

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE
POLITICHE, ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

IL TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE: EVOLUZIONE E
PROBLEMATICHE APPLICATIVE

Relatore:

Chiar.mo Prof. Gianluca Ruggiero



Firmato digitalmente da
Gianluca Ruggiero
Data: 27.08.2026 09:31:15
CEST

Candidato:

Alessandro Greusard

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

Sommario

1. Genesi del reato	3
1.1 Il traffico di influenze illecite in dottrina e giurisprudenza prima del 2012	3
1.2 L'obbligo di criminalizzazione alla luce degli obblighi internazionali	7
2. Il traffico di influenze dopo la L 190/2012 (c. d. legge Severino)	11
2.2 Struttura e funzione della fattispecie	12
2.3 La condotta	13
2.4 Il tentativo	16
2.5 Limiti applicativi della fattispecie e delimitazione dell'area del penalmente rilevante	17
2.6 Il rapporto con il millantato credito	18
3. Il traffico di influenze alla luce della L 3/2019 (c.d. legge "spazzacorrotti")	20
3.1 Le relazioni asserite e l'assorbimento del millantato credito	23
3.2 Dazione, promessa e mediazione illecita	27
3.3 Profili ulteriori della fattispecie incriminatrice	31
3.4 La procedibilità, le pene accessorie e gli strumenti di indagine	32
4. Il traffico di influenze dopo la legge Nordio (L 114/2024)	36
4.1 La tipicità	36
4.2 La condotta	38
4.3 La questione di legittimità costituzionale ed il rapporto intertemporale con la formulazione del 2019	39
4.4 Nuove problematiche interpretative e natura del reato	42
4.5 Il traffico di influenze illecite alla luce della Direttiva europea 2026/1371 in materia di lotta alla corruzione	45
4.6 Effetti della riforma sul rapporto intertemporale	47
5. Il traffico di influenze illecite nel diritto comparato: gli esempi di Francia e Spagna	52
5.1 L'esempio francese	52
5.2 L'esempio spagnolo	55
6. Il Lobbying	58

6.1 Introduzione.....	58
6.2 I tentativi di regolamentazione del lobbying in Italia	59
6.3 Comparazione con altri ordinamenti.....	69
7. La responsabilità degli enti.....	74
7.1 L’articolo 32 del Decreto Legge 90/2014: le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa.....	74
7.2 Il traffico di influenze illecite nel sistema della responsabilità da reato degli enti ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231	78
8. Conclusioni.....	81
Bibliografia	88

1. Genesi del reato

1.1 Il traffico di influenze illecite in dottrina e giurisprudenza prima del 2012

Il traffico di influenze illecite nel nostro ordinamento ha avuto, e continua ad avere, una storia piuttosto travagliata.

Sebbene il reato nasca formalmente con la L 190/2012 (cosiddetta legge Severino), la sua genesi sostanziale si deve ad un percorso iniziato in dottrina a partire dalla fine degli anni '60 e approdato in giurisprudenza a partire dagli anni '80.

Nel dettaglio, nel 1968, con un articolo apparso della Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, Cesare Pedrazzi proponeva una lettura innovativa del reato di millantato credito, di cui all'articolo 346 del codice penale, basata essenzialmente su una rilettura in chiave strettamente letterale della disposizione, affermando che l'uso del verbo "millantare", anziché "ingannare", metterebbe in luce come la norma possa riguardare anche la semplice amplificazione di legami privilegiati realmente esistenti con il pubblico ufficiale, ancorché esagerati, soprattutto in relazione al secondo comma dell'articolo 346 che usa invece la locuzione "col pretesto di", cioè "con la scusa di" richiamando dunque ad un inganno.¹

Infatti, l'abrogato articolo 346 del codice penale recitava al suo primo comma *"Chiunque, millantando credito presso un pubblico ufficiale, o presso un pubblico impiegato che presti un pubblico servizio, riceve o fa dare o fa promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione verso il pubblico ufficiale o impiegato, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da trecentonove euro a duemilasessantacinque euro."* e al suo secondo comma *"La pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da cinquecentosedici euro a tremilanovantotto euro, se il colpevole riceve o fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare."*

Tradizionalmente dottrina e giurisprudenza avevano ricondotto il millantato credito all'istituto di origine romanistica della *venditio fumi* (vendita di fumo) cioè una condotta volta a trarre intenzionalmente in inganno qualcuno al fine di ottenere un vantaggio di tipo tendenzialmente patrimoniale. Pertanto l'intera figura del millantato credito era basata sul mercanteggiamento di qualcosa di inesistente, avvicinando la fattispecie alla truffa.

¹ PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1968, p. 913 e ss. Nello stesso senso, RAMPIONI, voce *Millantato credito*, in Dig. d. pen., vol. VII, Utet, 1993, p. 685 e ss e FIANDACA-MUSCO, in *Diritto penale parte speciale, capitolo 2, vol. I*, quinta edizione, 2012, p. 317 e ss

D'altro canto, tale concezione era perfettamente in linea con il bene giuridico che il reato tutelava nel contesto degli anni '30 e cioè il prestigio della Pubblica Amministrazione: il reato puniva tutte quelle condotte che avrebbero fatto apparire l'attività dell'amministrazione stessa come scorretta e venale facendo credere che i suoi funzionari fossero, o potessero essere, sensibili ad indebite pressioni esterne determinando, da una parte, il rischio di veder moltiplicarsi i tentativi di condizionamenti indebiti e, dall'altra, il rischio di minare la fiducia tra cittadino e Amministrazione.

Questa visione era ulteriormente rafforzata dal fatto che il privato "compratore di fumo" andasse esente da pena. Si sosteneva, pertanto, che la disposizione avrebbe mirato sussidiariamente anche alla salvaguardia dell'interesse patrimoniale di quest'ultimo poiché veniva di fatto truffato dato che "acquistava" qualcosa di inesistente.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e con il conseguente avvento della teoria dei beni giuridici costituzionalmente protetti, appariva poco conforme a costituzione continuare a fare riferimento ad un concetto, il prestigio, che, da una parte, non aveva un aggancio diretto con nessuna disposizione costituzionale e che, dall'altra, risultava piuttosto evanescente ponendosi in contrasto con i principi di tassatività e determinatezza. Del resto anche la Corte Costituzionale ha da tempo privato di autonoma dignità il concetto di prestigio, riconducendolo invece ai beni giuridici dell'imparzialità e del buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.²

È in questo contesto che si inserisce il summenzionato intervento del Pedrazzi e di altri autori successivi.

Preliminarmente si sottolineava la strutturale differenza tra i due commi dell'articolo 346, nella parte in cui al primo comma si richiamava la millanteria mentre al secondo comma essa era assente e sostituita dalla locuzione "col pretesto di", suggerendo la possibilità di considerare i due commi come due fattispecie del tutto autonome.

Come anticipato, infatti, il concetto di pretesto richiama chiaramente il mendacio poiché la parola pretesto è definita come una motivazione falsa o una scusa addotta per nascondere il vero motivo di un comportamento o di una scelta. Pertanto la condotta del "venditore" che si faccia corrispondere denaro o altra utilità "*col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare.*" è assolutamente sovrapponibile a quella di cui all'articolo 640 cp.

² C. Cost., S. 51/1980

Fatta questa constatazione appariva però evidente come tale fattispecie fosse difficilmente riconducibile alla tutela dei beni del buon andamento e dell'imparzialità, in quanto il riferimento fatto dal "venditore" alla Pubblica Amministrazione non era idoneo a cagionare alcun tipo di pericolo ad essa in quanto rappresentava solo la scusa per indurre il "compratore" a corrispondere la somma di denaro (o altra utilità). Pertanto già all'epoca si proponeva una riforma che agganciasse il secondo comma all'articolo 640 cp, magari come ulteriore aggravante oltre a quelle già previste.

La vera "rivoluzione copernicana" di tale nuovo approccio fu però relativa al primo comma, e cioè al concetto di millanteria.

Come già accennato, la millanteria non è affatto equiparabile al mendacio poiché millantare vuol dire vantare, esagerare, magnificare. Pertanto essa ha sempre come punto di partenza una situazione reale e dunque potenzialmente più pericolosa per l'Amministrazione in quanto si andrebbe a mercanteggiare delle effettive e concrete relazioni, ancorché esagerate. Infatti il concetto di credito può essere definito come *"favorevole disposizione di una persona nei confronti di un'altra, tale da indurre facilmente la prima a seguire i desideri e i consigli della seconda"*.³

Va inoltre osservato, come fa Rampioni⁴, che identificando la millanteria col mendacio si finiva per trascurare un elemento essenziale della condotta tipica e cioè l'indebita pattuizione, che era, in realtà, l'unico elemento in grado di mettere davvero in pericolo i beni giuridici del buon andamento e dell'imparzialità in quanto, per dirla con le parole del Pedrazzi, *"Se l'interferire di influssi personali è incompatibile con un rigore amministrativo esemplare, l'elemento del prezzo accresce grandemente la pericolosità del fenomeno, fino a comportare un vero e proprio salto di qualità. L'ingerenza a pagamento è per sua natura più insidiosa, più aliena da scrupoli"*.⁵

Tale impostazione, sebbene non sia mai stata accolta dalla giurisprudenza, che ha continuato ad intendere il millantato credito come vendita di fumo, ha finito comunque per influenzarla.

Infatti, un simile percorso logico è stato adottato anche dalla Corte di Cassazione, la quale, in più occasioni, ha ritenuto integrato il delitto di millantato credito anche in ipotesi nelle quali *"il credito vantato presso il pubblico ufficiale o impiegato sia effettivamente sussistente,*

³ RAMPIONI, voce *Millantato credito* in Dig. d. pen., vol. VII, Utet, 1993, p. 689

⁴ RAMPIONI, op. cit., p. 689, ma anche FIANDACA-MUSCO, op. cit., p. 320

⁵ PEDRAZZI, op. cit., p. 935

*ma venga artificiosamente magnificato e amplificato dall'agente in modo da far credere al soggetto passivo di essere in grado di influire sulle determinazioni di un pubblico funzionario e correlativamente di poterlo favorire nel conseguimento di preferenze e vantaggi illeciti in cambio di un prezzo per la propria mediazione".*⁶

Con questo non bisogna però credere, come poco sopra anticipato, che la giurisprudenza abbia accolto la tesi dottrinale suesposta. Infatti, sempre nella medesima sentenza, la Corte affermava che *"Non vengono in discussione né rilevano i rapporti reali o presunti tra l'agente ed il pubblico ufficiale, poiché l'ostentazione di tali rapporti per tornaconto personale definisce la portata offensiva del delitto in esame, essendo essa stessa idonea ad esporre a pericolo l'interesse tutelato."* In altre parole per la giurisprudenza non rilevava affatto, ne occorreva accertare, se il credito vantato avesse o meno effettivo fondamento.

In una siffatta prospettiva, risultava però assolutamente necessario definire con precisione quali attività di intermediazione fossero lecite e quali no, in quanto, da una parte, vi sono attività che per loro natura presuppongono un'intermediazione a titolo oneroso tra cittadino e Amministrazione (si pensi ad esempio all'Avvocato, all'ingegnere, o all'urbanista) e dall'altra vi è la sempre maggiore necessità di rendere più trasparente il fenomeno del lobbismo.

Senza entrare nel dettaglio rispetto al fenomeno del lobbismo, che sarà trattato successivamente, si ritiene al momento sufficiente riportare quella che è la tradizionale posizione della dottrina in tema di intermediazione. Il Pedrazzi, in particolare, individuava quale elemento distintivo i mezzi di persuasione dell'intermediario, indipendentemente sia dall'onerosità della mediazione sia dai risultati perseguiti⁷. Con questo non intendeva certamente sostenere che la finalità, magari illecita, sia irrilevante, ma che non potesse essere questa il discrimine in quanto è ben possibile illecitamente mercanteggiare un'influenza pur nel tentativo di ottenere un risultato lecito.

Resta però da chiarire quali siano questi mezzi di persuasione/intermediazione leciti, con particolare riguardo al cosiddetto "credito professionale", e cioè all'utilizzo, da parte del professionista, e dietro compenso, del suo prestigio professionale come strumento di convincimento dell'Amministrazione.

Affermava a tal proposito il Pedrazzi che *"un prestigio personale di questa natura conferisce maggiore peso alle ragioni svolte dall'intermediario, ne accresce la forza passiva,*

⁶ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 53332/2017

⁷ PEDRAZZI, op. cit., p. 944

senza però sviare i responsabili dell'amministrazione"⁸. In altre parole, l'intervento del professionista deve servire esclusivamente a dare autorevolezza alla posizione del privato. Continuava poi il Pedrazzi osservando come *"L'influsso patologico è quello che fa appello a fattori estranei sia alle ragioni del mandante sia ai pregi intrinseci dell'opera di mediazione"*. Ossia, l'intermediazione diviene illecita quando l'attività del mediatore si risolve nella mera spendita di un'influenza personale, sganciata dalle ragioni sostanziali del mandante. Diversamente, quando la mediazione si limita a rappresentare o a rafforzare tali ragioni, essa non può essere considerata di per sé illecita.

Come è facile intuire, la questione sulla carta appare molto più lineare di quanto non sia nella realtà in quanto non sempre è agevole individuare la natura dell'influenza spesa: si immagini ad esempio il caso di un imprenditore che chieda a un conoscente, in buoni rapporti con un funzionario pubblico maturati in forza di precedenti collaborazioni dello stesso con la PA, di presentare la sua richiesta all'amministrazione. Il conoscente accetta di farlo dietro compenso. Durante l'incontro egli espone le ragioni dell'imprenditore e i vantaggi della proposta. In questo caso non si può certo negare che il "mediatore" stia rappresentando esclusivamente la posizione del privato, ma il fatto stesso di essere personalmente conosciuto dal funzionario rende sicuramente più facile ottenerne l'attenzione.

1.2 L'obbligo di criminalizzazione alla luce degli obblighi internazionali

All'interno di questo quadro, si inseriscono due convenzioni internazionali, entrambe sottoscritte e ratificate dall'Italia, e cioè la Convenzione di Merida delle Nazioni Unite del 2003 e la Convenzione di Strasburgo del Consiglio d'Europa del 1999.

Entrambe le Convenzioni, nei loro preamboli, si pongono l'obiettivo di predisporre gli strumenti per una lotta internazionale ai fenomeni corruttivi. Infatti, la convenzione di Merida, descrive tali fenomeni come problemi e minacce *"to the stability and security of societies"* che minano *"the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law"*⁹ mentre, dal canto suo, la Convenzione di Strasburgo recita *"corruption threatens the rule of law, democracy and human rights, undermines good governance, fairness and social justice, distorts competition, hinders*

⁸ PEDRAZZI, op. cit., p. 947

⁹ Convenzione delle nazioni unite contro la corruzione (Convenzione di Merida), adottata a Merida il 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, preambolo, p. 5

*economic development and endangers the stability of democratic institutions and the moral foundations of society”.*¹⁰

Rispetto al fenomeno del traffico di influenze illecite l’approccio adottato dalle due Convenzioni risulta però differente, nel modo in cui dirò di seguito.

La Convenzione di Merida, coerentemente con l’approccio più improntato alla volontarietà della collaborazione tipico delle Convenzioni delle Nazioni Unite, all’art 18, rubricato “trading of influence” recita *“Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving to a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage for the original instigator of the act or for any other person;*

(b) The solicitation or acceptance by a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage for himself or herself or for another person in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage.”.

Come si può notare, i profili rilevanti ai fini della presente trattazione sono molteplici. Innanzitutto l’art 18, nella parte in cui recita *“Each State Party shall consider adopting”*, stabilisce che gli Stati firmatari **dovranno valutare l’adozione** di tali misure legislative: in questo senso non fissa alcun obbligo vincolante, tanto è vero che l’Italia ha introdotto il reato di Traffico di influenze illecite solo nel 2012 e per effetto della Convenzione di Strasburgo.

Tuttavia il testo della Convenzione di Merida ci fornisce ugualmente gli elementi necessari a tipizzare meglio il concetto di traffico di influenze illecite.

Al “secondo comma” è descritta come traffico di influenze illecite la condotta di chi accetta o sollecita un vantaggio indebito per sé o per un’altra persona come prezzo per l’abuso della propria influenza reale o presunta. Come è agevole constatare, tale formulazione sembra avvicinarsi molto non solo alla formulazione letterale del primo comma del vecchio millantato credito ma anche all’interpretazione estensiva che la giurisprudenza italiana ne dava, poiché ritiene irrilevante il fatto che l’influenza sia reale o supposta.

¹⁰ Convenzione penale sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110, preambolo, p. 1

Al “primo comma” la Convenzione introduce invece un concetto del tutto estraneo al vecchio millantato credito in quanto considera traffico di influenze anche quella condotta che si sostanzia nella promessa, nell’offerta o nella dazione ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, di un vantaggio indebito quale prezzo per l’abuso, da parte del destinatario della promessa/offerta/dazione, della sua influenza reale o supposta. In altre parole, realizza il traffico di influenze anche chi “compra”.

La fattispecie di cui al “primo comma” è caratterizzata inoltre da un dolo specifico e cioè dall’intenzione del “compratore” di influenze di ottenere un vantaggio indebito per sé o per altri. Per quanto concerne invece la Convenzione di Strasburgo, essa, all’articolo 12, anche qui rubricato “trading of influence”, stabilisce che *“Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decisionmaking of any person referred to in Articles 2, 4 to 6 and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended result.”*

Come si può notare, la definizione proposta dalla Convenzione di Strasburgo risulta piuttosto simile a quella della Convenzione di Merida. Infatti, anche in questo caso realizza il traffico di influenze illecite sia chi promette, da o offre sia chi richiede, riceve o accetta l’offerta o la promessa e non rileva se l’influenza sia reale o supposta, in quanto la disposizione si accontenta della mera affermazione del mediatore di avere un’influenza da “spendere”.

Tuttavia vi sono delle differenze di non poco conto tra le due Convenzioni. Primariamente, è assente dalla Convenzione di Strasburgo il dolo specifico in quanto la condotta si sostanzia “solamente” nella promessa/dazione/offerta, diretta o indiretta, di un vantaggio indebito a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un’influenza indebita sul processo decisionale di giudici, ufficiali delle organizzazioni internazionali, parlamentari stranieri, parlamentari nazionali e pubblici ufficiali, mentre non è richiesto che venga esplicitata la finalità della mediazione. Il riferimento al vantaggio indebito serve esclusivamente a definire l’oggetto della mediazione.

Inoltre, considera irrilevante, ai fini della realizzazione della fattispecie, il fatto che l'influenza sia poi esercitata o no come anche è irrilevante se l'influenza porti o meno al risultato sperato.

Infine, la Convenzione di Strasburgo non si limita a consigliare agli Stati firmatari di introdurre il traffico di influenze illecite nei loro ordinamenti ma prevede un vero e proprio obbligo in quanto *"Each Party shall adopt such legislative and other measures"* e cioè tutti gli Stati contraenti **devono** adottare tali misure.

La convenzione non definisce però né in cosa debba consistere il vantaggio indebito né in cosa consista l'influenza impropria: tali elementi sono tutt'altro che secondari in quanto costituiscono la base della Sentenza 185/2025 della Corte Costituzionale con la quale la Corte ha dichiarato la non illegittimità costituzionale della cosiddetta "Legge Nordio", ma su questo punto tornerò in seguito.

