 2024, n. 25650. Già in precedenza la Cassazione aveva specificato che la mediazione può dirsi illecita solo quando questa sia finalizzata alla commissione di un illecito penale idoneo a produrre vantaggi indebiti al committente; in tale contesto solo se l'intermediario riesce a far entrare il pubblico agente nel patto corruttivo diventano applicabili le norme sulla corruzione (quindi *ex art.* 319 c.p. se l'oggetto è l'atto contrario ai doveri d'ufficio). Cfr. Cass. pen. Sez. V, 18 maggio – 2 agosto 2022, n. 30564.

tramite l'art. 1, comma 1, lettera e), modificava nuovamente l'art. 346-*bis* del codice penale in materia di traffico di influenze¹⁸. Modifica legislativa, lo si ricorda, che rappresenta l'oggetto cui si dirigono le censure del rimettente nella sentenza in commento: queste avrebbero comportato una riduzione del perimetro applicativo incompatibile con l'obbligo derivante dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, nei confronti del quale l'Italia aveva cessato le riserve precedentemente apposte.

Con la riformulazione del 2024¹⁹, il legislatore reintroduce il requisito dell'esistenza di relazioni con il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, lasciando scoperta la fattispecie del reato di millantato credito, abrogato nel 2019. La nuova formulazione prevede che il mediatore debba “*intenzionalmente*”, tramite l'esercizio della propria condotta, indebitamente dare o promettere a sé o ad altri, denaro o altra utilità *economica* per remunerare il pubblico agente o incaricato di pubblico servizio, oltre ai soggetti di cui all'art. 322-*bis*, *in relazione all'esercizio delle loro funzioni*, ovvero per realizzare un'altra mediazione illecita, la cui definizione è contenuta nel nuovo secondo comma dell'art.. Viene pertanto introdotta la locuzione “intenzionalmente” che rafforza l'elemento soggettivo. L'utilità torna ad essere di natura economica, riavvicinandosi alla disposizione del 2012 che parlava di “altro vantaggio patrimoniale”. Anche qui l'utilità economica ha lo scopo di remunerare il pubblico agente “in relazione all'esercizio delle sue funzioni”, conservando la formulazione (più forte) già assunta nel 2019 rispetto a quella del 2012 che prevedeva il compimento di un atto *contrario* ai doveri d'ufficio, così come l'omissione o il ritardo dello stesso. Tale ultima ipotesi viene quindi ricondotta nel secondo comma dell'art. 346-*bis*, avente ad oggetto “un'altra mediazione illecita”. Nello specifico il secondo comma individua l'illiceità

¹⁸ Cfr. V. MONGILLO, *Il nuovo traffico di influenze illecite: evoluzione e dilemmi di un nodo irrisolto*, in *Dir. pen. proc.*, n. 9, 2024, 1124-1138.

¹⁹ La versione vigente dell'art. 346-*bis*, così come risultante dalla modifica del 2024 che ha riscritto completamente l'art., prevede che: “Chiunque, fuori dai casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-*ter* e nei reati di corruzione di cui all'art. 322-*bis*, utilizzando *intenzionalmente* allo scopo *relazioni esistenti* con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-*bis*, *indebitamente* fa dare o promettere a sé o ad altri, denaro o altra utilità *economica*, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-*bis*, *in relazione all'esercizio delle sue funzioni*; ovvero per realizzare un'altra *mediazione illecita*, è punito con la pena della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni e sei mesi.

Ai fini di cui al primo comma, per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-*bis* a compiere un atto *contrario* ai doveri d'ufficio *costituente reato* dal quale possa derivare un *vantaggio indebito*.” (corsivo nostro).

della mediazione nell'indurre il pubblico agente a compiere un atto 1) *contrario* ai doveri d'ufficio; 2) *costituente reato* da cui possa derivare un 3) *vantaggio indebito*.

Pertanto, sulla base della formulazione vigente, il “patto” con il mediatore ha ad oggetto alternativamente, in ordine invertito rispetto alle precedenti formulazioni: a) la remunerazione del pubblico agente in relazione all'esercizio delle sue funzioni, e quindi una corruzione *ex art. 318 c.p.*, in questo caso però “triadico”²⁰; b) un'altra mediazione illecita (di cui al secondo comma dell'art. art. 346-*bis*), nei termini descritti.