2. Il traffico di influenze dopo la L 190/2012 (c. d. legge Severino)

2.1 Inquadramento storico e ratio della riforma

Il traffico di influenze, inteso come mercanteggiamento di influenze davvero esistenti, entra ufficialmente nel nostro ordinamento con la Legge 190/2012, anche nota come legge Severino, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*.

Emerge dunque, dalle stesse premesse di questa legge, la percezione da parte del legislatore che all’interno della ed intorno alla pubblica amministrazione vi fossero molteplici zone grigie in cui trovavano ampio spazio fenomeni di natura corruttiva.

Ed in effetti la cronaca di quegli anni sembrava suggerirlo. Infatti, tra il 2009 ed il 2011 emersero diverse notizie che riportavano gravi episodi in cui appalti pubblici e relazioni politico-imprenditoriali erano troppo spesso *“area grigia”*, non del tutto intercettabile con le norme *“tradizionali”*.

A titolo esemplificativo si richiamano i seguenti episodi:

1. Caso di Pier Gianni Prosperini (2009): Prosperini era assessore regionale della Regione Lombardia con deleghe alla protezione civile e alla sicurezza. Nel 2009 la Procura di Milano avviò un’indagine che portò all’arresto di Prosperini con le accuse di corruzione, turbativa d’asta e finanziamento illecito e gli contestava di aver creato un sistema in cui la Regione Lombardia finanziava campagne di comunicazione istituzionale e, dietro pagamento di tangenti, Prosperini avrebbe favorito determinate imprese nella distribuzione dei fondi pubblicitari e orientato le decisioni amministrative a loro vantaggio. Un elemento interessante, che spiega perché questo caso venga spesso citato nel dibattito sul traffico di influenze, è che il rapporto tra politico e imprese non sempre avveniva direttamente poiché spesso intervenivano mediatori o consulenti che mettevano in contatto le aziende con il decisore politico. Questo tipo di condotta era però difficile da punire con le norme penali tradizionali se non si riusciva a dimostrare chiaramente il pagamento della tangente e dunque riuscire a ricondurlo alla corruzione propria.
2. Caso Mose (2009): Secondo le ricostruzioni della Procura di Venezia, il concessionario dei lavori, il Consorzio Venezia Nuova, che gestiva i finanziamenti statali per l’opera, accantonava una percentuale dei fondi pubblici in fondi neri. Questi soldi venivano poi usati per pagare politici e funzionari che garantivano sostegno politico e amministrativo

all'opera. Anche qui però non sempre l'imprenditore pagava direttamente il politico: il denaro veniva gestito da figure di raccordo politico-imprenditoriale che intrattenevano rapporti personali con i suddetti politici e funzionari. Anche qui, senza una norma ad hoc, i soggetti risultavano punibili solo se si riusciva a dimostrare il pagamento della tangente al politico/funzionario.

Non bisogna infine dimenticare che l'Italia veniva da una storia recente (Mani Pulite, anni '90) di grandi inchieste in tema di corruzione che alimentavano un continuo sospetto di "clientelismo corruttivo". Sospetto ulteriormente rafforzato da alcune valutazioni di organismi internazionali come il rapporto "GRECO" (*Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa*) del 2012 che, tra le altre cose, evidenziavano come il sistema penale italiano non coprisse alcune forme di intermediazione corruttiva.

Valutazioni che non facevano altro che rafforzare la percezione di vivere in un sistema corrotto, come evidenziava l'indice di Transparency International, sempre del 2012, sulla base del quale l'Italia risultava tra i paesi occidentali con i livelli più alti di **percezione** della corruzione.

2.2 Struttura e funzione della fattispecie

La legge Severino introdusse dunque l'articolo 346 bis codice penale che recitava *"Chiunque, fuori dei 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.

La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie.

Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita."

Da questa formulazione appare, senza ombra di dubbio, come il bene giuridico tutelato fosse quello del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione: solo in questi termini si può spiegare la punibilità del "compratore" di influenze. Infatti, come detto in precedenza, la compravendita di influenze, a differenza della vendita di fumo, è in grado di porre realmente in pericolo il corretto funzionamento della PA in quanto, da una parte, ha ad oggetto qualcosa di reale e, dall'altra, il fatto che l'influenza sia esercitata in cambio di denaro la rende estremamente più insidiosa e potenzialmente più efficace. Tale previsione rende il traffico di influenze un reato a concorso necessario.

2.3 La condotta

A livello di condotta, la prima grande innovazione stava nel fatto che la norma richiedesse lo sfruttamento di relazioni esistenti ad opera del "venditore" di influenze: in questo senso, la cesura rispetto al millantato credito era evidente.

Secondo parte della dottrina¹¹, tale formulazione sarebbe stata però incompleta nella parte in cui non richiamerebbe anche le influenze supposte e cioè quell'ipotesi in cui il mediatore ritiene di avere un'influenza nei confronti del pubblico agente che in realtà è inesistente.

In particolare si sostiene la necessità di inserire tale ipotesi sulla base del fatto che, altrimenti, il mediatore non sarebbe punibile a titolo di traffico di influenze per errore su un elemento essenziale del fatto ex articolo 47 cp, ma neanche a titolo di millantato credito, atteso che, secondo l'interpretazione giurisprudenziale e dottrinale prevalente, il millantatore è consapevole di vantare qualcosa di inesistente.

Tale orientamento, ad avviso dello scrivente, non può però trovare accoglimento: il disvalore del traffico influenze non risiede in una generica necessità di tutelare l'onore ed il prestigio della PA ma nell'attitudine della condotta a ledere l'imparzialità ed il buon andamento della PA stessa. Né potrebbe essere altrimenti in un diritto penale costituzionalmente orientato: non possono esistere reati privi di una qualche forma di offensività. Nell'ipotesi appena descritta l'offensività manca completamente: il "venditore" di influenze non ha nessuna possibilità reale di entrare in contatto con il pubblico agente e dunque non vi è nemmeno la remota possibilità di mettere in pericolo imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione.

In secondo luogo, affinché il reato fosse integrato, era necessaria la dazione o la promessa, a sé o altri, di denaro o altro vantaggio patrimoniale. Questo comportava che la

¹¹ MERENDA, *Il traffico di influenze illecite: Nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in Dir. Pen. Cont., 2013, p. 5

condotta consumativa fosse alternativa, in quanto il reato si consumava o con la dazione o con la promessa. L'elemento più rilevante era però costituito dal fatto che il legislatore aveva inteso restringere l'ambito di applicazione della fattispecie in quanto non faceva riferimento ad una generica "altra utilità", come nella corruzione, ma richiedeva che il corrispettivo fosse suscettibile quantomeno di valutazione economica.

Elemento, questo, non certamente libero da possibili problematiche: se nei delitti di corruzione è ammissibile una qualsiasi utilità come contropartita¹², non si capisce perché qui il legislatore abbia voluto restringere tale concetto.

Questo paragone rispetto ai delitti di corruzione assume rilevanza alla luce di due elementi: la clausola di riserva e la finalità che la mediazione doveva avere secondo il legislatore, e cioè il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o l'omissione o il ritardo di un atto d'ufficio.

Infatti, la clausola di riserva, escludendo il concorso tra il traffico di influenze e la corruzione propria o in atti giudiziari (319 e 319 ter appunto), sembrava concepire il traffico di influenze, nella scala logico-temporale, come pregiudiziale/prodromico proprio rispetto alle due figure di corruzione.¹³

La previsione di specifiche finalità della mediazione poi, richiamando gli elementi tipici delle fattispecie di corruzione di cui agli articoli 319 e 319 ter cp, rafforzava ulteriormente questa

¹² Cass. Pen., sez. VI, Sent. n. 45847/2014: *"Al riguardo, invero, la linea interpretativa tracciata da questa Suprema Corte (Sez. 6, n. 24656 del 18/06/2010, dep. 30/06/2010, Rv. 248001) è chiara nel ritenere che, in tema di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, ai fini dell'accertamento della controprestazione offerta dal corruttore, la nozione di 'altra utilità' quale oggetto della dazione o della promessa al pubblico ufficiale non va circoscritta soltanto alle utilità di natura patrimoniale, ma comprende tutti quei vantaggi sociali le cui ricadute patrimoniali siano mediate e indirette.*

In tal senso si è precisato, inoltre, che la nozione di 'altra utilità', quale oggetto della dazione o promessa, ricomprende qualsiasi vantaggio materiale o morale, patrimoniale o non patrimoniale, che abbia valore per il pubblico agente (Sez. 6, n. 29789 del 27/06/2013, dep. 11/07/2013, Rv. 255617)."

¹³ In questo senso si veda ANDREAZZA-PISTORELLI nella *Relazione, a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione*, in Ufficio Del Massimario Della Corte Di Cassazione, Relazione n. III/04/2012, Roma, 2012, in tema di disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione contenute nella L. 6 novembre 2012, n. 190: *"Ed in tal senso sembrerebbe dover essere inteso l'inciso «fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter», che individuando un presupposto negativo del fatto tipico [...] - rivela la volontà del legislatore di conferire alla nuova incriminazione una funzione residuale di "chiusura del sistema" nei casi in cui non siano applicabili le fattispecie della corruzione "ordinaria", nelle due diverse forme della corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, e della corruzione in atti giudiziari."*

percezione, lasciando intendere che il legislatore concepisse la corruzione come “punto di arrivo” del traffico di influenze.

Siffatta impressione appariva trovare conferma anche nella struttura stessa della fattispecie, laddove il compenso poteva essere destinato non solo alla remunerazione del mediatore ma anche a quella del pubblico agente, andando a collegare direttamente traffico di influenze e corruzione.

Sempre in tema di rapporti con i reati di corruzione, si può notare come dalla clausola di riserva fosse assente il riferimento alla corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'articolo 318 cp. Tenendo anche conto del fatto che inizialmente il riferimento era presente ma fu rimosso durante l'esame da parte del Senato, non si può che concludere che il traffico di influenze e la corruzione per l'esercizio della funzione potessero certamente concorrere nella versione del 2012.

È però doverosa una precisazione sulla questione del concorso con l'articolo 318 cp. Esso era infatti configurabile solamente nell'ipotesi di cui al secondo comma del 346 bis cp, ma non in quella del primo, poiché in suddetto caso il compenso rimaneva destinato esclusivamente al mediatore.

Nell'ipotesi di cui al primo comma, invece, sempre per via dell'assenza di richiami ad altre norme incriminatrici, sembrava astrattamente configurabile il concorso con fattispecie diverse dalla corruzione, e segnatamente con l'abuso d'ufficio (oggi abrogato), il rifiuto di atti d'ufficio o la rivelazione di segreti, e cioè un concorso con tutte quelle fattispecie che pur presupponendo un venir meno del pubblico agente ai suoi doveri, non richiedevano una retribuzione illecita di questo. Ed in questo senso si era mossa anche la giurisprudenza.¹⁴

Da questa ricognizione, il reato di cui all'articolo 346 bis cp, nella formulazione di cui al 2012, appare come un reato doloso, a dolo generico e a concorso necessario. Inoltre, come appena anticipato, la condotta consentiva di collocare il reato nella categoria dei cosiddetti delitti a duplice schema, poiché la norma prevedeva sia un'ipotesi di mediazione a titolo oneroso sia un'ipotesi di mediazione a titolo gratuito. La prima si realizzava laddove la somma di denaro o l'altro vantaggio patrimoniale erano destinati a remunerare il mediatore mentre la seconda laddove queste erano destinate a remunerare direttamente il pubblico agente.

In terzo luogo, la mediazione doveva risultare illecita. L'aggettivo risulta però pleonastico: siccome la mediazione è finalizzata al compimento di un atto contrario ai doveri

¹⁴ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 43343/2013.

d'ufficio o all'omissione di un atto d'ufficio, va da sé che una siffatta mediazione non può essere certamente lecita.

Non si può tuttavia non menzionare una differente chiave di lettura della disposizione¹⁵, in particolare dell'inciso *“in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.”*. Brunelli sostiene infatti che tale inciso andrebbe riferito solamente all'ipotesi dell'accordo finalizzato alla remunerazione del pubblico agente, data la sua collocazione all'interno del testo. Questa lettura consentirebbe peraltro di recuperare il valore del concetto di “mediazione illecita”

Anche tale chiave di lettura, per quanto estremamente interessante, ad avviso dello scrivente non può però trovare accoglimento. Innanzitutto grammaticalmente, perché l'inciso *de quo* è preceduto da un altro inciso e dunque va inteso come elemento unitario (*“come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo”*). Ma soprattutto giuridicamente: da un lato perché il concetto di mediazione illecita, sganciato dalla finalità del compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o dell'omissione o del ritardo di un atto d'ufficio, risulterebbe del tutto sprovvisto di qualsiasi tipicità, e dall'altra perché la clausola di riserva che richiama il delitto di corruzione, dà l'idea che il legislatore intendesse concepire, come già illustrato prima, il traffico di influenze come un avamposto in tema di lotta alla corruzione.

2.4 Il tentativo

Una menzione merita anche il tema della configurabilità del tentativo. Ritengo che debba escludersi tale configurabilità sulla scorta del fatto che il reato anticipava (e continua tutt'ora ad anticipare) fortemente la tutela penalistica, rappresentando un tipico esempio di reato di pericolo: in siffatta ipotesi ammettere il tentativo significherebbe dare un'interpretazione eccessivamente lata del principio di offensività. Inoltre, come sostenuto da Veneziani¹⁶, il traffico di influenze sembra potersi configurare come una tipica ipotesi di accordo tra più soggetti per la commissione di un reato. Secondo le regole generali (articolo 115 comma 1 cp), però, tale accordo non dovrebbe essere punibile se il reato non viene poi commesso: il fatto che la norma punisca già il mero accordo finalizzato alla commissione del reato, rafforza ulteriormente la percezione di tutela anticipata, andando ad erodere lo spazio per il tentativo.

¹⁵ BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in *Federalismi*, 2012

¹⁶ VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cassazione Penale*, fasc. 4, 2016, pp. 7 e 8

2.5 Limiti applicativi della fattispecie e delimitazione dell'area del penalmente rilevante

Tirando le fila di quanto detto finora, la fattispecie del 2012 incriminava il traffico di influenze solo in relazione a determinate finalità della condotta, e questo sulla scorta della preoccupazione del legislatore di limitare la discrezionalità giudiziaria, soprattutto in considerazione della forte anticipazione di tutela. Proprio in quest'ottica si inseriva quella parte della disposizione che identificava la dazione o la promessa come contropartite per il compimento di atti contrari ai doveri di ufficio o per l'omissione o il ritardo di un atto d'ufficio: non tutte le mediazioni finalizzate ad ottenere l'esercizio di un'influenza su di un pubblico ufficiale erano punibili.

Tale impostazione, tuttavia, presentava un evidente profilo di incoerenza rispetto alla dichiarata funzione di prevenzione dei fenomeni corruttivi. Nella formulazione del 2012, infatti, il traffico di influenze illecite puniva l'accordo con cui il committente e il mediatore convenivano che quest'ultimo esercitasse la propria influenza sul pubblico ufficiale affinché compisse un atto contrario ai doveri d'ufficio ovvero omettesse o ritardasse un atto del proprio ufficio. Quando, però, il compenso era destinato integralmente al mediatore (mediazione onerosa) e nessuna utilità veniva promessa o corrisposta al pubblico agente, l'effettivo esercizio dell'influenza non integrava necessariamente un reato. In particolare, qualora la condotta successivamente tenuta dal pubblico ufficiale non era riconducibile nemmeno all'abuso d'ufficio, l'ordinamento finiva per punire l'accordo diretto a provocarla, pur lasciando penalmente irrilevante la sua concreta attuazione. Si determinava così uno scollamento tra la condotta anticipatamente sanzionata e il fatto finale cui essa era preordinata: la pattuizione della mediazione era punibile, mentre l'influenza effettivamente esercitata, e il conseguente compimento dell'atto contrario ai doveri d'ufficio, potevano non costituire, di per sé, alcun illecito penale. La fattispecie finiva pertanto per estendere la propria portata oltre la prevenzione della corruzione in senso stretto, colpendo accordi funzionali alla realizzazione di condotte amministrativamente illegittime, ma non sempre penalmente rilevanti.

Rimane da chiarire cosa si intendesse con atti contrari ai doveri di ufficio: in tal senso è sufficiente richiamare la dottrina e la giurisprudenza in materia di corruzione. Per atto contrario ai doveri d'ufficio si intende sia quell'atto compiuto in violazione di specifiche norme di condotta, contenute in fonti tanto di rango primario quanto di rango secondario, sia la violazione del generico dovere d'ufficio di agire con onestà, correttezza ed imparzialità¹⁷

¹⁷ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 21740/2016

Particolarmente delicata è l'individuazione della contrarietà ai doveri d'ufficio in caso di atti discrezionali (che all'atto pratico costituiscono la maggioranza degli atti amministrativi). Se si afferma pacificamente che la violazione si realizza quando sono violate le norme sull'esercizio del potere discrezionale, la giurisprudenza la ravvisa pure laddove il provvedimento adottato sarebbe stato il medesimo anche qualora il pubblico agente avesse rispettato le suddette norme sull'esercizio del potere discrezionale.¹⁸

2.6 Il rapporto con il millantato credito

L'entrata in vigore, nel 2012, del nuovo articolo 346 bis cp risolse le vecchie controversie interpretative che erano emerse in relazione al millantato credito. Infatti, andando a punire il traffico di influenze realmente esistenti, l'articolo 346 bis cp decretò definitivamente come il millantato credito fosse nient'altro che una vendita di fumo.

Ciononostante, la distinzione in concreto tra le due fattispecie risultava tutt'altro che agevole. Rilevava infatti sul punto la giurisprudenza¹⁹ che *“la norma di cui all'art. 346 bis c.p. [non] chiarisce il grado di relazione con il soggetto pubblico, necessario affinché l'esistenza possa ritenersi realizzata: al di là dell'indistinto richiamo alla esistenza, l'aggettivazione sfugge ad una più precisa descrizione, circa l'intensità e la durata, ed è idonea a ricomprendere sia rapporti occasionali e sporadici, sia rapporti stabili e duraturi”*. Pertanto, possibili profili di sovrapposizione tra le due fattispecie si potevano realizzare rispetto a relazioni *“saltuarie, incostanti o desuete, ma pure esse reali, al pari di quelle di chi, occasionalmente e senza alcuna confidenza, incontra il pubblico agente, situazioni, soprattutto queste ultime, che presentano connotati di affinità con le ipotesi di millantato credito esaminate nella giurisprudenza fino all'entrata in vigore della L. n. 190 del 2012 nelle quali l'autore del reato aveva un rapporto reale con il pubblico ufficiale e, amplificando artatamente il proprio credito verso di lui, abbia indotto il soggetto passivo a credere di poter ottenere il favore e a riconoscergli il prezzo della mediazione o del corrispettivo dovuto al pubblico ufficiale o incaricato del pubblico servizio per comprarne il favore o remunerarlo.”*. In pratica, non specificando la legge il grado di intensità che doveva connotare tali relazioni, la scelta se ritenere configurato il reato di traffico di influenze o di millantato credito rimaneva interamente in capo all'interprete, con evidenti problemi in tema di rispetto dei principi di tipicità, tassatività e determinatezza.

¹⁸ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 39542/2016

¹⁹ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 53332/2017

Ma i problemi riguardanti il rapporto tra le due figure di reato non si esaurivano qui, in quanto problematici erano anche i profili di diritto intertemporale. Infatti, poiché esistevano, come esposto nel primo capitolo, due possibili interpretazioni del millantato credito, i rapporti intertemporali tra il nuovo 346 bis cp ed il vecchio 346 cp dipendevano da quale delle due prospettive si adottasse.

Laddove si recepiva l'interpretazione "restrittiva" del millantato credito, non sorgevano particolari problemi, in quanto il nuovo 346 bis cp andava ad incriminare una condotta che in precedenza non costituiva reato. Se si adottava, invece, l'interpretazione "estensiva", il nuovo 346 bis cp, descrivendo una condotta speciale rispetto al 346 cp, prevaleva, in forza del principio di specialità, sul 346 cp stesso.

Come si ricorderà, la giurisprudenza, in tema di millantato credito, aveva adottato proprio l'interpretazione estensiva. Pertanto, in materia di rapporti intertemporali, non poteva che aderire a quest'ultima soluzione, tanto è vero che concludeva affermando il seguente principio di diritto: *"le condotte di colui che, vantando un'influenza effettiva verso un pubblico ufficiale, si fa dare o promettere denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione o col pretesto di compiere il favore del pubblico ufficiale, [...] devono, dopo l'entrata in vigore della l. n. 1990 del 2012, in forza del rapporto di continuità tra norma generale e norma speciale, rifluire sotto la previsione dell'art 346 bis c.p."*²⁰

Senonché, tale soluzione finiva per pervenire ad un risultato paradossale. Infatti, poiché il 346 bis cp prevedeva una cornice edittale più favorevole rispetto al 346 cp, si andava a realizzare un caso di successione di leggi penali nel tempo ex articolo 2 comma 4 cp, con il risultato che al traffico di influenze realmente esistenti si applicava un trattamento sanzionatorio più mite rispetto a quello precedente²¹, nonostante un'evidente maggiore offensività della condotta rispetto al millantato credito.

Come si può dunque notare, la nuova fattispecie, pur tendendo apprezzabilmente di colmare un vuoto di tutela ed adeguare l'ordinamento giuridico italiano agli obblighi internazionali assunti, aveva finito per creare tutta una serie di nuovi problemi interpretativi e applicativi che difficilmente era possibile risolvere lasciando immutato l'articolo 346 bis cp. Per questa ragione, il legislatore è nuovamente tornato sulla norma nel 2019 con la Legge 3/2019 nota anche come legge "Spazzacorrotti".

²⁰ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 51688/2014

²¹ In questo senso, sempre Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 51688/2014

3. Il traffico di influenze alla luce della L 3/2019 (c.d. legge “spazzacorrotti”)

La Legge n. 3 del 2019 recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, nota anche come legge “spazzacorrotti”, appellativo attribuitole durante il suo iter parlamentare in ragione dell'intento del legislatore di introdurre una disciplina particolarmente rigorosa volta a rafforzare gli strumenti di prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione, ha apportato significativi cambiamenti al reato di traffico di influenze illecite. Anzi, si potrebbe dire che il reato uscito dalla riforma sia un reato completamente diverso da quello del 2012.

L'intenzione di “cambiare rotta” rispetto alla legge Severino emergeva già dalle prime righe della relazione del Ministro della Giustizia al disegno di legge in questione, la quale, riportando i dati sul livello di corruzione percepita, evidenziava come l'Italia fosse ancora, nonostante piccoli miglioramenti, costantemente al fondo delle classifiche europee in materia²² e preannunciava la necessità di rivedere l'approccio riguardo la prevenzione dei reati contro la Pubblica Amministrazione, anche alla luce delle raccomandazioni sovranazionali provenienti dai rapporti del GRECO (gruppo di Stati contro la corruzione istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa) del 2018 e dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico).

Per quanto concerne specificamente il traffico di influenze illecite, l'“*Addendum to the Second Compliance Report on Italy*”²³ del 22 giugno 2019 del GRECO raccomandava al nostro Paese, affinché fossero adempiuti gli obblighi di cui all'articolo 12 della Convenzione di Strasburgo, una riforma dell'articolo 346 bis cp al fine di includervi la punibilità del compratore di influenze anche laddove l'influenza fosse soltanto supposta. In sostanza si sollecitava l'abolizione del millantato credito e l'assorbimento delle relative condotte nel traffico di influenze. Tale raccomandazione prendeva le mosse dal fatto che l'Italia, nel 2017, aveva rinnovato la riserva formulata in sede di ratifica ex articolo 37 della Convenzione²⁴, limitando

²² Nella classifica relativa al 2017 l'Italia occupava la 54esima posizione superando, tra i Paesi Occidentali, solo Bulgaria, Grecia, Ungheria e Romania con un punteggio di 50/100, ben al di sotto di altri paesi europei paragonabili come Francia e Germania che stavano stabilmente sopra i 70 punti. Nella classifica relativa al 2018 l'Italia si posizionava 53 esima totalizzando un punteggio di 52 punti su 100

²³ Third Evaluation Round, Addendum to the Second Compliance Report on Italy, p. 6, raccomandazione n. 5

²⁴ Article 37 – Reservations. “*I Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, reserve its right not to establish as a criminal offence under its*

la rilevanza penale alle sole influenze realmente esistenti. Riserva poi non rinnovata proprio dalla legge “spazzacorrotti” che al comma 10 dell’articolo 1 disponeva che *“Il Governo non rinnova, alla scadenza, le riserve apposte alla Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110, diverse da quelle aventi ad oggetto le condotte di corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri e quelle di corruzione, sia attiva che passiva, dei membri delle assemblee pubbliche straniere, fatta eccezione per quelle degli Stati membri dell'Unione europea e delle assemblee parlamentari internazionali.”*

Accanto alle sollecitazioni provenienti dagli organismi sovranazionali, il dibattito politico-criminale che accompagnò l'approvazione della legge n. 3 del 2019 fu fortemente influenzato anche dalla vicenda giudiziaria nota come «Mafia Capitale», resa pubblica nel dicembre 2014. Pur non potendosi affermare che tale inchiesta abbia costituito la causa diretta della riforma, essa contribuì in maniera significativa ad accrescere la percezione dell'inadeguatezza degli strumenti fino ad allora predisposti per il contrasto alla corruzione.

L'indagine mise infatti in luce un articolato sistema di relazioni nel quale assumevano un ruolo centrale soggetti che, sfruttando la propria rete di rapporti con esponenti politici e pubblici funzionari, svolgevano un'attività di intermediazione finalizzata non già a rappresentare legittimamente interessi privati dinanzi alla pubblica amministrazione, bensì ad orientarne indebitamente l'azione, piegando l'esercizio della funzione pubblica al perseguimento di interessi particolari in cambio di utilità economiche.

In particolare, il sistema ruotava attorno alla capacità di alcuni intermediari di influenzare le decisioni di amministratori e dirigenti pubblici al fine di ottenere l'assegnazione di appalti, l'affidamento di servizi e altri provvedimenti favorevoli in settori economicamente strategici, quali la gestione dell'accoglienza dei migranti, dei campi nomadi, della manutenzione del verde pubblico e della raccolta dei rifiuti. Le relazioni personali con i pubblici decisori venivano così trasformate in uno strumento per alterare il regolare svolgimento dell'azione amministrativa, assicurando vantaggi indebiti ai soggetti coinvolti e compromettendo i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione

Emersero così con particolare evidenza quelle condotte di intermediazione illecita che si collocano in una fase antecedente rispetto al tradizionale patto corruttivo e che costituiscono il

domestic law, in part or in whole, the conduct referred to in Articles 4, 6 to 8, 10 and 12 or the passive bribery offences defined in Article 5.”

nucleo essenziale del delitto di traffico di influenze illecite, il quale consente di anticipare la soglia di tutela penale, reprimendo la pattuizione della mediazione illecita prima ancora che essa si traduca nella conclusione di un vero e proprio accordo corruttivo

Non è pertanto irragionevole ritenere che anche tale vicenda abbia contribuito a rafforzare la volontà del legislatore di ampliare l'ambito applicativo dell'art. 346 bis cp e di attribuire maggiore centralità alla repressione delle condotte di mediazione illecita. Non appare privo di significato, del resto, che proprio nell'ambito del procedimento «Mafia Capitale», nel quale risultava imputato e successivamente condannato, tra gli altri, anche l'ex Sindaco di Roma Gianni Alemanno, la Corte di cassazione sia intervenuta a chiarire alcune delle principali questioni interpretative concernenti la tipizzazione del delitto di traffico di influenze illecite nella formulazione risultante dalla legge n. 3 del 2019, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione.

Le direttrici generali seguite dalla riforma si articolavano in tre elementi: aumento delle pene, inasprimento della disciplina delle pene accessorie ed estensione, al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, della disciplina delle operazioni sotto copertura. In verità, nella suddetta relazione, il ministro riportava che *“il potenziamento degli strumenti di contrasto del malaffare dilagante non può esaurirsi nell’inasprimento sanzionatorio, destinato a rimanere privo di effettività se non accompagnato da efficaci strumenti di prevenzione e accertamento dei reati.”*, ma come si vedrà meglio in seguito, l’impianto complessivo della riforma si risolveva di fatto in un mero irrigidimento del sistema sanzionatorio, senza ricorrere a strumenti diversi da quelli propri della legislazione penale, quantomeno in tema di traffico di influenze illecite.

Con specifico riguardo a tale figura di reato, la riforma interveniva principalmente su due profili: la riformulazione della fattispecie incriminatrice, con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 cp), e l’aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio.

L’articolo 346 bis cp veniva dunque modificato stabilendo che *“Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319 ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322 bis, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 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'articolo 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.

La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie, o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322 bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.

Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita.”

3.1 Le relazioni asserite e l'assorbimento del millantato credito

Il primo fondamentale cambiamento avveniva dunque ponendo non solo lo sfruttamento di relazioni esistenti ma anche il vanto di relazioni asserite.

Data la contestuale abrogazione del millantato credito, diventava però necessario chiarire quale fosse il perimetro delle relazioni asserite o, in altre parole, chiarire se si fosse realizzato un mero assorbimento del millantato credito nel traffico di influenze illecite oppure se le relazioni asserite introdotte nel traffico di influenze illecite richiedessero un *quid pluris*.

Il dubbio è tutt'altro che peregrino, in quanto, come si ricorderà, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie avevano sempre concepito il millantato credito come un'ipotesi speciale di truffa, concezione che invece mal si concilia con il traffico di influenze che, al contrario, richiede la capacità di influenzare realmente l'agire dell'Amministrazione. Differenza peraltro alla base del diverso regime di punibilità del compratore: non punito perché vittima di un inganno nel millantato credito e, viceversa, punito nel traffico di influenze in quanto concorrente.

E poco rileva che l'intento del legislatore fosse quello di realizzare un mero assorbimento della fattispecie previgente: come costantemente affermato dalla Corte costituzionale²⁵, la discrezionalità del legislatore nella conformazione delle fattispecie incriminatrici incontra il limite del rispetto dei principi di legalità, tassatività, determinatezza e offensività: ammettere la

²⁵ C. Cost., S. n. 96 del 1981. Nello stesso senso, a titolo esemplificativo, anche C. Cost., S. n. 360 del 1995 e S. n. 211 del 2022

punibilità del compratore di fumo, come già anticipato nel primo capitolo, costituirebbe una vistosa violazione del principio di offensività.

Pertanto, in ossequio ad un'interpretazione costituzionalmente orientata nei termini definiti pocanzi, l'influenza asserita si può realizzare solamente nelle due seguenti ipotesi:

1. il rapporto tra venditore e pubblico agente è realmente esistente ma il venditore lo fa apparire più intenso di quanto non sia in realtà;
2. la capacità di influenzare il pubblico agente è inesistente nel momento in cui si realizza la condotta ma il venditore sa che è suscettibile di instaurarsi in futuro;

In questo senso argomentava anche la sesta sezione penale della Cassazione nella Sentenza n. 28657 del 2021 laddove affermava che “ *se [...] nella fattispecie di cui all'articolo 346 cp [...], assumeva rilievo l'errore di cui era vittima il “compratore”, ingannato dal “venditore di fumo” attraverso una condotta decettiva volta a far apparire esistente un rapporto con il pubblico agente che non solo non esiste al momento in cui il fumo è venduto, ma che non può nemmeno esistere in futuro e che tuttavia il compratore, per effetto della condotta ingannatoria, crede – errando - possa realizzarsi, non è obiettivamente chiaro perché, in relazione a dette ipotesi, dovrebbe essere predisposta una tutela anticipata per la pubblica amministrazione, atteso che questa rimane del tutto estranea, esterna, in astratto e in concreto, rispetto al pericolo derivante dal rapporto tra committente e mediatore [...]. In tale contesto [...] non è obiettivamente chiaro perché il privato che dà o promette denaro o utilità al “venditore di fumo” solo perché indotto in errore per effetto della condotta ingannatoria di questi, dovrebbe essere considerato compartecipe nello stesso reato e ritenuto responsabile di traffico di influenze illecite.* ”

A onor del vero la questione non era del tutto pacifica in giurisprudenza. Infatti, sempre nel 2021, la Cassazione affermava che “*Sostanzialmente sovrapponibili sono, invero, tanto la condotta “strumentale” (stante l'equipollenza semantica fra le espressioni “sfruttando o vantando relazioni (...) asserite” e quella “millantando credito”), quanto la condotta “principale” di ricezione o di promessa, per sé o per altri di denaro o altra utilità*”²⁶. In questo senso hanno continuato ad argomentare numerose e successive sentenze²⁷, tanto che nel 2024 sono dovute intervenire le Sezioni Unite per porre fine al contrasto giurisprudenziale.

²⁶ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 17980/2019

²⁷ A titolo esemplificativo, Cass. Pen. Sez. VI, Sent. n. 32574/2022, Cass. Pen. Sez. VI, Sent. n. 20935/2022 e Cass. Pen. Sez. VI, Sent. n. 26437/2021

Con la sentenza n. 19357/2024, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite escludeva la sussistenza di una continuità normativa tra il delitto di millantato credito e quello di traffico di influenze illecite, sviluppando un percorso argomentativo articolato su più livelli.

In primo luogo, veniva valorizzato il profilo strutturale delle due fattispecie. La Corte rilevava come il millantato credito si configurasse quale reato monosoggettivo, in cui assumeva rilievo esclusivamente la condotta del millantatore. Al contrario, il traffico di influenze illecite si caratterizza come fattispecie plurisoggettiva a concorso necessario, in cui risultano punibili, sullo stesso piano, sia il mediatore sia il soggetto che si avvale della sua intermediazione. Tale differenza, già sul piano del confronto strutturale, veniva ritenuta significativa ai fini dell'esclusione di una continuità tra le due incriminazioni.

La Corte si soffermava, poi, sul dato letterale, mettendone in evidenza le ricadute sul piano della ratio. Con riferimento all'art. 346, secondo comma, cp, veniva sottolineato come il richiamo al "*pretesto di dover comprare il favore*" del pubblico agente evidenziasse una dimensione tipicamente ingannatoria: il soggetto agente induceva il privato alla dazione o promessa di denaro mediante una falsa rappresentazione della realtà. In tale prospettiva, il privato, pur mosso da un intento illecito, veniva considerato vittima dell'inganno. Diversamente, nella formulazione dell'art. 346 bis cp successiva alla riforma del 2019, la Corte attribuiva rilievo alla scelta di sostituire il riferimento al "*pretesto*" con l'espressione "*vantando relazioni [...] asserite*". Tale modifica lessicale veniva interpretata nel senso di escludere la necessaria presenza di un raggirio, collocando la fattispecie nell'ambito di un accordo consapevole tra le parti, avente ad oggetto un'attività di mediazione illecita nei confronti del pubblico agente.

Su tale base, la pronuncia evidenziava le conseguenze sul piano della punibilità. In particolare, si osservava che un'interpretazione estensiva dell'art. 346 bis cp, che ricomprendesse anche le ipotesi di inganno del privato, avrebbe condotto a sanzionare quest'ultimo pur in assenza di una partecipazione consapevole all'accordo illecito. La Corte escludeva tale esito, ritenendolo incompatibile con i principi costituzionali che presidiano la responsabilità penale, e valorizzava, invece, una lettura della norma coerente con la punibilità del privato solo in presenza di una sua effettiva adesione all'intesa illecita. Solo in questo caso, infatti, si realizza una messa in pericolo dei beni giuridici del buon andamento e dell'imparzialità.

La sentenza affrontava, infine, il tema delle conseguenze derivanti dall'abrogazione dell'art. 346, secondo comma, cp, escludendo che da essa potesse derivare un'automatica riespansione del reato di truffa di cui all'art. 640 cp. Pur richiamando la categoria della *abrogatio*

sine abolitione, la Corte precisava come tale fenomeno presupponga la sussistenza di un rapporto di specialità unilaterale tra la norma abrogata e quella generale. Nel caso in esame, tale rapporto veniva escluso. La Corte rilevava, infatti, come tra il millantato credito c.d. “corruttivo” e la truffa non sussistesse una relazione di genere a specie, ma piuttosto un rapporto di interferenza, in quanto ciascuna fattispecie presentava elementi ulteriori rispetto all’altra ma non coincidenti. In particolare, nella prima difettavano elementi tipici della seconda, quali l’induzione in errore, l’atto di disposizione patrimoniale e il danno. Da ciò veniva tratta la conclusione che, prima della riforma, tra le due norme si configurasse un concorso formale eterogeneo, con conseguente impossibilità di ritenere possibile un meccanismo automatico di riespansione della fattispecie di cui all’art. 640 cp

Pertanto la Corte affermava il seguente principio di diritto: *“Non sussiste continuità normativa tra il reato di millantato credito di cui all'art. 346, secondo comma, cod. pen. – abrogato dall'art. 1, comma 1, lett. s), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 – e il reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis cod. pen., come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. r) della citata legge. Le condotte, già integranti gli estremi dell'abolito criminis del reato di cui all'art. 346, secondo comma, cod. pen., potevano, e tuttora possono, configurare gli estremi del reato di truffa (in passato astrattamente concorrente con quello di millantato credito corruttivo), purché siano formalmente contestati e accertati in fatto tutti gli elementi costitutivi della relativa diversa fattispecie incriminatrice”*.