Mentre la remunerazione di cui al primo comma è una forma di corruzione, svolta per il tramite di un mediatore, per far compiere al pubblico agente un atto che rientra nell'esercizio delle sue funzioni; l'ipotesi della mediazione illecita di cui al secondo comma esige che le parti del traffico illecito si accordino per indurre il pubblico ufficiale a compiere una diversa tipologia di condotta criminosa, *contraria* ai doveri d'ufficio, nell'interesse del soggetto che dà o promette l'utilità al “mediatore”. Il terzo comma estende la punibilità nei confronti di quest'ultimo, prevedendo la punibilità del soggetto che dà o promette al mediatore danaro o altra utilità economica.

Alla luce della ricostruzione offerta negli ultimi due paragrafi è possibile notare come l'ampiezza della fattispecie di reato abbia subito dal 2012 ad oggi una serie di modifiche dal carattere oscillante, con una descrizione della condotta non sempre coincidente con la versione precedente.

In particolar modo la modifica del 2024 avrebbe ristretto la portata applicativa del traffico di influenze illecite così come in precedenza configurato con la riforma del 2019, “producendo un contrasto con l'obbligo che discende a carico degli Stati firmatari dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo”. Per questo motivo il giudice rimettente richiedeva un intervento ablativo nei confronti della norma sottoposta a scrutinio, al fine “di far rivivere” la disciplina del 2019, ritenuta maggiormente corrispondente al vincolo internazionale. In realtà il *petitum* del giudice rimettente si concentra, osserva la Corte, unicamente sul secondo comma del nuovo art. 346-*bis*, quello

²⁰ cfr. Cass., Sez. VI penale, sent. 18 maggio – 2 agosto 2022, n. 30564, laddove si chiarisce che il traffico di influenze illecite postula tre soggetti: 1) il privato che dà o promette l'utilità; 2) il mediatore, che si fa dare o promettere l'indebito; 3) il pubblico agente sul quale il mediatore afferma di esercitare influenza. Diversamente, la corruzione si configura solo quando vi è un accordo diretto tra il privato e il pubblico ufficiale circa l'atto da compiere. In dottrina, L. PERONACI, *La tipicità del traffico di influenze illecite*, nota a Cass., sez. V, 18 maggio 2022, n. 30564, in *Cass. pen.*, n. 5, 2023, 1624 ss.; V. MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano. Crisi e vitalità di una fattispecie a tipicità impalpabile*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2022, 497-530.

riguardante la fattispecie della mediazione illecita, ed in particolar modo sull'inciso "costituente reato", definendo così il *thema decidendum*.

La richiesta sollevata nei confronti della Consulta non sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte la quale ha ammesso, anche di recente, la possibilità di effetti caducatori che comportino il ritorno in vigore di una disposizione penale precedentemente abrogata, purché la normativa di risulta penale derivi comunque dalla legge statale, e non direttamente dalla fonte internazionale. Tale ipotesi è ammessa anche nei casi in cui – a differenza della precedente sentenza n. 95 del 2025 dove la richiesta era di un annullamento totale della norma abrogatrice del reato di abuso d'ufficio, con conseguente ritorno alla piena vigenza dell'ipotesi di reato – la Corte sia chiamata a un intervento parziale sulla disposizione, "dal momento che anche in questa ipotesi la responsabilità penale degli individui continuerebbe a fondarsi non direttamente sulla norma internazionale, ma sulla legge penale interna"²¹, come risultante dalla sentenza di annullamento della Corte.

5. La decisione della Corte e il margine di discrezionalità del legislatore nell'assunzione degli obblighi internazionali pattizi

Delimitato il *thema decidendum*, concernente la compatibilità del secondo comma dell'art. 346-*bis* c.p. con gli obblighi pattizi, e in particolare con l'introduzione del requisito secondo cui l'accordo debba avere ad oggetto l'induzione del pubblico ufficiale a commettere una condotta costituente reato, la Corte rileva come la riforma del 2024 abbia indubbiamente ristretto l'ambito applicativo della fattispecie. Ciononostante, tale scelta legislativa non risulterebbe in contrasto con l'obbligo internazionale derivante dalla Convenzione di Strasburgo. L'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999 impone infatti agli Stati parte l'introduzione di una specifica incriminazione del traffico di influenze illecite, obbligo pienamente vincolante per l'Italia anche in ragione della mancata proroga delle riserve originariamente apposte. La natura cogente di tale vincolo emerge dalla locuzione "*shall adopt*", che esprime un obbligo positivo di risultato, a differenza della formula "*shall consider adopting*" utilizzata dalla Convenzione di Mérida, la quale lascia un più ampio margine di discrezionalità legislativa. Proprio

²¹ Sent. n. 185 del 2024, punto 4.2. *cons. in diritto*.

questa diversa intensità vincolante ha consentito al legislatore, con la legge n. 114 del 2024, di procedere all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio senza incorrere in censure di costituzionalità²².