In altri termini, per i fatti anteriori al 2019, la Corte affermava che non fosse consentita una riqualificazione automatica in termini di truffa nel caso in cui l’imputazione e l’accertamento fossero stati fondati esclusivamente sull’art. 346, secondo comma, cp, senza che fossero stati contestati anche gli elementi tipici della fattispecie di cui all’art. 640 cp. In assenza di un rapporto di specialità unilaterale, infatti, viene meno quella continuità normativa che, ai sensi dell’art. 2, quarto comma, cp, consentirebbe la riqualificazione. Diversamente, avrebbe trovato applicazione il principio di cui al secondo comma del medesimo articolo 2, con conseguente non punibilità per la fattispecie abrogata, salvo che il fatto avesse integrato in concreto tutti gli estremi del diverso reato di truffa e ciò fosse stato oggetto di specifica contestazione. La punibilità per truffa restava infatti possibile sia per i fatti anteriori sia per quelli successivi alla riforma, ma solo laddove la condotta avesse presentato tutti gli elementi costitutivi di tale reato e questi fossero stati ritualmente contestati.

Invero, sebbene il ragionamento della Corte si sia concentrato esclusivamente sul secondo comma dell’abrogato 346 cp, ritengo che sia possibile estenderlo analogicamente anche

al primo comma. Infatti, non sussisteva, nemmeno in questo caso, un rapporto di specialità unilaterale tra la truffa ed il millantato credito in quanto anche in quel caso erano assenti i 3 elementi tipici della truffa, poiché vi poteva certamente essere un'induzione in errore ma non necessariamente al livello di complessità che richiede la truffa attraverso gli artifici ed i raggiri. Inoltre non era necessaria una dazione in denaro in quanto, ai fini della configurabilità della fattispecie, era sufficiente la sola promessa, con la conseguenza che poteva anche mancare un concreto danno patrimoniale.

3.2 Dazione, promessa e mediazione illecita

Ciò posto, l'intervento riformatore non si è limitato ad intervenire su questo aspetto ma ha cambiato in profondità anche altri elementi tipici della condotta.

Per quanto concerne la dazione o promessa, si sono, a mio avviso opportunamente, riallineate le caratteristiche della dazione/promessa con quelle dei reati di corruzione, prevedendo che oggetto di queste possa essere non solo il denaro o altro vantaggio patrimoniale ma qualsiasi altra utilità. Per la definizione del concetto di altra utilità, si rimanda a quanto detto nel capitolo precedente.

Con riferimento alle finalità della dazione o promessa, la riforma ha inciso in modo significativo rispetto all'assetto delineato dalla legge Severino. In particolare, l'eliminazione del riferimento all'atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione/ritardo di un atto d'ufficio ha reso necessaria una ridefinizione della struttura teleologica della fattispecie.

La dazione restava sì caratterizzata da una duplice e alternativa finalità, come prezzo della mediazione illecita oppure come remunerazione del pubblico agente, ma perdeva quel collegamento puntuale con specifiche tipologie di atti che in precedenza contribuiva a delimitarne l'ambito applicativo. Il riferimento normativo veniva così circoscritto al compimento di una mediazione illecita o alla remunerazione in relazione all'esercizio di funzioni o poteri.

Se la condotta remunerativa non poneva particolari difficoltà interpretative, poiché consentiva comunque di ricondurre le condotte alle tradizionali figure di corruzione, rilevanti criticità emergevano con riguardo alla mediazione illecita. Qui, il tentativo del legislatore di ampliare l'area del penalmente rilevante finiva per produrre conseguenze piuttosto infelici sul piano della tassatività/determinatezza della fattispecie, oltre che sulla prevedibilità delle decisioni giudiziali. Infatti, venuto meno un chiaro orientamento teleologico della dazione, spettava all'interprete stabilire caso per caso quali condotte rientrassero nella fattispecie: il

rischio era quello di un'applicazione incerta, tanto che veniva osservato come *“la caccia all'illiceità di questo comportamento [...] si è tramutata, in molti casi, nell'inseguimento di un fantasma etereo.”*²⁸, soprattutto in un ordinamento giuridico privo di una disciplina organica in materia di lobbying. Infatti, a ben vedere, il traffico di influenze rappresenta l'altra faccia di quella che potremmo definire come mediazione lecita e cioè la rappresentanza di interessi.

Per comprendere meglio la problematicità della scelta legislativa conviene analizzare la situazione in cui viene in rilievo l'esercizio di un potere discrezionale, circostanza che all'atto pratico costituisce la stragrande maggioranza dei casi di esercizio del potere amministrativo.

In queste ipotesi, infatti, il funzionario pubblico è chiamato dall'ordinamento a svolgere un giudizio di bilanciamento tra gli interessi pubblici e gli interessi dei privati, che a loro volta vedono riconosciuto dall'ordinamento stesso non solo l'interesse a veder considerate e ponderate le proprie posizioni ma ad ottenere l'annullamento della decisione amministrativa qualora il bilanciamento realizzato sia, p. es., irragionevole o costituisca un esercizio distorto del potere: in tale prospettiva, è fisiologico che il privato cerchi di “perorare la sua causa” presso il pubblico funzionario. Se però non è univocamente esplicitato dall'ordinamento dove sia il limite fino a cui ci si può spingere per influenzare il procedimento amministrativo, si rischia di paralizzare l'amministrazione, andando a rafforzare ulteriormente il ricorso alla burocrazia difensiva, pratica che affligge già gravemente la Pubblica Amministrazione italiana: laddove il funzionario non sappia se la sua condotta costituisce o meno reato, preferisce non rischiare e non firma il provvedimento.

La questione della scarsa tassatività/determinatezza non è sfuggita nemmeno alla giurisprudenza, la quale ha tentato di dare una lettura tassativizzante dell'articolo 346 bis cp.

In particolare, la Cassazione ha definito la mediazione illecita come quella mediazione *“finalizzata alla commissione di un "fatto di reato" idoneo a produrre vantaggi per il privato committente.”*²⁹. La Corte giungeva a tale conclusione muovendo dalla considerazione che il delitto di traffico di influenze illecite costituisce una fattispecie prodromica rispetto ai delitti di corruzione, essendo diretto a reprimere quelle condotte che precedono e preparano la successiva conclusione del *pactum sceleris*. Da tale premessa la Cassazione faceva discendere che anche la mediazione illecita, quale elemento centrale della fattispecie, dovesse necessariamente essere

²⁸ MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano: crisi e vitalità di una fattispecie a tipicità impalpabile*, in Sistema Penale, 2 novembre 2022 (pubblicato originariamente in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 3/2022)

²⁹ Cass. Pen., Sez. VI, Sent. n. 40518/2021, cosiddetta sentenza “Alemanno”

funzionalmente orientata alla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione. Ne conseguiva che il disvalore della condotta non potesse essere individuato nella mera attività di intermediazione o nello sfruttamento di relazioni con il pubblico agente, bensì esclusivamente nell'attività di mediazione diretta ad incidere illecitamente sull'esercizio della funzione pubblica mediante il compimento di un fatto di reato, individuato dalla stessa Corte nel compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio ovvero nella realizzazione di condotte oggettivamente qualificabili come abuso d'ufficio.

La Corte procedeva poi ad individuare concretamente i “fatti di reato idonei”, stabilendo che si sostanziassero nel *“compimento da parte di pubblici agenti di atti contrari ai doveri di ufficio [...] ovvero la realizzazione di condotte qualificabili oggettivamente come fatti di abuso di ufficio (art. 323 cod. pen.).”*.

La soluzione adottata dalla Corte appare condivisibile nella misura in cui evita un'eccessiva espansione dell'ambito applicativo dell'art. 346 bis cp, individuando un criterio idoneo a distinguere in maniera abbastanza chiara la mediazione penalmente rilevante dalla fisiologica rappresentanza di interessi.

Ad avviso di chi scrive, la soluzione adottata dalla corte è apprezzabile pure sotto il profilo sistematico. Astrattamente, dinanzi alla nuova formulazione dell'art. 346 bis cp, si prospettavano diverse possibili soluzioni ermeneutiche per individuare il significato di “mediazione illecita”. Una prima soluzione avrebbe potuto, per esempio, consistere nel valorizzare il criterio già accolto dal legislatore del 2012, individuando la mediazione illecita nell'attività diretta al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Una simile interpretazione, tuttavia, avrebbe finito per ricomprendere nel perimetro applicativo dell'art. 346 bis cp anche attività di mediazione finalizzate al compimento di meri atti contrari ai doveri d'ufficio privi di autonoma rilevanza penale, finendo per svincolare la fattispecie dalla funzione che le è considerata propria. Il delitto di traffico di influenze illecite è stato, infatti, concepito, tanto dalla normativa convenzionale quanto dal legislatore nazionale, quale fattispecie di anticipazione della tutela penale rispetto ai delitti di corruzione destinata a reprimere quelle condotte che si pongono come primo segmento della progressione criminosa suscettibile di sfociare nella stipulazione di un *pactum sceleris* tra il privato e il pubblico agente.

Ricomprendere nella nozione di “mediazione illecita” anche condotte finalizzate ad ottenere meri illeciti amministrativi o disciplinari, anziché comportamenti penalmente rilevanti, avrebbe determinato uno scollamento tra l'ambito applicativo della fattispecie e la sua funzione sistematica, estendendone la portata a condotte che, pur certamente espressive di un cattivo

esercizio della funzione pubblica, non costituiscono necessariamente l'antecedente dei fenomeni corruttivi che l'art. 346 bis cp è chiamato a prevenire.

È proprio alla luce di tale funzione che la scelta della Cassazione di richiedere una mediazione funzionale alla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione appare sistematicamente coerente, poiché consente di circoscrivere l'ambito applicativo dell'art. 346-bis alle sole condotte che si pongono effettivamente come anticipazione della tutela penale rispetto ai fenomeni corruttivi.

Ciò che lascia spazio a qualche perplessità è il percorso argomentativo seguito dalla Corte. La sentenza, infatti, si limita ad affermare apoditticamente che la mediazione illecita debba essere finalizzata alla commissione di un fatto di reato, senza esplicitare in maniera compiuta il ragionamento sistematico che conduce a tale conclusione. Una più approfondita valorizzazione della natura prodromica del delitto di traffico di influenze illecite e della sua funzione di anticipazione della tutela rispetto ai reati di corruzione avrebbe probabilmente consentito di offrire una giustificazione maggiormente persuasiva della soluzione ermeneutica adottata.

Non possono, tuttavia, essere sottaciuti alcuni profili problematici che non attengono tanto alla soluzione interpretativa adottata dalla giurisprudenza in sé, quanto alla relazione tra essa e la formulazione della fattispecie nonché la sua stessa collocazione sistematica all'interno dell'ordinamento.

Come si avrà modo di riprendere meglio nel capitolo successivo, la scelta di far dipendere l'illiceità della mediazione da elementi esterni alla condotta tipica pone rilevanti difficoltà sul piano probatorio, imponendo di accertare uno scopo illecito in una fase nella quale la progressione criminosa è ancora in uno stadio estremamente embrionale. Infatti, *“tale scopo illecito andrebbe rintracciato in un momento in cui il fatto si trova in una fase ancora estremamente anticipata; fase in cui i due privati stanno ancora valutando se e cosa fare rispetto a un pubblico agente. La Cassazione ricostruisce, così, uno scopo che, se inteso in senso rigoroso, è impossibile da dimostrare poiché non è ancora accaduto nulla di rilevabile”*.³⁰

Proprio per superare tale difficoltà, la giurisprudenza³¹ è stata costretta ad elaborare una serie di indici sintomatici dell'illiceità della mediazione, quali, ad esempio, l'oggetto e il prezzo

³⁰ ALAGNA, *il racconto dell'ancella: note critiche sul traffico di influenze illecite*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 2, 01 giugno 2024, pag. 627

³¹ Cass. Pen., sez VI, S. n. 1182/2021

della mediazione, la volontà e l'aspettativa del soggetto committente ovvero il programma delle attività da svolgere.

Senonché, il ricorso a tali criteri ricostruttivi presenta a sua volta evidenti criticità, poiché, come efficacemente osservato in dottrina, esso *“si avvita [...] su indagini retrospettive relative ai motivi, al tipo di autore, al contesto dei contatti. Con il chiaro rischio che il fatto non abbia più il senso e il significato del momento in cui è stato programmato o è avvenuto l'incontro, bensì lo assuma soltanto successivamente e per il tramite di ambigue tecniche di retrospizione”*.³²

Insomma, nel tentativo di fare ordine rispetto all'operato del legislatore, si è finito per sollevare ulteriori problematiche interpretative

La problematicità di questa soluzione risulta evidente anche sotto un ultimo profilo: Laddove sia il giudice a definire in via generale e astratta il contenuto tipico di una fattispecie incriminatrice, non si può non censurare una plateale violazione del principio di legalità e della separazione dei poteri. D'altro canto, di fronte all'incapacità del legislatore di comprendere e definire il disvalore insito nel traffico di influenze illecite, non può che prospettarsi una supplenza giudiziaria. Tuttavia, anche in tali circostanze, il giudice dovrebbe evitare di sostituirsi al legislatore, ricorrendo piuttosto agli strumenti che l'ordinamento costituzionale predispone per sindacare la legittimità delle disposizioni legislative.

3.3 Profili ulteriori della fattispecie incriminatrice

La riforma ha innovato anche per quanto concerne la clausola di riserva, escludendo il concorso tra il traffico di influenze illecite e la corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art 318 cp.

Sebbene il traffico di influenze abbia lo scopo di fungere da anticipatore di tutela rispetto alle condotte corruttive, la presenza dell'articolo 318 c.p. creava problemi di coordinamento con la tipizzazione elaborata dalla giurisprudenza in tema di mediazione illecita. Infatti, poiché per la giurisprudenza la predetta mediazione doveva avere ad oggetto fatti di reato che comportassero atti contrari ai doveri d'ufficio o la realizzazione di condotte qualificabili come abuso d'ufficio (dunque atti specifici), vi era un evidente incompatibilità con la fattispecie della corruzione funzionale che invece prescinde dal compimento di uno o più atti determinati.

È altresì vero che non è particolarmente difficile immaginare l'ipotesi in cui le influenze vengano usate non per ottenere una tantum un provvedimento favorevole ma per asservire il

³² ALAGNA, op. cit.

pubblico ufficiale alle proprie esigenze. Tuttavia, la scarsa tipizzazione da parte del legislatore del concetto di mediazione illecita, ha portato la norma ad approdare “ad altri lidi” rispetto a quelli probabilmente immaginati in sede di stesura della riforma.

Opportuna è stata l’aggiunta del riferimento all’articolo 322 bis cp, il quale stabilisce che le disposizioni del codice in materia di reati dei pubblici agenti contro la Pubblica Amministrazione si applicano anche ai pubblici agenti stranieri.

Autorevole dottrina³³ evidenziava invece come sorprendente fosse stata la non inclusione, nella summenzionata clausola di riserva, dell’articolo 322 cp (istigazione alla corruzione). Infatti, rimaneva incerta quale fosse la disciplina da applicare laddove il mediatore, concluso l’accordo nei termini di cui al 346 bis cp, si fosse poi rivolto al pubblico agente, il quale però non accettava l’offerta/promessa. Se si fossero applicati acriticamente i criteri stabiliti dal codice in materia di concorso di reati, la non menzione del 322 cp avrebbe dovuto far concludere nella direzione della configurabilità di un concorso tra traffico di influenze illecite e istigazione alla corruzione. Senonché tale soluzione appariva del tutto irragionevole: se il traffico di influenze illecite è concepito come avamposto rispetto ai reati di corruzione e rappresenta il “primo gradino” della progressione criminosa, non si capisce perché il gradino successivo (cioè l’istigazione alla corruzione) non avrebbe potuto assorbito.

Per quanto concerne invece gli aspetti che la riforma del 2019 non ha modificato, la fattispecie rimaneva plurisoggettiva e a concorso necessario, così come la condotta si poteva presentare in due forme alternative rappresentate dalla mediazione a pagamento e dalla mediazione gratuita. Per quanto riguarda la prima, essa si configurava nell’ipotesi in cui il denaro o l’altra utilità fossero stati corrisposti a titolo di “prezzo della propria mediazione”, mentre la seconda si configurava allorquando il denaro o l’altra utilità fossero stati destinati alla remunerazione del pubblico agente.

3.4 La procedibilità, le pene accessorie e gli strumenti di indagine

A seguito delle modifiche introdotte dalla riforma alla parte generale del codice penale, il reato di traffico di influenze illecite diveniva procedibile d’ufficio anche laddove il delitto fosse stato commesso dal cittadino italiano all’estero. Infatti l’articolo 9 comma 4 cp veniva modificato stabilendo che *“Nei casi previsti dalle disposizioni precedenti, la richiesta del*

³³ ARIOLLI - PIVIDORI, *Il traffico di influenze illecite tra vecchie e nuove criticità*, in Cassazione Penale, fasc. 1, 1 gennaio 2020, pp. 45 ss

Ministro della giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa non sono necessarie per i delitti previsti dagli articoli 320, 321, 346 bis, 648 e 648 ter 1.”

In materia di pene accessorie, emergeva in maniera considerevole tutta la portata prevalentemente rigorista della riforma, poiché veniva estesa al traffico di influenze illecite la disciplina dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione. In particolare, tali pene avevano carattere perpetuo già in caso di condanna alla pena della reclusione superiore a due anni, contro i 3 anni della previgente disciplina. Qualora la pena era inferiore ai due anni o quando ricorreva l'attenuante di cui all'articolo 323 bis cp primo comma (particolare tenuità del fatto), l'interdizione aveva invece una durata da 5 a 7 anni, in deroga alla disciplina generale fissata dall'articolo 28 cp che prevede, per l'interdizione temporanea e per il divieto di contrarre, una durata massima di 5 anni. Peraltro, parte della dottrina³⁴, su quest'ultimo punto, evidenziava, a mio avviso opportunamente, una certa frizione col principio di proporzionalità della pena alla luce della sentenza n. 228 del 2018 della Corte Costituzionale, la quale aveva affermato il principio secondo cui, sebbene la pena accessoria possa avere durata superiore a quella della pena principale, non debba mai essere sproporzionata rispetto al fatto di reato a cui è connessa: nel caso di specie, il disvalore del traffico di influenze illecite, per quanto rilevante, non giustificava una così ampia espansione dell'interdizione perpetua, soprattutto alla luce dei vuoti ordinamentali evidenziati in precedenza che, se colmati, ben potrebbero avere un'efficacia deterrente uguale se non superiore rispetto al semplice inasprimento delle pene accessorie, anche considerando che in concreto l'interdizione non è affatto perpetua, vista la possibilità di ricorrere all'istituto della riabilitazione.

Modifiche venivano introdotte anche in materia di sospensione condizionale della pena, laddove all'articolo 166 cp veniva consentito al giudice di scindere l'efficacia della sospensione condizionale della pena principale da quella della pena accessoria. Anche questa previsione veniva criticata da parte della dottrina³⁵ per l'assenza di criteri legislativi predeterminati che orientassero la scelta del giudice. La critica, ad avviso dello scrivente, non è però corretta: da una parte, trattandosi di una questione inerente l'applicazione della sospensione condizionale, non vedo perché i criteri che sottendono all'applicazione della sospensione stessa alla pena principale non possano estendersi anche a quella accessoria, mentre dall'altra, la presenza di

³⁴ VERGINE, *Poche luci e molte ombre nelle nuove norme introdotte dalla legge n. 3 del 2019*, in *Il processo*, fascicolo 1, p. 117, 2019

³⁵ VERGINE, op. cit.

criteri legislativamente predeterminati non sempre è garanzia di rigore, e l'esempio è proprio la stessa sospensione condizionale della pena, che oramai viene concessa praticamente in automatico dalla giurisprudenza.

La riforma ha innovato anche in tema di applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento) stabilendo come, anche nel caso del patteggiamento "ristretto" (art 445 cpp), il giudice possa applicare le pene accessorie e parimenti le parti possono subordinare la richiesta all'esonero dall'applicazione delle suddette pene, in sostanza parificandolo, sotto questo punto di vista, al patteggiamento allargato di cui all'articolo 444 cpp. L'opportunità di questa modifica lascia perplessi: il patteggiamento, come tutti i riti speciali, dovrebbe incentivare l'imputato, attraverso meccanismi premiali, a rinunciare al rito ordinario. Se però, i vantaggi discendenti dal patteggiamento, considerata anche l'esiguità della pena applicabile con il patteggiamento ristretto, si riducono drasticamente, il rischio è che si finisca solamente per rallentare ancora di più la giustizia penale, senza ottenere nessun vantaggio apprezzabile in termini di repressione del traffico di influenze illecite.

L'ultima innovazione introdotta dalla riforma Bonafede riguardava gli strumenti di indagine. Infatti, la riforma estendeva anche al traffico di influenze illecite la possibilità di ricorrere alle operazioni sotto copertura.

In particolare, l'articolo 9, comma 1 lettera a), della L n. 146 del 2006, stabilisce che "[...] non sono punibili:

a) gli ufficiali di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia, nei limiti delle proprie competenze, i quali, **nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis, 452-bis, 452-ter, 452-quater, 452-sexies, 452-quaterdecies, 453, 454, 455, 460, 461, 473, 474, 517-quater, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter, [...] anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro o altra utilità, armi, documenti, sostanze stupefacenti o psicotrope, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto, prezzo o mezzo per commettere il reato o ne accettano l'offerta o la promessa o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego ovvero corrispondono denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri, promettono o danno denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico**

servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o per remunerarlo o compiono attività prodromiche e strumentali;”

Come si può evincere dal testo, le attività non punibili non sono affatto illimitate e si estendono solo fino a quelle strumentalmente e strettamente connesse non potendo in ogni caso trasformarsi in incitamento o induzione alla commissione del reato nei confronti dell’indagato.³⁶

La scelta del legislatore è a mio avviso assolutamente condivisibile: l’utilizzo delle operazioni sotto copertura rappresenta un ottimo mezzo per acquisire elementi di prova nei reati associativi, in quanto solo l’accesso al “circolo” dei concorrenti consente di venire a conoscenza delle loro condotte. Senonché, il legislatore ha omissso di prevedere, rispetto al traffico di influenze illecite, l’applicabilità delle intercettazioni: la scelta appare del tutto irrazionale, sia per quanto detto pocanzi sull’efficacia, nella repressione dei reati associativi, di mezzi di ricerca della prova che diano contatto diretto con i concorrenti, sia perché con la riforma il legislatore ha previsto l’aumento della pena massima a 4 anni e 6 mesi portandola a soli 6 mesi dal limite necessario per poter fare ricorso alle intercettazioni.

La scelta dei limiti edittali di pena appare del tutto irragionevole anche sotto un altro e altrettanto rilevante profilo: come ampiamente chiarito in precedenza, il traffico di influenze ha una carica offensiva significativamente più intensa del millantato credito. Eppure, il 346 cp prevedeva una pena massima più alta di quella che la L. n. 3/2019 ha previsto per il traffico di influenze, con il risultato paradossale che non solo il millantato credito era punito più severamente, ma era addirittura possibile fare ricorso alle intercettazioni.

Anche nel caso della riforma del 2019, il tentativo di risolvere le problematiche applicative emerse a partire dal 2012 ha finito per complicare ulteriormente la figura criminosa, non solo non risolvendo le problematiche che affliggevano la formulazione precedente ma finendo per aggiungerne di nuove.

³⁶ In tal senso, tra i tanti, Cass. pen. Sez. VI, S. n. 37805/2013

4. Il traffico di influenze dopo la legge Nordio (L 114/2024)

4.1 La tipicità

Come si è visto nel capitolo precedente, a seguito della riforma del 2019 il reato di traffico di influenze illecite continuava a presentarsi, per usare le parole di Rampioni, come *“una norma a tipicità impalpabile”*³⁷. Il requisito della mediazione illecita poneva infatti rilevanti criticità sia in rapporto all’articolo 25 della Costituzione, sotto il profilo della tassatività e determinatezza, sia rispetto all’articolo 7 della CEDU, in termini di prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

La riforma Nordio si è quindi proposta di colmare tale deficit. Un intervento che, in realtà, non si è limitato al solo articolo 346 bis cp: come noto, la stessa riforma ha previsto anche l’abrogazione dell’abuso d’ufficio, altra fattispecie segnata da analoghi problemi di tipicità.

In questo contesto, l’articolo 346 bis cp è stato quindi modificato nei seguenti termini: *“Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319 ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 322-bis a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito.

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità economica. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio o una delle qualifiche di cui all'articolo 322-bis.

³⁷ RAMPIONI, *Sul traffico di influenze illecite: le criticità irrisolte di un tipo criminoso ancora privo di una base legale e di un fondamento reale che lo legittimino*, in *Diritto di Difesa*, 2023, p. 845

La pena è altresì aumentata se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.

La norma definisce, al suo secondo comma, cosa si intenda per mediazione illecita. Come si potrà notare, il legislatore, in verità, si è limitato a riproporre quanto indicato dalle Sezioni Unite: per la determinazione del contenuto, si rimanda, dunque, a quanto detto nel precedente capitolo. Senonché la riforma ha ristretto ancor di più l'area del penalmente rilevante in quanto, con la contestuale abrogazione dell'abuso d'ufficio, è venuta meno la maggior parte delle condotte che potevano essere ricondotte alla definizione giurisprudenziale di mediazione illecita.

Un effetto curioso di tale tipizzazione, è che sembra incompatibile con un accordo finalizzato alla corruzione funzionale: infatti, il secondo comma, riferendosi ad un atto contrario ai doveri d'ufficio, esclude per definizione la possibilità di realizzare una mediazione illecita destinata all'asservimento dell'intera funzione pubblica. Senonché, si finisce così per complicare il rapporto con la clausola di sussidiarietà iniziale: emerge un chiaro problema di coordinamento tra la clausola stessa e la tipizzazione della mediazione illecita. In assenza di chiarimenti da parte del legislatore e della giurisprudenza, l'interpretazione più razionale suggerirebbe di considerare il riferimento all'articolo 318 cp come applicabile alla sola ipotesi della mediazione gratuita: è pertanto ammissibile il concorso tra la corruzione funzionale e la mediazione onerosa.

Sempre in tema di clausola di riserva, per il resto, la riforma conferma quanto disposto dalla norma del 2019.

La questione della mediazione non si esaurisce però a quanto detto finora. Infatti la riforma ha inteso rimuovere il riferimento al denaro/utilità come “prezzo” della mediazione illecita sostituendolo con “realizzare”: pertanto, per parte della dottrina,³⁸ può ora configurarsi sia l'ipotesi di integrale trattenimento del compenso da parte del mediatore, sia una sua spartizione con il pubblico agente. In verità ad avviso del sottoscritto e di altra parte della

³⁸ GAMBARDILLA, *Peculato, indebita destinazione di beni, abuso d'ufficio e traffico di influenze: quattro delitti in cerca d'autore*, in Cassazione penale, 2025, p. 1097

dottrina e della giurisprudenza³⁹, questa ipotesi non rappresenta affatto una novità: una destinazione “mista” del compenso era ammissibile anche in precedenza.

4.2 La condotta

In termini di condotta, la riforma Nordio ha innovato innanzitutto nella struttura stessa della fattispecie, invertendo la posizione tra mediazione onerosa e mediazione gratuita, probabilmente per far risaltare il legame tra il riferimento alla mediazione illecita ed il secondo comma che la definisce.⁴⁰

Il cambiamento più rilevante è avvenuto però nella tipizzazione dell’influenza mercanteggiata: la norma torna a punire solamente il traffico di influenze esistenti. La riforma introduce però un’innovazione ulteriore rispetto al passato in quanto richiede che le relazioni siano utilizzate “intenzionalmente”. È opportuno capire dunque in che misura questo cambiamento influenzi il significato della fattispecie.

A prima vista, sembrerebbe introdurre una sorta di dolo specifico. Tuttavia, ad uno sguardo più attento e complessivo, emerge come il richiamo all’intenzionalità sia in realtà pleonastico: è davvero difficile immaginare che qualcuno si faccia dare o promettere denaro o altra utilità economica ed in cambio prometta di remunerare il pubblico agente o di compiere altra mediazione illecita inconsapevolmente. Si potrebbe obiettare che l’indicazione serva a definire meglio il perimetro del traffico di influenze al fine di evitare di includervi anche i fenomeni leciti di lobbying, in quanto in questi ultimi manca l’intento “criminale”. Senonché, le condotte incriminate sono illecite a prescindere: una remunerazione “esterna” del pubblico agente o l’utilizzo di mezzi di pressione sulla PA per realizzare un’intermediazione illecita nei termini di cui al secondo comma, costituirebbero reato anche in un sistema in cui il lobbying sia normato.

La riforma è poi, nuovamente, intervenuta sulla questione dell’utilità, richiedendo che essa sia di natura esclusivamente economica. Ci si è così nuovamente allontanati dallo schema della corruzione per tornare ad una formulazione più vicina a quella del 2012, con tutto quello che ne consegue: se il traffico di influenze costituisce avamposto rispetto ai reati di corruzione (concezione che nonostante le varie riforme non è mai venuta meno), non si capisce perché si sia voluto disallineare la definizione di utilità rispetto alle fattispecie cui il reato è prodromico.

³⁹ VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in Cassazione penale, 2016, p. 130. In giurisprudenza, Cass. Pen., Sez. VI, S. n. 40518/2021

⁴⁰ GAMBARDELLA, op. cit.

4.3 La questione di legittimità costituzionale ed il rapporto intertemporale con la formulazione del 2019

Come si è dunque potuto notare, la riforma ha portato alla restrizione dell'area del penalmente rilevante sotto il profilo della definizione di mediazione illecita, sotto il profilo della definizione di utilità e sotto il profilo della natura dell'influenza mercanteggiata.

Proprio quest'ultimo profilo è alla base della questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza del 31 gennaio 2025, iscritta al n. 47 reg. ord. del 2025, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma per presunta violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo il 27 gennaio 1999. Come si ricorderà dal primo capitolo, la Convenzione stabilisce che *“Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decisionmaking of any person referred to in Articles 2, 4 to 6 and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended result.”*.

Orbene, secondo il giudice *a quo* l'articolo 346 bis cp, come riformato dalla legge Nordio, contrasterebbe con la suddetta Convenzione, e quindi con l'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui incrimina solamente le influenze esistenti, e non anche quelle asserite, e nella parte in cui richiede che la mediazione illecita sia solo quella finalizzata alla commissione di un atto contrario ai doveri d'ufficio **costituente reato** e non quella finalizzata ad ottenere un **qualsiasi** vantaggio indebito.

Della prima censura la Corte nulla dice (ed anzi dichiara la relativa questione inammissibile) in quanto irrilevante ai fini del giudizio di merito nel quale veniva contestato il traffico di un'influenza realmente esistente, mentre attenzione particolare merita la seconda. Infatti, il giudice *a quo* lamentava che a seguito dell'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, le modifiche al traffico di influenze illecite avrebbero reso il reato *“di difficile se non impossibile applicazione nei casi di mediazione onerosa [...] in quanto uno dei reati più frequentemente obiettivo della mediazione onerosa era proprio l'abuso d'ufficio”*.

Al netto dell'infelice formulazione, che potrebbe lasciare intendere che per il giudice *a quo* una norma sia tanto più costituzionalmente legittima quanto più trovi applicazione, la questione è la seguente: richiedendo che l'atto contrario ai doveri d'ufficio costituisca reato, la norma, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 323 cp, incriminerebbe solamente quella mediazione finalizzata alla commissione dei reati di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, istigazione alla corruzione e indebita destinazione di denaro o cose mobili e non invece il mercanteggiamento di **qualsiasi** influenza volta ad ottenere un vantaggio indebito.

La Corte dichiarava la questione di legittimità costituzionale come non fondata. Primariamente si poneva l'attenzione sulla circostanza che gli strumenti internazionali pattizi utilizzino volutamente espressioni generiche ed elastiche al fine di consentire a Paesi con tradizioni giuridiche diverse di recepire efficacemente la norma. Questa premessa assume rilevanza, secondo la Corte, alla luce del fatto che la Convenzione parli genericamente di *“improper influence over the decision-making”* e quindi non definisca nel dettaglio cosa voglia dire mediazione illecita. Pertanto, il legislatore italiano avrebbe semplicemente utilizzato il margine di discrezionalità riconosciuto dalla Convenzione stessa.

Tale conclusione è, ad avviso della Corte, ulteriormente rafforzata dall'*explanatory report*, che accompagna la Convenzione e costituisce *“mezzo complementare di interpretazione ai fini della ricostruzione del significato del trattato ai sensi dell'art. 32 della citata Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati”*⁴¹, in quanto al paragrafo 64, stabilisce che l'incriminazione *“mira a tutelare la trasparenza e l'imparzialità nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni, colpendo il «corrupt behaviour» delle persone che sono nelle vicinanze del potere e cercano di ottenere vantaggi da questa posizione”* per poi proseguire al paragrafo 65 ad individuare l'essenza del reato *“nell'impegno, che il mediatore («peddler») assume nei confronti di chi gli corrisponda o prometta un indebito vantaggio, di esercitare una «improper influence» sul processo decisionale del pubblico agente stesso, precisando in proposito che una «[i]mproper influence» must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion».*”.

Quanto emerge dimostrerebbe quindi che *“spetta [...] al legislatore nazionale precisare i confini delle condotte punibili”* in quanto da nessuno dei suddetti documenti emerge una

⁴¹ C. Cost. S. n. 185/2025

definizione univoca di “corruzione”⁴², ed anzi, è lo stesso *explanatory report*, ai paragrafi 2 e 3, a confermare come non esista a livello internazionale una nozione condivisa di “*corruption*”.

Successivamente, la Corte affronta le conseguenze del combinato disposto dell’abrogazione dell’abuso d’ufficio e della riforma in senso restrittivo dell’articolo 346 bis cp. In particolare viene trattata la questione inerente quegli accordi “*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.*”, in quanto “*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. [...] 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.*”

Per la Corte, questa significativa riduzione dell’area del penalmente rilevante non risulta però costituzionalmente illegittima: da una parte rileva, come detto pocanzi, che la Convenzione riconosce al legislatore ampi margini di discrezionalità e dall’altra che la tipizzazione, compiuta dal legislatore, del concetto di mediazione illecita costituisce piena espressione dei principi costituzionali di cui all’articolo 25 Costituzione. Principi che costituiscono qualcosa di più rispetto alla cosiddetta “prevedibilità della decisione giudiziale” di cui all’articolo 7 CEDU: la nostra Costituzione non si accontenta infatti della mera prevedibilità della decisione giudiziale ma richiede la piena conoscibilità della norma.⁴³

⁴² È importante ricordare che in inglese, quella che il nostro codice penale indica come corruzione è chiamata “*bribery*” mentre “*corruption*” ha un’area semantica più ampia. Senonché la questione sottostante non cambia ma anzi si rafforza: utilizzando la Convenzione un termine ancora più ampio di ciò che noi intendiamo come corruzione, amplia ulteriormente il margine di discrezionalità dal legislatore nel recepirlo.

⁴³ C. Cost., S. n. 364/1988. Nello stesso senso, anche RAMPIONI in op. cit. p. 845, laddove in maniera ancor più netta definisce l’arti. 7 della CEDU un “*surrogato di marca sovranazionale*”

Ad avviso di chi scrive, la decisione della Corte costituzionale ha colto nel segno: la formulazione della norma pattizia risultava, infatti, eccessivamente ampia per consentire alla Corte di individuare una soluzione univoca senza oltrepassare il perimetro dei poteri che la Costituzione le riconosce. La pronuncia si distingue, anzi, per il particolare riguardo riservato alla potestà legislativa del Parlamento, in termini che non sempre hanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale, come dimostrano, ad esempio, le decisioni intervenute in materia di aiuto al suicidio.

Visti gli importanti effetti sull'area del penalmente rilevante, è necessario però chiarire quali siano le conseguenze della riforma Nordio sui fatti qualificati come traffico di influenze illecite in base alla versione del 2019 dell'articolo 346 bis cp.

Sul punto, oltre a quanto già chiarito in modo esauriente dalla Corte Costituzionale nella parte di sentenza riportata alla pagina precedente, la quale ha sostanzialmente configurato un'ipotesi di *abolitio criminis*, la giurisprudenza di legittimità non ha ancora espresso un orientamento consolidato, soprattutto a causa della prossimità temporale della riforma.

Pur in assenza di una pronuncia delle Sezioni Unite, è comunque possibile registrare le prime decisioni significative. In particolare, la prima Sezione della Cassazione, con la Sentenza 29934/2025 ha precisato che le condotte precedentemente qualificate come traffico di influenze illecite, laddove ricorrano relazioni meramente asserite, ovvero laddove la mediazione illecita non rientri nei parametri fissati dal secondo comma dell'articolo 346 bis cp o ancora laddove l'utilità non sia meramente economica, incorrono nell'*abolitio criminis*, con conseguente possibile riespansione, per quanto concerne le relazioni meramente asserite, della fattispecie di truffa laddove ne ricorrano i presupposti.

4.4 Nuove problematiche interpretative e natura del reato

La riforma, pur avendo introdotto apprezzabili miglioramenti sul piano della tipicità, ha sollevato delicate questioni interpretative. I primi contributi della dottrina⁴⁴ si sono infatti concentrati sull'effetto combinato tra la riscrittura dell'art. 346 bis cp e la contestuale abrogazione dell'abuso d'ufficio. In particolare, viene messo in luce come questo intreccio normativo rischi di tradursi in un radicale svuotamento della fattispecie.

Per chiarire meglio il punto si pensi ai casi in cui il mercimonio delle influenze sia volto ad ottenere un provvedimento amministrativo semplicemente parziale o clientelare, o ancora

⁴⁴ RAMPIONI, op. cit. Nello stesso senso, GAMBARDELLA, op. cit

alla grave ipotesi in cui, in occasione di una selezione pubblica, ci si trovi in presenza di un'intermediazione finalizzata all'ottenimento di una raccomandazione: allo stato attuale, l'accordo a monte perde qualsiasi rilevanza penale ex art. 346 bis cp non potendosi più configurare la finalizzazione verso il reato dell'abuso d'ufficio.

Senonché, era proprio nell'ambito dell'art. 323 c.p. che il traffico di influenze trovava la sua più naturale e frequente ipotesi applicativa, considerata la vasta eterogeneità di condotte contrarie ai doveri d'ufficio che quella fattispecie era in grado di intercettare, tanto che si è parlato di un vero e proprio *“soffocamento applicativo”*⁴⁵.