Accertata l'esistenza dell'obbligo derivante dall'art. 12 della Convenzione, la Corte rileva come gli strumenti pattizi, rivolti a ordinamenti profondamente eterogenei, ricorrano a formulazioni volutamente elastiche, lasciando ai legislatori nazionali un ampio margine di discrezionalità nella trasposizione delle fattispecie incriminatrici. Tale discrezionalità non si traduce, di per sé, in una violazione dell'obbligo internazionale. In particolare, la Corte sottolinea come l'art. 12 della Convenzione sul traffico di influenze illecite "lasci significativi margini di discrezionalità ai legislatori nazionali quanto alla definizione del concetto di *improper influence over the decision-making* del pubblico agente, che il mediatore si impegna a esercitare in cambio di un compenso"²³.

Il legislatore nelle diverse stesure del testo ha sempre tenuto fede all'obbligo di inserire nel nostro ordinamento la norma convenzionale, seppur con modalità diverse, nel pieno rispetto del principio di legalità penale che impone che la fattispecie *criminis* sia sufficientemente delineata.

I "significativi margini di discrezionalità" cui fa riferimento la Corte, in nessun caso possono difatti tradursi in una violazione del principio di legalità in materia penale, che obbliga il legislatore nazionale a prevedere in termini precisi i contorni dell'incriminazione. Questo perché, ricorda la Corte, un conto è la modalità redazionale delle ipotesi delittuose cui lo Stato italiano si obbliga ad aderire a livello internazionale, laddove la vaghezza della disposizione si spiega alla luce dell'uso di formule elastiche e generiche che consentano l'adattamento in ciascun ordinamento nazionale; un'altra è la trasposizione di quel precetto convenzionale nel nostro ordinamento, operazione che deve essere eseguita nel modo più puntuale possibile, fornendo "un chiaro avvertimento ai consociati circa l'estensione del precetto penalmente sanzionato, e da impedire l'individuazione del confine tra lecito e illecito sia rimessa alla libera interpretazione del giudice, in violazione dello stesso principio di separazione dei poteri, garantendo così, al tempo stesso, l'uniformità dell'applicazione della norma penale, in conformità al principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge"²⁴ e dall'art. 25, secondo comma, Cost.

²² Cfr. Sent. n. 95 del 2025, punto 7.3.1. *cons. in diritto*.

²³ Sent. n. 185 del 2024, punto 5 *cons. in diritto*.

²⁴ Sent. n. 185 del 2024, punto 5.3. *cons in diritto*.

L'art. 12 della Convenzione mira pertanto a raggiungere un risultato, ovvero l'inserimento del reato di traffico di influenze illecite nei diversi ordinamenti firmatari del patto, lasciando una discrezionalità sul *come* questo avvenga. Lo Stato deve assicurare unicamente la conformità agli scopi perseguiti dal trattato, così come interpretati alla luce del generale criterio di buona fede di cui all'art. 31, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Quel *come* può diversamente configurarsi, purché all'interno del perimetro del dato testuale dell'art. 12 e della relazione illustrativa abbinata alla Convenzione (*Explanatory Report*).

Difatti, analogamente alle relazioni illustrative che accompagnano i disegni di legge, la Convenzione di Strasburgo è corredata da un *Explanatory Report* volto a chiarire la ratio della previsione incriminatrice. Tale documento evidenzia come l'incriminazione sia funzionale alla tutela dei principi di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, colpendo condotte che, pur collocandosi in una zona contigua all'esercizio del potere pubblico, traggono indebito vantaggio da tale prossimità. In particolare, il *Report* sottolinea come tali comportamenti alimentino un'"atmosfera di corruzione", idonea a compromettere in modo sistemico la fiducia dei cittadini nel corretto funzionamento del processo decisionale pubblico.

Il paragrafo 65 dell'*Explanatory Report* individua il nucleo della fattispecie nell'impegno assunto dall'*influence peddler* di esercitare un'influenza indebita sul processo decisionale del pubblico agente in cambio di un vantaggio indebito. L'elemento qualificante non è la mera intermediazione, bensì l'intento corruttivo che connota l'influenza come *improper*, diretta a piegare il procedimento decisionale a interessi privati mediante modalità incompatibili con i canoni di correttezza e imparzialità, presupponendo, per converso, l'esistenza di influenze lecite. In tale prospettiva, il *Report* esclude espressamente dall'area penale le forme di *lobbying* riconosciute, ossia le attività di rappresentanza di interessi svolte in modo trasparente e legittimo, prive di intento corruttivo e, pertanto, estranee alla nozione di *improper influence*. La Convenzione, tuttavia, si astiene dal definire puntualmente i criteri di liceità del *lobbying*, demandando agli ordinamenti nazionali il compito di delimitare il confine tra influenza legittima e penalmente rilevante in base alle rispettive peculiarità istituzionali.

Ciò che assume rilievo, sul piano del diritto interno, è che la stessa Convenzione presupponga l'ammissibilità di forme di influenza lecita sull'azione pubblica, implicitamente escludendo una

lettura che assimili in modo indifferenziato ogni attività di intermediazione o rappresentanza di interessi a un fenomeno corruttivo²⁵.

Ne discende che spetta al legislatore nazionale individuare con precisione le condotte punibili, evitando sovrapposizioni indebite tra *lobbying* e traffico di influenze illecite e assicurando il rispetto del principio di determinatezza e tassatività della fattispecie penale. Tale principio, direttamente riconducibile all'art. 25, secondo comma, Cost., impone che l'area del penalmente rilevante sia definita in termini sufficientemente chiari e prevedibili, non sanzionando in modo indiscriminato ogni spazio di interlocuzione tra rappresentanza privata e potere pubblico²⁶.

6. Considerazioni conclusive e riassuntive

Il legislatore dal 2012 al 2024 ha utilizzato tre diverse modalità di trasposizione del requisito convenzionale della “*improper influence*” nel nostro ordinamento. Nel 2019 la scelta legislativa si è spinta sino a ricomprendere non già una condotta contraria ai doveri d'ufficio, quanto qualsiasi condotta comunque connessa all'esercizio delle funzioni o dei poteri del pubblico ufficiale, potendo comprendere qualsiasi forma di *lobbying*, inclusione generalizzata che, come visto, il *Report* che correda la Convenzione esclude. È compito del legislatore, nell'esercizio della scrittura del reato di cui all'art. 12 della Convenzione, individuare il confine tra attività di rappresentanza di interesse lecite da quelle illecite, evitando di sanzionare in modo indiscriminato ogni forma di interlocuzione con il decisore pubblico.

Tale profilo è espressamente valorizzato dalla stessa Corte, la quale rileva come l'intervento riformatore del 2019 avesse lasciato significativi margini di indeterminatezza applicativa della fattispecie, rendendo necessario un successivo e incisivo apporto chiarificatore da parte della giurisprudenza di legittimità, qui richiamata. È stato, infatti, proprio il diritto vivente a farsi carico dell'onere di precisare i confini operativi della nuova incriminazione, elaborando criteri

²⁵ Sul punto, cfr. R. DE CARIA, *Regole sul lobbying e regole sulla corruzione: le ragioni economico-giuridiche di un (auspicato) divorzio*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2019, 12 ss.

²⁶ La rappresentanza di interessi non può considerarsi, “per ciò solo” illecita, così come il medesimo *Report* abbinato alla Convenzione di Strasburgo chiarisce. Sul discrimine tra rappresentanza lecita e illecita, cfr. M. RUBECHI, *La dimensione costituzionale della rappresentanza di interessi*, in AA.VV. *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna 2019.

interpretativi idonei a distinguere le forme di mediazione lecita, fisiologicamente connesse all'interazione tra interessi privati e potere pubblico, da quelle penalmente rilevanti.

In tale opera ricostruttiva, la giurisprudenza ha individuato la linea di confine, in taluni casi, nella riconducibilità dell'influenza promessa dal mediatore all'ottenimento di una condotta del pubblico agente in contrasto con i doveri d'ufficio²⁷. In altre ipotesi, il confine della rilevanza penale è stato tracciato in termini ancor più rigorosi, richiedendosi che la condotta oggetto dell'impegno mediatorio fosse non solo indebita, ma altresì astrattamente integrativa di una autonoma fattispecie di reato²⁸.