Senza voler aprire in questa sede il vaso di pandora circa la correttezza o meno della decisione del legislatore di abrogare l'abuso d'ufficio, ciò su cui vorrei soffermarmi è in verità un altro aspetto che in dottrina non è ancora emerso pienamente e cioè il fatto che la tipizzazione realizzata dal legislatore ha solamente finito per spostare altrove i problemi che affliggono la fattispecie.

Come si è visto nel capitolo precedente, la scelta, operata dalla giurisprudenza, di definire il concetto di illiceità della mediazione mediante un rimando ad altre fattispecie di reato, ha reso estremamente complicata la prova della finalità illecita.

La scelta del legislatore di recepire tale soluzione ermeneutica ha finito non solo per cristallizzare il problema ma, attraverso l'abrogazione dell'abuso d'ufficio, lo ha ulteriormente aggravato in quanto ha determinato una significativa restrizione delle possibili condotte-scopo rendendo ancora più complessa la prova del reato.

Ad un'osservazione più accurata, infatti, si può agevolmente notare come l'integrazione del delitto di traffico di influenze illecite presupponga il preventivo accertamento della finalità di indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio a commettere uno dei reati-fine richiamati dal secondo comma. Per chiarire ulteriormente il punto, si pensi al caso del traffico di influenze finalizzato alla corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio: se manca la prova della finalità corruttiva, la condotta risulta penalmente irrilevante. Se invece il reato di corruzione si è realizzato, quantomeno allo stadio del tentativo, il traffico di influenze illecite risulta assorbito per effetto della clausola di riserva, rendendo di fatto nullo lo spazio applicativo dell'articolo 346 bis cp.

⁴⁵ RAMPIONI, op. cit. p. 1. Nello stesso senso, GATTA, *"La legge Nordio e il «soffocamento applicativo» del traffico di influenze illecite. Tra parziale abolitio criminis e profili di illegittimità costituzionale per violazione di obblighi internazionali"*, Sistema Penale, 2024, Fascicoli 7-8, pg 145 e ss,

Problematica risulta invero anche l'ipotesi in cui si riesca a dimostrare l'intento corruttivo. Emerge infatti il rischio che la fattispecie finisca per sanzionare un mero accordo preparatorio richiedendo però al contempo un compendio probatorio quasi identico a quello necessario per contestare il reato-fine, rendendo di fatto la prova del traffico di influenze superflua: più il quadro probatorio richiesto è complesso e strutturato più risulta difficile e paradossale provare il reato.

Sotto questo profilo, la rimodulazione dell'art. 346 bis cp introduce un evidente disincentivo nel perseguire il traffico di influenze. Per la magistratura inquirente, infatti, non vi è alcuna convenienza nello "sprecare" un impianto probatorio solido – faticosamente ricostruito – per contestare un reato ormai minore e punito con pene edittali modeste. In una logica di pura efficienza, risulta nettamente più agevole per gli inquirenti attendere che la condotta sfoci almeno nel tentativo del delitto-scopo: a fronte del medesimo sforzo istruttorio, incentrato pur sempre sulla dimostrazione del dolo corruttivo, l'attività giudiziaria si orienterebbe direttamente verso la figura del tentativo, la quale, come detto pocanzi, da una parte assorbirebbe il traffico di influenze e dall'altra comporterebbe l'applicazione di una pena nettamente maggiore.

Si va a confermare così, sia pure da un'altra prospettiva, quel soffocamento applicativo menzionato più sopra dalla dottrina.

La riformulazione del reato offre però, ad avviso dello scrivente, un'altra possibile interpretazione che potrebbe salvare, almeno parzialmente, la fattispecie dall'irrelevanza applicativa ampliandone leggermente la portata. L'apparente vicolo cieco del nuovo art. 346 bis cp potrebbe essere superato interpretando la norma come una deroga esplicita alla non punibilità degli atti preparatori (art. 115 cp). Sotto questa luce, infatti, il traffico di influenze diventerebbe un reato a consumazione anticipata in quanto il legislatore deciderebbe eccezionalmente di punire un accordo che altrimenti sarebbe penalmente irrilevante per rispondere ad una precisa logica preventiva: lo Stato non attende l'inizio dell'esecuzione del reato-scopo (o quantomeno di un suo tentativo), ma deciderebbe di reprimere a monte il rischio originario legato all'accordo volto alla mercificazione delle funzioni pubbliche.

Ai fini della punibilità del mero accordo, però, come ricorda la costante giurisprudenza di legittimità nei casi di deroga all'articolo 115 cp⁴⁶, il reato-fine può anche non essere necessariamente già identificato in ogni minimo dettaglio esecutivo, ma deve essere

⁴⁶ Cassazione Penale, Sez. II, n. 24302/2017: per superare lo sbarramento dell'art. 115 c.p. occorrono elementi oggettivi e stringenti come *“la individuazione degli obiettivi, la prospettazione di azioni in dettaglio, l'approvvigionamento di mezzi, la progressione nell'organizzazione”*.

quantomeno possibile individuare chiaramente il tipo di illecito che le parti intendono realizzare e l'ufficio pubblico da colpire. In altre parole, secondo la giurisprudenza, nel caso del traffico di influenze illecite, l'accordo non può rimanere una generica promessa di "intercedere" ma deve definire la specifica sfera di competenza del pubblico funzionario che si intende condizionare, rendendo così prevedibile e riconoscibile il futuro reato-scopo.

Senonché è proprio qui che si consuma il paradosso definitivo che ci riporta al circolo vizioso iniziale: se l'intento non è nemmeno identificabile, il fatto è lecito; se invece l'accusa riesce a squarciare il velo dell'indeterminatezza e a fornire la prova rigorosa di un reato-scopo chiaramente identificabile, lo sforzo istruttorio profuso risulterà talmente elevato da rendere del tutto irrazionale la contestazione del solo traffico di influenze. Per ragioni di pura efficienza processuale, la magistratura inquirente preferirà nuovamente attendere che quel disegno manifesto sfoci almeno nel tentativo del delitto-scopo, neutralizzando, in ogni scenario, la funzione di presidio avanzato dell'art. 346 bis cp.

Lo spazio per il traffico di influenze rimarrebbe così estremamente limitato: si tradurrebbe in un'ipotesi residuale e ristretta ai soli casi in cui il quadro probatorio non sia del tutto indeterminato ma nemmeno adeguato a fondare una possibile condanna per un più grave reato.

L'unico vero salvataggio potrebbe avvenire solo normando finalmente l'attività di lobbying: in siffatto scenario si potrebbe immaginare la violazione delle regole in materia rappresentanza di interessi costituisca traffico di influenze in quanto idonea ad esercitare un'influenza non trasparente, dando finalmente al reato una tipicità propria.

4.5 Il traffico di influenze illecite alla luce della Direttiva europea 2026/1371 in materia di lotta alla corruzione

Sul tema è recentemente intervenuta la direttiva europea 2026/1371 (passata alle cronache per la polemica circa l'eventuale obbligo di reintroduzione dell'abrogato abuso d'ufficio), la quale ha stabilito all'articolo 6 che *“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.”

Il testo riproduce interamente quanto disposto dalla Convenzione di Strasburgo e dunque, almeno per il momento, vista la pendenza del termine di recepimento e vista l'assenza di pronunce della Corte di Giustizia, si richiamano le conclusioni indicate dalla Corte Costituzionale.

Senonché, come menzionato in precedenza, la Corte Costituzionale non ha trattato proprio tutte le questioni poste dalla riforma in quanto alcune non erano rilevanti ai fini del giudizio *a quo* e dunque inammissibili. Come tuttavia si ricorderà, la riforma Nordio è intervenuta anche in tema di qualificazione delle influenze stabilendo che sia punibile solamente il traffico di quelle esistenti e non anche di quelle asserite. La direttiva, invece, è andata in direzione opposta stabilendo, al comma 2, che sia irrilevante che l'influenza sia esercitata o meno o che la presunta influenza porti o meno ai risultati voluti. Sul punto è ancora più chiaro il considerando n. 16, il quale afferma che *“Tale condotta dovrebbe costituire reato a prescindere dal fatto che l'influenza sia stata presunta o reale [...]”*.

Si prospetta pertanto un conflitto tra la norma nazionale e quella europea che, a differenza di quanto accaduto in occasione del giudizio davanti alla Corte Costituzionale, difficilmente potrà essere liquidato attraverso una dichiarazione di inammissibilità per non rilevanza della questione in quanto la Commissione europea esercita, attraverso il suo potere di avviare una procedura di infrazione, un controllo molto penetrante sulla corretta applicazione del diritto europeo.

Centrale è quindi il tema se sia possibile “salvare” la legge Nordio da una probabile procedura di infrazione oppure no.

Per quanto riguarda il dato testuale, è praticamente impossibile individuare interpretazioni alternative. Tuttavia, una possibile via d'uscita la offre il dato costituzionale.

Come si è detto nei capitoli precedenti, uno dei criteri per stabilire la conformità a Costituzione di una norma è il principio di offensività: possiamo, dunque, davvero considerare la vendita di fumo (perché di questo si tratta nell'ipotesi di vendita di un'influenza meramente asserita) sufficientemente in grado di porre in pericolo il buon andamento dell'azione amministrativa? Evidentemente no. Ammettere altrimenti (come purtroppo fa certa dottrina⁴⁷) significherebbe pretendere di punire la mera intenzione malvagia. Sul punto la giurisprudenza, sia costituzionale sia di legittimità, è molto chiara: *“Il reato presuppone sempre un fatto umano esteriore, concretamente percepibile, non essendo punibili mere intenzioni o stati d'animo.”*⁴⁸

Ricostruire la questione in questi termini, significa avere la possibilità di richiamare la dottrina dei controlimiti costituzionali, elaborata dalla Corte Costituzionale con le sentenze Frontini (n. 183 del 1973) e Sentenza Fragd (n. 232 del 1989): se una direttiva, un regolamento UE o una sentenza della Corte di Giustizia Europea violassero un principio supremo del nostro ordinamento (quale non può che essere il principio di offensività), la Corte Costituzionale italiana ha il potere di dichiarare l'illegittimità della legge italiana di esecuzione dei Trattati europei, limitatamente alla parte in cui permette l'ingresso di quella specifica norma lesiva. Tale dottrina è stata peraltro riconosciuta dalla stessa Corte di Giustizia europea con la Sentenza del 5 dicembre 2017, Causa C-42/17, nota comunemente anche come “Taricco II”: l'obbligo di adeguamento viene meno se esso comporta una violazione dell'identità costituzionale dello Stato membro riconosciuta e protetta dall'Articolo 4, paragrafo 2, del TUE.

Pertanto, qualora si dovesse arrivare al ricorso per infrazione davanti alla Corte di Giustizia (ma in verità anche prima in sede di fase pre-contenziosa con la Commissione europea), il governo italiano avrebbe tutti gli strumenti argomentativi per difendere la scelta dell'Italia e bloccare l'ingresso nel nostro ordinamento di un vero e proprio obbrobrio giuridico.⁴⁹

4.6 Effetti della riforma sul rapporto intertemporale

In tema di rapporto intertemporale tra la precedente e la presente formulazione dell'articolo 346 bis cp, il passaggio alla nuova formulazione dell'articolo 346-bis c.p. ha complicato notevolmente i rapporti intertemporali.

⁴⁷ In tal senso si richiama la nota 9

⁴⁸ Cass. Pen., Sez. I, n. 11075/1997. Nello stesso senso, C. Cost. Ss. n. 225 del 1987 e n. 139 del 1982

⁴⁹ Sul punto, autorevole dottrina si è espressa nello stesso modo. A titolo esemplificativo, si richiama GAMBARDELLA, op. cit in questo capitolo.

Sotto un primo profilo, avendo ristretto il perimetro della mediazione illecita ai soli casi in cui l'obiettivo sia la commissione di un fatto di reato, la contestuale abrogazione dell'abuso d'ufficio ha generato un impatto dirompente. Fino alla riforma, infatti, l'art. 323 c.p. rappresentava il terreno d'elezione per contestare il traffico di influenze, in virtù dell'ampio novero di condotte consistenti in una violazione dei doveri d'ufficio ad esso riconducibili.

Proprio per questa ragione, stante la nuova struttura del traffico di influenze, il fulcro del problema si sposta sulla necessità di compiere un raffronto diretto tra l'abrogato abuso d'ufficio e il neonato delitto di indebita destinazione di denaro o cose mobili (art. 314 bis cp). Quest'ultima fattispecie, infatti, è stata introdotta dal legislatore proprio con il chiaro intento di rimpiazzarlo parzialmente.

Nel dettaglio, senza avere la pretesa di una trattazione esaustiva del tema che esulerebbe dagli obiettivi del presente lavoro, la riforma, introducendo l'indebita destinazione di denaro o cose mobili, ha selezionato le condotte distrattive precedentemente integranti il reato di abuso d'ufficio e le ha elevate a fattispecie autonoma procedendo all'abrogazione formale delle restanti. In altre parole, l'articolo 314 bis cp rappresenta un'ipotesi speciale rispetto all'abrogato articolo 323 cp.

Pertanto, nelle ipotesi di mediazione onerosa finalizzata alla realizzazione di quelle condotte che precedentemente integravano l'abuso d'ufficio e che oggi integrano l'indebita destinazione di denaro o cose mobili, l'abrogazione dell'articolo 323 cp non produce alcun effetto in quanto i fatti distrattivi mantengono la loro rilevanza penale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 314 bis cp. Diversamente, le condotte non riconducibili al nuovo articolo 314 bis cp, essendo incorse nell'abrogazione, comportano anche il venir meno del traffico di influenze illecite per effetto del secondo comma dell'articolo 346 bis cp, possibilità per il condannato di richiedere la revoca della sentenza di condanna ex art. 673 cpp.

Tale soluzione ermeneutica è stata quella anche adottata dalla giurisprudenza⁵⁰. In particolare, la vicenda che ha portato alla pronuncia in esame, si sviluppava nel 2024 quando la difesa dell'ex sindaco di Roma, Gianni Alemanno, presentava ricorso per Cassazione avverso il rigetto del ricorso in sede esecutiva per richiedere la revoca parziale della condanna definitiva per traffico di influenze illecite a suo carico, sul presupposto che la Legge 114 del 2024, abrogando l'abuso d'ufficio, avesse reso le condotte contestate ad Alemanno penalmente irrilevanti. Nel dettaglio l'imputato aveva ricevuto un pagamento, mascherato da finanziamento elettorale dalle cooperative di un privato, e, in cambio, si era attivato per fare pressione sui

⁵⁰ Cass. pen. I Sez., S. n. 5041/2025

vertici di alcune municipalizzate romane affinché sbloccassero il pagamento di vecchi crediti. Poiché questo intervento mirava ad alterare l'ordine cronologico dei pagamenti della Pubblica Amministrazione, i giudici avevano inizialmente individuato la finalità illecita della mediazione proprio nella volontà di spingere i funzionari a compiere un abuso d'ufficio. Il ricorso

Per comprendere come la Cassazione sia arrivata a riaffermare la rilevanza penale del fatto, bisogna partire dal come la giurisprudenza aveva riorganizzato i reati contro la Pubblica Amministrazione dopo la riforma del 1990. In quell'occasione, il legislatore aveva eliminato la parola "distrazione" dal reato di peculato senza però chiarire quale sarebbe stata la collocazione di tali condotte. Pertanto, la giurisprudenza, supplendo alla scarsa chiarezza dell'intervento normativo, aveva tracciato una linea di confine piuttosto netta basata sullo scopo finale perseguito dal pubblico agente: laddove le risorse venivano deviate per scopi puramente privati si configurava il peculato per appropriazione, mentre nei casi in cui il denaro pubblico veniva distratto per finalità diverse da quelle previste dalla legge, ma pur sempre nell'ambito delle attribuzioni dell'ente, il fatto veniva ricondotto nell'alveo dell'abuso d'ufficio.

Partendo dunque dal presupposto che le distrazioni non appropriative erano ormai radicate nell'alveo dell'abuso d'ufficio, la Corte metteva a confronto il vecchio art. 323 cp con il nuovo delitto di indebita destinazione di denaro o cose mobili. Dall'analisi dei testi la Corte faceva emergere una sovrapposizione strutturale quasi speculare. Il nuovo art. 314 bis cp riprende infatti i medesimi elementi costitutivi della norma abrogata: sul piano oggettivo, esige che il cambio di destinazione del denaro avvenga violando specifiche norme di legge o atti aventi forza di legge che non lasciano margini di discrezionalità; sul piano dell'evento, richiede la produzione intenzionale di un ingiusto vantaggio patrimoniale o di un danno; sul piano soggettivo, è sorretto dallo stesso dolo intenzionale.

Ed è proprio grazie a questa coincidenza di elementi che la Prima Sezione Penale riconosceva l'esistenza di una parziale continuità normativa tra le due fattispecie.

Senonché parte della dottrina ha criticato tale conclusione sostenendo che la Cassazione abbia compiuto un vero e proprio errore metodologico pretendendo di rispondere al quesito confrontando tra loro i reati-fine e non le due "versioni" del traffico di influenze illecite. In particolare, Gambardella critica l'utilizzo, da parte della Corte, della teoria del fatto concreto che possiamo sinteticamente riassumere così: per stabilire se un reato sia stato abrogato o meno, si deve guardare a "cosa ha fatto l'imputato in concreto" per vedere se quella condotta è oggi ancora punibile sotto un'altra veste, e non confrontare **strutturalmente e in astratto** le norme che si sono succedute nel tempo.

Analizzando più nel dettaglio la posizione di Gambardella, emerge come essa costituisca, in ultima analisi, una particolare lettura dell'articolo 2 cp in materia di successione delle leggi penali nel tempo. Egli ritiene infatti che, disponendo la legge, per il tramite della giurisprudenza, che la mediazione era illecita se finalizzata a commettere un "reato", il termine "reato" definisce una "classe chiusa", un insieme preciso e delimitato di norme incriminatrici vigenti in un determinato momento (di cui l'abuso d'ufficio era parte). Nel momento in cui si verifica una "modifica mediata" del traffico di influenze, è come se l'insieme dei "reati-fine" si fosse rimpicciolito: venendo meno la sottoclasse "abuso d'ufficio", l'area operativa del traffico di influenze si sarebbe ristretta in astratto e poiché tra il vecchio abuso d'ufficio e il nuovo art. 314 bis cp non c'è una perfetta identità o continuità strutturale, quella specifica mediazione che mirava all'abuso d'ufficio oggi non sarebbe più prevista dalla legge come reato. Pertanto, la riforma avrebbe causato una *abolitio criminis* parziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2 cp (depenalizzato quel pezzo di traffico di influenze che prima era punibile perché mirava all'abuso d'ufficio), con l'esito radicale, per chi è stato condannato in via definitiva, di poter accedere alla revoca della sentenza di condanna ex articolo 673 cpp.

Se a prima vista la posizione suesposta possa sembrare surreale, in verità risponde ad una ben precisa preoccupazione condivisa da quella parte della dottrina penalistica che rigetta la teoria del fatto concreto e cioè che a procedere in tal senso si rischia di incorrere nel fenomeno per cui, nonostante il legislatore abroghi alcune fattispecie di reato, la giurisprudenza finisca per vanificare tale abrogazione forzando la riconduzione delle condotte abrogate nell'alveo di fattispecie vigenti sulla base di generiche esigenze di tutela dell'integrità dell'ordinamento.