Questa evoluzione interpretativa evidenzia, da un lato, la difficoltà di ancorare la fattispecie a parametri normativi sufficientemente determinati e, dall'altro, il ruolo di supplenza assunto dalla giurisprudenza nel colmare le ambiguità lasciate dal legislatore del 2019. Ne emergeva un quadro nel quale la delimitazione tra influenza lecita e traffico di influenze illecite non fosse immediatamente desumibile dal dato testuale della norma, ma il prodotto di una stratificazione interpretativa successiva, con evidenti ricadute sul piano della prevedibilità dell'intervento penale e, più in generale, sul rispetto del principio di legalità in senso sostanziale.

Il legislatore del 2024, nel superare l'ambiguità risolta solo in via giurisprudenziale, ridefiniva il contorno della mediazione illecita (in particolar modo con il secondo comma dell'art. 346-*bis*), non ancorando la suddetta fattispecie alla mera contrarietà dell'atto ai doveri d'ufficio, quanto richiedendo che la condotta del pubblico agente, oggetto dell'accordo mediatorio, sia anche costitutiva di reato, nel solco di un disegno complessivo coerente con l'opzione sistemica che ha portato, in quello stesso contesto normativo, all'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio. Tale opzione, osserva la Corte, non contrasta né con la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, che non impone agli Stati parte di introdurre o mantenere nel proprio ordinamento un'autonoma figura di abuso d'ufficio, né con la Convenzione di Mérida, come già chiarito dalla stessa Corte costituzionale con la citata sentenza n. 95 del 2025²⁹. In quella occasione, il giudice delle leggi aveva evidenziato come gli obblighi internazionali di criminalizzazione, pur

²⁷ Cfr. Cass. n. 35280 del 2021 e n. 18125 del 2020.

²⁸ Cfr. Cass. n. 1182 del 2022 e n. 40518 del 2021.

²⁹ Secondo le tredici ordinanze emesse dai giudici di merito, l'abrogazione del reato di abuso di ufficio avrebbe violato le obbligazioni della UNAC, dalla quale deriverebbe, a carico degli Stati che già prevedano nel proprio ordinamento penale l'incriminazione dell'abuso d'ufficio al momento della ratifica della Convenzione, "un divieto di regresso" (o obbligo di *stand still*), e dunque il divieto di abrogare tale norma incriminatrice.

vincolanti ex art. 117, primo comma, Cost., non determinano un dovere incondizionato dello Stato di preservare specifiche fattispecie, né comprimono la discrezionalità legislativa nella conformazione delle norme penali, purché siano garantiti livelli adeguati di tutela degli interessi protetti in coerenza con i parametri convenzionali. La Corte aveva inoltre chiarito che, ai fini della verifica di compatibilità con la Convenzione di Mérida, rileva non tanto l'esistenza o meno della fattispecie di abuso d'ufficio, quanto l'effettività complessiva del sistema repressivo anticorruptivo, valutazione rimessa in prima battuta al legislatore nazionale.

Letti in questa prospettiva, gli interventi previsti dalla legge n. 114 del 2024 – sia quelli relativi al traffico di influenze illecite, sia quelli concernenti l'abrogazione dell'abuso d'ufficio – si presentano come due segmenti di un'unica strategia di razionalizzazione del sistema dei reati contro la pubblica amministrazione, orientata alla riduzione delle aree di indeterminatezza e alla maggiore tipizzazione delle condotte punibili³⁰.

La riforma del 2024, come interpretata dalla Corte nel giudizio di costituzionalità, si colloca in questa traiettoria: l'introduzione del requisito secondo cui l'atto oggetto dell'intermediazione debba integrare una fattispecie criminosa, e non solo essere contrario ai doveri d'ufficio, risponde all'esigenza di rafforzare la determinatezza del precetto e di ridurre l'area di incertezza applicativa che caratterizzava la disciplina previgente. Tale esercizio di discrezionalità legislativa è ritenuto compatibile con gli obblighi convenzionali e, dunque, non lesivo dell'art. 117, comma 1, Cost. Permangono tuttavia profili critici nell'assetto complessivo risultante dalla riscrittura dell'art. 346-bis c.p. e dall'abrogazione dell'art. 323 c.p. La Corte prende atto della significativa contrazione dell'area del penalmente rilevante, che, pur non violando l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, esclude dalla punibilità gli accordi onerosi tra privati e mediatori finalizzati a ottenere da pubblici agenti, con mezzi diversi dalla corruzione, condotte anche contrarie ai doveri d'ufficio, ove non

³⁰ La Corte richiama, a sostegno di questa lettura, le precedenti preoccupazioni del legislatore circa il rischio che nozioni penali eccessivamente elastiche potessero attribuire al giudice, e prima ancora al pubblico ministero, un margine di discrezionalità incompatibile con i principi di tassatività e prevedibilità della legge penale. In questo senso, l'intervento del 2024 trova un antecedente giurisprudenziale significativo nella sentenza n. 8 del 2022. In quel caso la Corte aveva precisato che il principio di legalità sostanziale impone di circoscrivere l'interpretazione delle fattispecie penali affinché l'individuazione delle condotte punibili non sia rimessa a margini valutativi ampi o indeterminati, suscettibili di compromettere la prevedibilità dell'intervento punitivo e, con essa, la funzione di garanzia della norma incriminatrice. Il giudice costituzionale aveva inoltre richiamato la necessità che il legislatore definisca con sufficiente determinatezza gli elementi tipici dei reati, così da evitare che l'estensione dell'area del penalmente rilevante derivi da elaborazioni giurisprudenziali non controllabili né verificabili dal consociato, Corte cost., sent. n. 8 del 2022, punto 2.3., *cons. in diritto*. A commento della sentenza v., C. DOMENICALI, *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2022, 232-234.

integrino altra fattispecie incriminatrice. Tali patti, diretti alla ricerca di un favore indebito mediante intermediazione remunerata, restano oggi penalmente irrilevanti sia in caso di esito infruttuoso, sia qualora l'intervento riesca, purché non si traduca in corruzione o in altra condotta penalmente tipizzata. Anche quando l'influenza si eserciti tramite pressioni informali, relazioni personali o politiche, essa non ricade nella nuova formulazione dell'art. 346-*bis* c.p. né trova più collocazione nel sistema penale a seguito dell'abrogazione dell'art. 323 c.p.

Simmetricamente, resta priva di sanzione anche la condotta del mediatore che rivesta egli stesso la qualifica di pubblico agente, quando il suo intervento nei confronti di altro funzionario sia volto a ottenere, con strumenti diversi dalla corruzione, un provvedimento favorevole al privato senza che tale attività risulti funzionalmente collegata all'esercizio delle proprie attribuzioni pubbliche. In questo scenario – rimarca la Corte – non possono operare né il traffico di influenze illecite, né l'abuso d'ufficio (abrogato), venendo così meno qualunque presidio a fronte di un comportamento che, pur idoneo a incidere sull'imparzialità amministrativa, non trova più una tipizzazione legislativa adeguata.

L'assetto delineato dalla legge n. 114 del 2024 – la cui compatibilità con gli obblighi internazionali è confermata dalla sentenza in commento – forma pertanto un modello di repressione delle condotte interferenti con l'attività amministrativa che privilegia tipizzazioni stringenti e lascia al diritto extra-penale il compito di presidiare le aree intermedie di opacità e impropria influenza decisionale.

In questo senso può leggersi la critica mossa dalla Corte nei confronti del legislatore per non aver disciplinato compiutamente le attività di intermediazione lecite con il decisore pubblico, conferendo chiarezza rispetto al discrimine tra le condotte lecite di *lobbying* e quelle di illecita influenza. Una disciplina organica del *lobbying* assolve infatti alla funzione di chiarire con precisione tale discrimine, delimitando in modo trasparente gli spazi della legittima rappresentanza di interessi e prevenendo le zone grigie in cui può insinuarsi l'abuso³¹. Una regolazione efficace, inoltre, non risponde soltanto a esigenze di buona amministrazione, ma esprime un principio di

³¹ Per un'analisi sulla "debolezza" e sulla "permeabilità" delle istituzioni nel panorama italiano si v. G. PASQUINO, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in *Stato e Mercato*, vol. 21, n. 3, 1987, 403-429.

“realismo istituzionale”³² volto a regolamentare qualcosa che in concreto già avviene, ovvero le connessioni tra il mondo dei portatori di interesse, per il tramite dei loro rappresentanti, con il decisore pubblico.