Sebbene le preoccupazioni siano assolutamente fondate, non ritengo che il piano su cui si debba lottare contro le esondazioni del potere giudiziario sia questo: negare la teoria del fatto concreto significa minare le fondamenta dell'intero ordinamento in termini di coerenza sistematica.

Sotto un primo profilo, infatti, la teoria del fatto concreto non rappresenta nient'altro che la sussunzione o sillogismo giudiziale: il giudice deve valutare se un determinato fatto concreto sia riconducibile ad una fattispecie di reato. Affermare che tale operazione debba incontrare una qualche sorta di limite, significa stravolgere e snaturare completamente l'attività giudiziaria.

Si potrebbe d'altro canto obiettare che l'imputato abbia realizzato una mediazione avendo in mente di far realizzare un abuso d'ufficio e punirlo sulla base di una terza norma postuma violi il principio di legalità ed il divieto di analogia in malam partem.

In verità, l'operazione realizzata dalla Cassazione non è stata una sorta di “caccia alle streghe” per trovare a tutti i costi un reato a cui ricondurre la condotta del condannato ma è stata realizzata sulla scorta dell'intenzione dello stesso legislatore, il quale in sede di introduzione dell'articolo 314 bis cp ha affermato esplicitamente che il nuovo reato mirava a colmare il vuoto di tutela lasciato dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio distrattivo.

Dall'altra parte si potrebbe affermare che quando l'imputato ha realizzato il traffico di influenze secondo quanto previsto dalla formulazione del 2019, il "reato-fine" che rendeva illecita la sua mediazione era l'abuso d'ufficio e che l'imputato aveva agito vendendo o acquistando l'influenza per far compiere quella specifica figura di reato.

Senonché tale impostazione mette in crisi altri due pilastri fondativi del nostro diritto penale e cioè il principio “*ignorantia legis non excusat*” di cui all'articolo 5 cp ed il concetto di dolo di cui all'articolo 43 cp. Per quanto concerne il primo, non è necessario che l'imputato sappia di stare violando l'articolo 323 cp o l'articolo 346 bis cp ma è sufficiente che colga il disvalore sociale del fatto. Parimenti, sotto il secondo profilo, quando l'imputato commette un fatto di reato, non deve avere in mente come riferimento la fattispecie astratta ma deve avere in mente di commettere un fatto concreto che abbia determinate caratteristiche (in altre parole deve avere in mente il fatto storico) e che solo in un secondo momento acquisisce rilevanza penale.

Si potrebbe comunque obiettare che gli articoli 5 e 43 c.p. riguardino la colpevolezza del singolo, mentre l'art. 2 cp (successione di leggi) riguardi la struttura oggettiva dell'ordinamento: pertanto, se una norma cessa di esistere in astratto, il giudice non avrebbe più il potere di punire, a prescindere da concetti quali la colpevolezza o il dolo dell'imputato.

In verità affermare questo significherebbe minare l'unità dell'ordinamento in quanto si sosterebbe che il diritto penale lavori a compartimenti stagni. Invece, le norme della parte generale e gli articoli della Costituzione in materia di colpevolezza e principio di legalità si “parlano” tra loro ed acquisiscono significato “relazionandosi” tra loro. A titolo esemplificativo, riprendendo l'articolo 2, l'articolo 5 e l'articolo 43 menzionati nel paragrafo precedente, tutti e tre fanno riferimento ad un “fatto” e ciascuno, come evidenziato, contribuisce a definire l'altro (per esempio l'articolo 5 e l'articolo 43 sono uno lo specchio dell'altro). Se si accogliesse la tesi di Gambardella, il “fatto” di cui all'articolo 5 sarebbe il fatto concreto mentre il “fatto” di cui all'articolo 2 sarebbe un “altro fatto” completamente slegato dal resto dell'ordinamento.

In conclusione, la legittima preoccupazione circa il rispetto del principio di legalità, non può essere soddisfatta scardinando le fondamenta dell'ordinamento.

5. Il traffico di influenze illecite nel diritto comparato: gli esempi di Francia e Spagna

5.1 L'esempio francese

L'esame comparato delle discipline adottate dagli altri paesi europei in materia di traffico di influenze illecite offre interessanti spunti di riflessione in relazione alla normativa italiana.

L'ordinamento francese costituisce il naturale punto di partenza di qualsiasi indagine comparatistica in materia di traffico di influenze illecite, essendo stato tra i primi sistemi giuridici europei a prevedere una specifica incriminazione del fenomeno, in epoca ben anteriore rispetto alle successive sollecitazioni provenienti dalle fonti internazionali e sovranazionali⁵¹.

L'attuale disciplina contenuta nel *Code Pénal* si presenta particolarmente articolata, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 1598 del 13 novembre 2007, che ha significativamente ampliato il quadro normativo originariamente delineato dal codice del 1992. Il legislatore francese ha infatti costruito un sistema fondato su una pluralità di autonome fattispecie incriminatrici, distinguendo tra il traffico di influenze passivo del privato (*trafic d'influence passif*), previsto dall'art. 433-2, comma 1, c.p., e il corrispondente traffico di influenze attivo (*trafic d'influence actif*), disciplinato dall'art. 433-2, comma 2, c.p. A tali ipotesi si aggiunge il traffico di influenze passivo commesso da soggetti investiti di pubbliche funzioni, previsto dall'art. 432-11, comma 2, c.p., nonché la fattispecie speculare del traffico di influenze attivo nei confronti del pubblico agente, disciplinata dall'art. 433-1, comma 2, c.p. Il sistema è completato dalla responsabilità delle *personnes morales* (persone giuridiche o enti) per il reato di traffico di influenze (art. 433-25 c.p.) e dalle ulteriori fattispecie concernenti l'esercizio di influenze nei confronti di funzionari appartenenti ad organizzazioni internazionali ovvero operanti in ambito giurisdizionale (art. 434-9-1 c.p.; artt. 435-2, 435-4, 435-8 e 435-10 c.p.).

Nonostante la pluralità delle figure criminose, le condotte incriminate presentano comunque una struttura sostanzialmente omogenea, differenziandosi essenzialmente a seconda del fatto che il traffico di influenze assuma carattere passivo ovvero attivo. Nella forma passiva, disciplinata dagli artt. 433-2, comma 1, e 432-11, comma 2, cp, la fattispecie si incentra sul “*fait de solliciter ou d'agréer*” (il fatto di sollecitare o accettare) offerte, promesse o altre utilità, direttamente o indirettamente, per sé o per altri, quale corrispettivo dell'abuso di un'influenza reale o supposta nei confronti di un'autorità o di un'amministrazione pubblica. Nella forma

⁵¹ Le prime tracce di un'autonoma incriminazione del traffico di influenze in Francia possono essere rinvenute fin dal codice penale della Francia di Vichy.

attiva, prevista dagli artt. 433-2, comma 2, e 433-1, comma 2, cp, assume invece rilevanza la condotta di colui che cede alle sollecitazioni ricevute ovvero propone, senza diritto, vantaggi di qualsiasi natura affinché il destinatario sfrutti la propria influenza.

Con particolare riguardo alla fattispecie passiva di diritto comune di cui all'art. 433-2, comma 1, cp, il legislatore ha individuato due modalità alternative di realizzazione della condotta, consistenti nella richiesta (*solliciter*) ovvero nell'accettazione (*agr  er*) dell'offerta o della promessa di donativi quale corrispettivo dell'abuso dell'influenza. Il conseguimento della decisione favorevole deve pertanto costituire il risultato della strumentalizzazione dell'influenza esercitata nei confronti del pubblico agente.

Sotto tale profilo, una delle peculiarit   maggiormente significative del modello francese risiede nell'anticipazione della soglia di tutela penale. L'equiparazione, sul piano della rilevanza penale, tra la semplice richiesta e l'accettazione del vantaggio determina infatti l'inclusione nell'area del penalmente rilevante di condotte che, in altri ordinamenti, assumerebbero rilievo soltanto nella forma del tentativo.

Ulteriori differenze emergono dal confronto con l'attuale art. 346 bis cp italiano. In primo luogo, il vantaggio oggetto della pattuizione non deve necessariamente possedere natura patrimoniale, essendo sufficiente qualsiasi utilit   (*avantages quelconques*). In secondo luogo, la finalit   perseguita attraverso la mediazione viene delineata in termini particolarmente ampi, potendo consistere anche nel conseguimento di “*toute autre décision favorable*” (qualsiasi altra decisione favorevole). Diversamente da quanto previsto dall'art. 346-bis c.p. italiano, che circoscrive la rilevanza penale della mediazione ai casi in cui essa sia finalizzata alla commissione di specifici reati contro la pubblica amministrazione, il legislatore francese quindi non individua tassativamente gli esiti illeciti cui deve tendere l'attivit   di intermediazione. Il fulcro della fattispecie non risiede, infatti, nel contenuto della decisione che il mediatore si propone di ottenere – la quale potrebbe essere anche astrattamente legittima o addirittura dovuta –, bens   nelle modalit   abusive attraverso le quali egli intende esercitare la propria influenza sul decisore pubblico. In altri termini, ci   che conferisce disvalore penale alla condotta non    tanto il risultato perseguito, quanto l'indebita strumentalizzazione delle relazioni personali del mediatore al fine di orientare il processo decisionale pubblico.

In tale prospettiva, particolare rilievo assume il concetto di *abuser*, il cui contenuto appare decisivo ai fini della delimitazione dell'area del penalmente rilevante. L'espressione sembra infatti evocare un utilizzo indebito delle relazioni personali del mediatore, siano esse effettivamente esistenti ovvero soltanto vantate. Analogamente a quanto previsto dall'art. 346

bis cp attraverso il riferimento all'utilizzo di relazioni, anche la disciplina francese pare richiedere una vera e propria strumentalizzazione delle proprie aderenze personali al fine di influenzare il processo decisionale dell'autorità pubblica. In tal senso depone altresì l'impiego dell'espressione "*sans droit*", utilizzata per qualificare la condotta del soggetto che propone o accetta il patto illecito.⁵²

La medesima formula ricorre anche nella disciplina del traffico di influenze passivo qualificato, prevista dall'art. 432-11, comma 2, cp e riferita alla condotta posta in essere da una "*personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public*". In tale contesto, il requisito del comportamento tenuto "*sans droit*" viene generalmente ricondotto alla violazione delle norme che disciplinano l'esercizio della funzione pubblica.⁵³

Proprio con riferimento ai soggetti qualificati emerge un'ulteriore differenza rispetto al modello italiano. Mentre l'art. 346 bis cp attribuisce rilievo alla qualifica pubblicistica esclusivamente quale circostanza aggravante, il legislatore francese ha configurato il traffico di influenze passivo del pubblico funzionario (art. 432-11, comma 2, cp) quale autonoma fattispecie di reato, collocandola nel medesimo articolo dedicato alla corruzione passiva e assoggettandola allo stesso trattamento sanzionatorio. Se da un lato la scelta appare giustificata dalla comune idoneità delle due fattispecie a ledere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione pubblica, dall'altro suscita qualche perplessità sul piano della proporzionalità della sanzione. Infatti, sebbene anche nell'ordinamento francese il traffico di influenze è inteso come avamposto contro i reati di corruzione, il disvalore insito nei due reati è profondamente diverso così come è radicalmente diverso il tipo di coinvolgimento del pubblico agente.

Specularmente, l'art. 433-1, comma 2, cp estende il medesimo trattamento sanzionatorio anche al privato acquirente della mediazione del pubblico agente, prevedendo pene sensibilmente più severe rispetto a quelle stabilite per il traffico di influenze tra privati. Il patto concluso con un soggetto investito di pubbliche funzioni è infatti punito con la reclusione fino a dieci anni e con un'ammenda fino a 150.000 euro, mentre il traffico di influenze tra privati è assoggettato ad un regime sanzionatorio significativamente meno rigoroso.

⁵² In questo senso, MERENDA, *Il traffico di influenze illecite: Nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in Dir. Pen. Cont., 2013, p. 12

⁵³ MERENDA, op. cit. p. 12 nota n. 38

Il quadro normativo è stato ulteriormente ampliato dalla legge n. 1598 del 2007, che ha introdotto il *trafic d'influence jurisdictionnel* di cui all'art. 434-9-1 cp, nonché specifiche fattispecie concernenti l'esercizio di influenze nei confronti di funzionari stranieri, appartenenti ad organizzazioni internazionali ovvero operanti presso corti internazionali (artt. 435-2, 435-4, 435-8 e 435-10 cp). Tali ipotesi riproducono sostanzialmente lo schema tipico del traffico di influenze tradizionale, differenziandosi unicamente in relazione ai soggetti destinatari dell'influenza.

Da ultimo, merita di essere evidenziato come il traffico di influenze costituisca, nell'ordinamento francese, uno dei reati presupposto della responsabilità penale delle *personnes morales*, qualora il fatto sia commesso nel loro interesse dai rispettivi organi o rappresentanti.

In prospettiva, la soluzione francese si rivela essere, ad avviso dello scrivente, particolarmente problematica, in primis per la questione dell'incriminazione del traffico delle influenze meramente supposte (di cui si è già ampiamente detto in precedenza). Risulta essere problematica anche sotto il profilo della questione della definizione della parola "abuso", tanto è vero che Pedrazzi⁵⁴, critica l'utilizzo di tale termine in quanto "*di un abuso d'influenza si può parlare solo nel momento in cui se ne faccia concretamente uso*", confermando l'eccessiva vaghezza di tale concetto.

5.2 L'esempio spagnolo

Anche l'ordinamento spagnolo presenta una disciplina particolarmente articolata del traffico di influenze, contenuta negli artt. 428-430 del *Código Penal*. L'impianto normativo si sviluppa lungo due direttrici fondamentali: da un lato, il *tráfico de influencias* propriamente detto, disciplinato dagli artt. 428 e 429 cp; dall'altro, la fattispecie di *ofrecimiento de influencias*, prevista dall'art. 430 cp

Una delle principali peculiarità del modello spagnolo consiste nella scelta di incriminare esclusivamente il traffico di influenze passivo, senza prevedere alcuna forma di responsabilità penale per il soggetto che acquista la mediazione. Diversamente da quanto avviene sia nell'ordinamento francese sia in quello italiano, infatti, il legislatore spagnolo ha ritenuto penalmente rilevante soltanto la condotta di chi esercita la propria influenza sul decisore pubblico, lasciando invece estraneo all'area del penalmente rilevante il comportamento del soggetto che sollecita o remunera tale attività.

⁵⁴ PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1968, p. 942

Le fattispecie di cui agli artt. 428 e 429 cp si fondano sulla condotta di chi, rispettivamente nella qualità di pubblico funzionario o di privato, “*influyere en un funcionario público o autoridad [...] para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero*”, ossia eserciti un'influenza nei confronti di un pubblico funzionario o di un'autorità al fine di ottenere una decisione idonea a procurare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico per sé o per un terzo, senza però richiedere che tale vantaggio derivi necessariamente da una decisione ingiusta del pubblico agente.

Sotto tale profilo, il modello spagnolo si differenzia enormemente sia da quello francese sia da quello italiano. A differenza del primo, infatti, il legislatore iberico circoscrive l'oggetto della mediazione al conseguimento di un'utilità economica, escludendo così vantaggi di altra natura; rispetto al secondo, invece, esso non richiede che l'attività di intermediazione sia finalizzata alla commissione di specifici reati contro la pubblica amministrazione. L'effettivo conseguimento del vantaggio economico, inoltre, non costituisce elemento costitutivo della fattispecie, essendo previsto dal legislatore esclusivamente quale circostanza aggravante.

Per quanto concerne le modalità attraverso cui l'influenza deve essere esercitata, gli artt. 428 e 429 cp richiedono che il soggetto agisca “*prevaliéndose*”, ossia abusando di una posizione di superiorità derivante dalle prerogative connesse al proprio ufficio ovvero da relazioni personali o gerarchiche.

La formula adottata dal legislatore spagnolo si caratterizza, come quella francese dell'abuso, per un elevato grado di indeterminatezza. Proprio in ragione della sua ampiezza semantica, la dottrina⁵⁵ ha ritenuto necessario interpretare restrittivamente il requisito del *prevalimiento*, limitandone l'operatività alle sole ipotesi in cui l'agente si avvalga della propria posizione in modo tale da esercitare un'effettiva pressione sul pubblico funzionario, incidendo in misura significativa sulla sua libertà decisionale. In altri termini, non sarebbe sufficiente la mera esistenza di un rapporto personale o gerarchico tra il mediatore e il decisore pubblico, richiedendosi piuttosto un vero e proprio sfruttamento di tale relazione, idoneo ad alterare il fisiologico processo di formazione della volontà amministrativa.

Diversa è, invece, la logica sottesa all'*ofrecimiento de influencias* disciplinato dall'art. 430 cp. Tale fattispecie non richiede che l'influenza venga concretamente esercitata sul pubblico agente, risultando sufficiente la mera promessa o disponibilità di esercitare in futuro la propria influenza. La disposizione *de qua*, rispetto alle precedenti, realizza pertanto una significativa

⁵⁵ MERENDA, op. cit., p. 14 nota 46

anticipazione della soglia di tutela penale, incriminando comportamenti che si collocano in una fase preparatoria rispetto all'esercizio dell'influenza.

Proprio tale anticipazione della tutela ha suscitato diffuse perplessità nella dottrina penalistica spagnola⁵⁶. Se, da un lato, infatti, le condotte descritte dall'art. 430 cp appaiono certamente riprovevoli sul piano etico, dall'altro, la loro notevole distanza dall'offesa effettiva al bene giuridico protetto induce a dubitare dell'opportunità del ricorso allo strumento penale. A ciò si aggiungono le evidenti difficoltà probatorie che caratterizzano l'accertamento di tali condotte, con il rischio che la fattispecie finisca per assumere una funzione meramente simbolica. Per tale ragione, parte della dottrina ha prospettato l'opportunità di ricorrere, almeno per le ipotesi meno gravi, a strumenti alternativi di natura deontologica o disciplinare, soprattutto quando i comportamenti siano posti in essere nell'esercizio di attività professionali.

Sebbene a prima vista l'*ofrecimiento* ed il traffico di influenze italiano possano assomigliarsi, ponendo entrambi una fase antecedente all'esercizio dell'influenza, la differenza è in verità piuttosto significativa. Infatti, il nostro 346 bis cp, infatti, non si accontenta di una mera promessa o disponibilità futura ma richiede la conclusione di un vero e proprio accordo lasciando dunque presagire una pianificazione molto più dettagliata ad opera delle parti.

La disciplina prevista dagli articoli 428 e 429 del Código Penal spagnolo presenta profili di particolare interesse anche in una prospettiva di riforma dell'ordinamento italiano poiché, collegando la rilevanza penale all'effettivo esercizio dell'influenza sul pubblico funzionario, qualora fosse recepita nel nostro ordinamento, consentirebbe di delimitare la fattispecie del traffico di influenze illecite in modo più rigoroso sotto il profilo dell'offensività, evitando un'eccessiva anticipazione della soglia di tutela penale e, al contempo, semplificando l'accertamento probatorio, in quanto l'attenzione dell'interprete si concentrerebbe sull'effettivo utilizzo dell'influenza piuttosto che sulla sola esistenza di un accordo di mediazione che in concreto può risultare anche piuttosto difficile da provare.