Anche la dottrina più recente propone oggi una visione della rappresentanza di interessi come luogo alternativo di composizione delle diverse istanze sociali, caratterizzata dalla pluralità delle sedi e delle figure rappresentative, nonché da un rafforzamento della funzione di controllo esercitata dai rappresentati sui propri rappresentanti, funzione che non si esaurisce nel solo momento elettorale³³, quanto nel rapporto costante favorito dalla democrazia tecnologica e partecipativa, in modo da realizzare la maggiore responsività tra rappresentanti e rappresentati³⁴, anche per il tramite di “fenomeni di trasmissione della volontà popolare parallela ai partiti”³⁵. Tuttavia, l’assenza di una disciplina organica e trasparente in materia di *lobbying* nel nostro ordinamento ha finora impedito di valorizzarne appieno il potenziale informativo e partecipativo, favorendo la persistenza di prassi diseguali e non trasparenti nei rapporti tra portatori di interesse e decisori pubblici³⁶.

In un contesto in cui il legislatore è chiamato a disciplinare ambiti sempre più innovativi e in continua evoluzione³⁷, l’interlocuzione strutturata con i portatori di interesse si configura invece

³² A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24, 24 dicembre 2014, p. 8., nella parte in cui l’A. sottolinea come l’attenzione rivolta a canali alternativi di espressione della volontà popolare al di fuori dei partiti non costituisca una deviazione patologica, bensì il riconoscimento di una “realtà costituzionale”: vale a dire la presa d’atto che, accanto ai partiti, operano stabilmente altri soggetti collettivi in grado di trasmettere interessi e istanze sociali all’interno del circuito decisionale. In questa prospettiva, i gruppi di interesse assumono un rilievo crescente, non tanto come antagonisti dei partiti, quanto come strumenti paralleli e complementari di rappresentanza. Essi contribuiscono a strutturare quella che, secondo l’A., rappresenta la “costituzione materiale” in cui la mediazione politica non è monopolio dei partiti, ma si distribuisce fra diversi attori sociali e istituzionali.

³³ S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, 11-13.

³⁴ Cfr. P. PICCIACCHIA, *Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, che pone a raffronto diverse esperienze comparate in materia di democrazia partecipativa.

³⁵ A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito*, cit., 8.

³⁶ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e lotta alla corruzione*, cit., 4, secondo cui la mancanza di trasparenza può alimentare fenomeni corruttivi impedendo “alle persone di essere eguali dinanzi alla pubblica amministrazione, nel senso che l’abuso delle funzioni pubbliche, che è dietro il patto corruttivo, falsa le pari opportunità, di cui invece i soggetti destinatari di un’attività pubblica avrebbero dovuto godere secondo un sistema di regole obiettive.”

³⁷ Si pensi alle nuove frontiere dell’Intelligenza Artificiale (IA) ovvero alla nuova finanza digitale del *Blockchain*. Sul punto ci sia consentito rimandare a D.A. AMBROSELLI, *L’evoluzione della funzione di vigilanza nell’art. 47 Cost. Dalle influenze europee ai nuovi modelli di finanza digitale e della ‘governance algoritmica’ del blockchain*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2025.

come strumento imprescindibile per decisioni pubbliche consapevoli ed efficaci³⁸, appurata la necessità di acquisire competenze tecniche spesso in capo esclusivo dei soggetti privati³⁹.

In conclusione, la sentenza n. 185 del 2025, pur confermando la legittimità dell'assetto vigente, evidenzia che la piena effettività della prevenzione dell'indebita influenza non può essere affidata alla sola legge penale, ma richiede l'integrale compimento del percorso di regolazione della rappresentanza di interessi.

Resta auspicabile che il percorso legislativo avviato con l'approvazione in prima lettura della legge sulla rappresentanza di interessi (Atto Camera 2336) trovi compiuta attuazione anche presso l'altro ramo del Parlamento, conferendo all'ordinamento la tanto auspicata, adesso anche dalla Corte costituzionale, disciplina sulla mediazione (lecita) con il decisore pubblico.

³⁸ F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2018, 583 ss. In questi termini cfr anche A. CELOTTO, audizione del 23 marzo 2022, Indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura, Camera dei deputati, secondo il quale "La rappresentanza di interessi ha portato un 'arricchimento democratico' nel processo legislativo."

³⁹ Cfr. E. CATELANI, *La rappresentanza di interessi, Lobbying e decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024.