⁵⁶ MERENDA, op. cit. p. 14 nota 48

6. Il Lobbying

6.1 Introduzione

Se finora la trattazione svolta si è concentrata sull'esegesi delle varie norme incriminatrici del traffico di influenze che si sono susseguite nel tempo, la questione relativa al lobbying è rimasta sullo sfondo come una presenza costante e ingombrante, un nodo cruciale che sebbene sia stato ampiamente messo da parte dal legislatore rappresenta in verità il presupposto del traffico di influenze. È ora dunque giunto il momento di affrontare la questione.

Il lobbying può essere sinteticamente definito come un'attività di pressione esercitata sui decisori pubblici da parte di portatori di interessi particolari con lo scopo di influenzare la decisione pubblica stessa.

Fin qui nulla quaestio: in una democrazia rappresentativa appare normale e fisiologico il confronto tra i vari interessi in un processo decisionale pubblico. Infatti, la nostra Costituzione riconosce ampia tutela alla libera manifestazione del pensiero nonché all'eguale dignità della persona davanti alla legge (da intendersi anche come accesso alla partecipazione politica) e al diritto di associazione e petizione. Pertanto, l'atto di informare, sensibilizzare e cercare di convincere il decisore pubblico (i parlamentari, il governo ecc.) a sostenere una determinata causa o a tutelare un determinato interesse (economico, sociale, ambientale) rientra pienamente in tale perimetro.

Problematico diventa però individuare il come: stante la delicatezza degli interessi in gioco e stante il diritto, riconosciuto sempre dall'articolo 3 della Costituzione, di chi esce soccombente da questo confronto di interessi a veder comunque tutelati i suoi diritti, la trasparenza diventa un pilastro fondamentale nella disciplina del lobbying. Infatti, la responsabilità del decisore pubblico può essere fatta valere solo laddove si conoscano le motivazioni della sua decisione.

In Italia, com'è noto, manca ancora una disciplina organica in materia di rappresentanza degli interessi: le uniche tracce presenti risultano essere interventi isolati e "schizofrenici"⁵⁷. Nel vuoto normativo statale si sono susseguiti, nel corso degli anni, numerosi tentativi di

⁵⁷ PETRILLO, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 10 luglio 2015 (L'intervento riprende, aggiornandola, l'Audizione svolta presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, il 12 febbraio 2015, sui disegni di legge in tema di regolamentazione dei gruppi di pressione)

regolamentazione, quasi tutti naufragati per l'anticipata fine delle legislature o per la mancanza di una reale volontà politica di perimetrare il fenomeno.

6.2 I tentativi di regolamentazione del lobbying in Italia

Tra le numerose iniziative legislative volte a disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi, il primo progetto realmente organico è stato rappresentato dal Disegno di legge n. 364, presentato nel corso della XVI Legislatura su iniziativa dell'allora Ministro per l'attuazione del programma di Governo Giulio Santagata. Pur non essendo mai giunto all'approvazione definitiva, tale proposta costituisce ancora oggi un fondamentale punto di riferimento nell'evoluzione della disciplina italiana del lobbying, in quanto affrontava in maniera sistematica i principali profili connessi ai rapporti tra gruppi di interesse e decisori pubblici, delineando un modello ispirato ai principi della trasparenza, della pubblicità e della responsabilizzazione degli operatori.

Il disegno di legge definiva preliminarmente l'attività di rappresentanza di interessi come ogni attività, non sollecitata dal decisore pubblico, diretta a rappresentare interessi leciti di rilevanza non generale mediante proposte, richieste, studi, ricerche, analisi o qualsiasi altra forma di comunicazione, orale o scritta, anche trasmessa con strumenti telematici. Attraverso tale definizione il legislatore tentava di circoscrivere il fenomeno entro confini sufficientemente determinati, distinguendo l'attività di rappresentanza degli interessi dalle ordinarie forme di partecipazione democratica e dalle altre modalità di interlocuzione tra cittadini e pubblici poteri.

Sotto il profilo soggettivo, il testo individuava tre categorie di soggetti destinatari della disciplina. Da un lato si collocavano i rappresentanti di interessi particolari, ossia i soggetti che professionalmente svolgono attività di interlocuzione con i pubblici poteri; dall'altro, i portatori di interessi, identificati nei soggetti nel cui interesse tale attività viene esercitata. Completava il quadro la figura dei decisori pubblici, ricomprendente i membri del Parlamento, i componenti del Governo, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale e gli organi di vertice delle Autorità amministrative indipendenti nell'esercizio delle rispettive funzioni regolatorie. Sebbene la categoria risultasse significativamente più ampia rispetto alle sole istituzioni parlamentari, essa rimaneva comunque circoscritta ai principali centri decisionali dello Stato, senza estendersi ai livelli territoriali.

Fulcro dell'intero impianto normativo era l'istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi, affidato alla gestione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). L'iscrizione al Registro costituiva un presupposto imprescindibile per lo

svolgimento dell'attività di lobbying, secondo una logica che subordinava l'accesso ai decisori pubblici al rispetto di rigorosi obblighi di trasparenza. Ai soggetti iscritti era infatti richiesto di comunicare i propri dati identificativi, i portatori di interesse rappresentati, gli interessi perseguiti, i destinatari dell'attività di rappresentanza nonché le risorse economiche ed organizzative impiegate nello svolgimento dell'attività. A tali obblighi iniziali si affiancava quello di trasmettere annualmente una relazione dettagliata contenente l'indicazione delle attività concretamente svolte e delle risorse utilizzate, consentendo così un controllo costante sull'esercizio dell'attività di rappresentanza degli interessi.

Particolarmente innovativa risultava la scelta di accompagnare gli obblighi imposti ai rappresentanti di interessi con un sistema di incentivi. Il disegno di legge, infatti, non configurava il Registro come un mero strumento di controllo ma quale condizione per l'attribuzione di specifiche prerogative nei rapporti con le istituzioni. Soltanto i soggetti regolarmente iscritti, infatti, avrebbero potuto beneficiare del diritto di accedere alla documentazione rilevante nell'ambito dei procedimenti decisionali e della possibilità di essere formalmente auditi dagli organi pubblici competenti. In tal modo, il legislatore tentava di favorire l'emersione dell'attività di lobbying, inducendo gli operatori ad aderire spontaneamente al sistema di trasparenza attraverso il riconoscimento di vantaggi concreti.

L'accesso a tali prerogative era tuttavia subordinato al rispetto di un articolato codice deontologico, destinato a disciplinare i comportamenti dei rappresentanti di interessi. In particolare, il testo imponeva obblighi di correttezza, buona fede e veridicità delle informazioni fornite ai decisori pubblici, vietando qualsiasi forma di pressione esercitata mediante l'offerta o la promessa di utilità economiche o di altri vantaggi indebiti. La disciplina deontologica rappresentava, pertanto, il necessario complemento del sistema di trasparenza delineato dal Registro, ponendosi quale strumento volto a garantire la correttezza sostanziale dell'attività di rappresentanza degli interessi.

A presidio dell'effettività della disciplina il disegno di legge attribuiva al CNEL funzioni di vigilanza e controllo, prevedendo un sistema sanzionatorio articolato sia sul piano disciplinare sia su quello amministrativo. Nel dettaglio, l'ente era chiamato a verificare il rispetto degli obblighi di registrazione e delle regole deontologiche, potendo irrogare sanzioni pecuniarie nonché provvedimenti di sospensione o cancellazione dal Registro nei confronti dei soggetti inadempienti. Il sistema era infine completato dall'obbligo, posto a carico dello stesso CNEL, di trasmettere annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta, così da assicurare un controllo pubblico sull'evoluzione del fenomeno e sull'efficacia della disciplina.

Nonostante l'indubbio carattere innovativo, il progetto presentava alcune criticità che ne hanno costituito i principali punti di debolezza. In primo luogo, l'elevato numero di adempimenti richiesti ai rappresentanti di interessi rischiava di determinare un aggravio amministrativo difficilmente sostenibile per le realtà associative di minori dimensioni, per gli enti del terzo settore e per le organizzazioni prive di una stabile struttura professionale, finendo per favorire, almeno indirettamente, gli operatori economicamente più organizzati.

Ulteriori perplessità riguardano la delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina. La scelta di escludere alcune categorie tradizionalmente impegnate nella rappresentanza degli interessi, quali le organizzazioni sindacali, in quanto ritenute espressive di interessi generali, rischiava infatti di creare un sistema caratterizzato da differenti livelli di trasparenza, lasciando prive di regolamentazione numerose forme di interlocuzione tra gruppi organizzati e decisori pubblici.

Un ulteriore limite emergeva dalla sostanziale asimmetria della disciplina. Mentre il testo regolava dettagliatamente i comportamenti dei rappresentanti di interessi, nessun obbligo specifico veniva posto a carico dei decisori pubblici destinatari dell'attività di lobbying. Le ipotesi di modifica dei regolamenti parlamentari, inizialmente prospettate al fine di introdurre corrispondenti doveri di trasparenza anche in capo ai soggetti pubblici, non trovarono infatti concreta attuazione, lasciando incompleto il sistema di garanzie delineato dal legislatore.

Infine, anche il regime sanzionatorio appariva suscettibile di alcune riserve. Sebbene il progetto prevedesse un articolato sistema di sanzioni amministrative e disciplinari, esso non era accompagnato da un adeguato presidio penalistico, destinato a essere introdotto soltanto alcuni anni più tardi con l'introduzione del delitto di traffico di influenze illecite. Come evidenziato nei capitoli precedenti, una disciplina del lobbying realmente efficace richiede infatti un equilibrio tra regole di trasparenza e strumenti repressivi: l'assenza dell'una rischia di lasciare eccessivi margini di discrezionalità applicativa, mentre la mancanza dell'altro può ridurre significativamente la forza deterrente dell'intero sistema.

Il disegno di legge Santagata non concluse il proprio iter parlamentare a causa della conclusione anticipata della XVI Legislatura, conseguente alla caduta del Governo e all'impossibilità di costituire una nuova maggioranza parlamentare. Negli anni successivi si sono susseguiti numerosi tentativi di introdurre una disciplina organica dell'attività di rappresentanza degli interessi, nessuno dei quali è tuttavia giunto all'approvazione definitiva. Soltanto con il disegno di legge A.C. 2336, recante «Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi», il legislatore sembra aver ripreso quel percorso, riproponendo molti

degli istituti già individuati nel 2008 ma rielaborandoli alla luce dell'esperienza maturata nel contempo e delle criticità emerse nel dibattito dottrinale e parlamentare⁵⁸. Il provvedimento, presentato dall'on. Nazario Pagano il 1° aprile 2025, è stato approvato dalla Camera dei deputati il 29 gennaio 2026 ed è attualmente all'esame del Senato.

L'impostazione generale del disegno di legge si ricava già dall'articolo 1, il quale individua l'oggetto dell'intervento normativo nella disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, qualificata come contributo alla formazione delle decisioni pubbliche esercitato dai rappresentanti di interessi. La disposizione assume particolare rilievo poiché, diversamente da una concezione tradizionalmente diffidente nei confronti del fenomeno lobbistico, riconosce espressamente la fisiologicità dell'interlocuzione tra soggetti portatori di interessi e decisori pubblici, purché essa si svolga nel rispetto di un quadro di regole idoneo ad assicurarne la trasparenza e la conoscibilità. Coerentemente con tale impostazione, il legislatore individua i principi ispiratori della disciplina nella pubblicità, nella partecipazione democratica, nel pluralismo, nella trasparenza, nella valorizzazione delle competenze tecniche e nella conoscibilità dei processi decisionali. Alle enunciazioni di principio si affiancano le finalità perseguite dall'intervento normativo, consistenti nel garantire la trasparenza delle attività di rappresentanza degli interessi e dei soggetti che vi prendono parte, favorire una partecipazione ordinata ai procedimenti decisionali e consentire ai decisori pubblici di disporre di una base informativa quanto più ampia possibile ai fini della valutazione dell'impatto sociale, economico, amministrativo e di genere delle decisioni da adottare.

Dopo aver delineato i principi generali della disciplina, il disegno di legge definisce con precisione l'ambito soggettivo di applicazione. Anche in questo caso il legislatore costruisce la disciplina attorno a tre figure fondamentali: i rappresentanti di interessi, i portatori di interessi e i decisori pubblici. I primi sono individuati nei soggetti che esercitano professionalmente l'attività di relazioni istituzionali, sia sulla base di un incarico conferito da terzi, sia nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato instaurato con l'organizzazione di appartenenza, ivi comprese le realtà del settore non profit. I portatori di interessi coincidono invece con i soggetti, pubblici o privati, che conferiscono formalmente l'incarico di rappresentanza, mentre la categoria dei decisori pubblici viene definita in termini particolarmente ampi, comprendendo

⁵⁸A titolo esemplificativo, FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, 2015, p. 7, in Forum di Quaderni Costituzionali (Testo depositato presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica in occasione della audizione, tenuta il 12 febbraio 2015, sui disegni di legge in tema di regolamentazione dei gruppi di interesse)

non soltanto i membri del Parlamento e del Governo, ma anche gli amministratori regionali e locali, i consiglieri dei comuni capoluogo, i componenti delle Autorità amministrative indipendenti e gli organi di vertice degli enti pubblici, tanto statali quanto territoriali. A tale disciplina si affianca un sistema di esclusioni volto ad evitare indebite interferenze con attività già sottoposte a regole proprie. Restano pertanto estranee all'ambito di applicazione della legge l'attività giornalistica svolta nell'esercizio della professione, l'azione dei partiti politici diretta a concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, le relazioni sindacali e datoriali fondate sugli strumenti della concertazione, le audizioni parlamentari formalmente disciplinate e tutte le comunicazioni coperte dal segreto di Stato, d'ufficio o professionale.

Fulcro dell'intero impianto normativo è l'istituzione del Registro pubblico per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi, istituito presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). Il Registro costituisce lo strumento attraverso il quale il legislatore intende rendere conoscibili i soggetti che svolgono professionalmente attività di relazioni istituzionali e i relativi interessi rappresentati, ponendosi come elemento centrale dell'intero sistema di trasparenza delineato dal disegno di legge. A differenza di quanto avvenuto in passato, il nuovo Registro è concepito quale banca dati unica nazionale, destinata ad assorbire gli eventuali registri istituiti presso singole amministrazioni o istituzioni pubbliche, così da garantire un quadro uniforme e facilmente accessibile delle attività di rappresentanza degli interessi svolte nei confronti dei decisori pubblici.

L'iscrizione è obbligatoria esclusivamente per i soggetti che esercitano l'attività di rappresentanza degli interessi in modo professionale e continuativo, mentre resta facoltativa per coloro che la svolgano occasionalmente o in via non professionale. L'accesso al Registro è subordinato alla comunicazione di una serie di informazioni idonee ad identificare il rappresentante di interessi e i soggetti per conto dei quali egli opera, assicurando così la piena conoscibilità dei rapporti intercorrenti tra rappresentanti, committenti e decisori pubblici. In tale prospettiva, il Registro non assolve soltanto ad una funzione meramente ricognitiva, ma diviene il presupposto necessario affinché l'attività di rappresentanza possa svolgersi secondo criteri di trasparenza e responsabilità.

Particolare attenzione è dedicata ai requisiti soggettivi richiesti per l'iscrizione, rispetto ai quali il legislatore introduce un articolato sistema di incompatibilità volto a prevenire situazioni di conflitto di interessi e, soprattutto, il fenomeno delle cosiddette porte girevoli. Non possono, infatti, essere iscritti al Registro i decisori pubblici durante l'esercizio del proprio

mandato né nell'anno successivo alla cessazione dello stesso; il divieto è inoltre esteso ai consulenti esterni delle pubbliche amministrazioni, ai dirigenti dei partiti politici, nonché ai soggetti che ricoprano incarichi di amministrazione o di direzione presso società a partecipazione pubblica ed enti pubblici economici. A tali ipotesi di incompatibilità si aggiungono specifici requisiti di onorabilità, essendo preclusa l'iscrizione ai soggetti privi del godimento dei diritti civili e politici, ai minori di età e a coloro che abbiano riportato condanne definitive superiori a due anni di reclusione per reati particolarmente significativi, quali quelli contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione della giustizia, il patrimonio o la personalità dello Stato.

Accanto al Registro, il disegno di legge introduce un ulteriore strumento destinato a garantire la trasparenza del procedimento decisionale: l'Agenda degli incontri. Attraverso tale meccanismo i rappresentanti di interessi iscritti sono tenuti a comunicare, con cadenza trimestrale, gli incontri intrattenuti con i decisori pubblici, indicando per ciascuno di essi la data, il luogo di svolgimento, l'oggetto dell'interlocuzione, gli eventuali ulteriori partecipanti e gli atti normativi o amministrativi cui l'attività di rappresentanza si riferisce. La pubblicazione di tali informazioni consente di ricostruire il percorso seguito dalle attività di lobbying durante l'iter di formazione delle decisioni pubbliche, rendendo conoscibili non soltanto i soggetti coinvolti, ma anche le modalità concrete attraverso cui si sviluppa il dialogo tra interessi organizzati e istituzioni.

Consapevole della particolare rilevanza delle informazioni destinate ad alimentare il Registro e l'Agenda degli incontri, il legislatore introduce altresì un peculiare meccanismo di verifica preventiva della loro attendibilità. Prima della pubblicazione sul portale istituzionale del CNEL, i dati comunicati dal rappresentante di interessi vengono infatti trasmessi al decisore pubblico interessato, il quale dispone di quindici giorni per contestarne l'eventuale inesattezza o incompletezza mediante la presentazione di un'istanza di opposizione. In tal caso, la pubblicazione rimane sospesa sino alla definizione del procedimento da parte dell'organo competente, con l'obiettivo di garantire che le informazioni rese conoscibili al pubblico siano quanto più possibile corrette e affidabili.

L'effettività dell'intero sistema è affidata al Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici, organo collegiale istituito presso il CNEL e composto da nove membri. La composizione del Comitato è espressione della volontà del legislatore di assicurare un elevato grado di indipendenza e competenza tecnica: tre componenti appartengono al CNEL, mentre gli altri sei sono individuati mediante sorteggio tra professori ordinari di discipline

giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione. L'incarico è svolto a titolo completamente gratuito ed è assistito da un rigoroso regime di incompatibilità, volto ad evitare qualsiasi rapporto economico o professionale con soggetti iscritti al Registro.

Al Comitato sono attribuite funzioni particolarmente ampie, che spaziano dalla gestione del Registro all'esercizio dei poteri di vigilanza, fino all'adozione dei provvedimenti sanzionatori nei confronti dei rappresentanti di interessi che violino la disciplina legislativa o il futuro Codice deontologico. Quest'ultimo, la cui adozione è demandata allo stesso Comitato, è destinato a integrare la disciplina legislativa mediante la definizione delle regole di comportamento cui i rappresentanti di interessi dovranno attenersi nello svolgimento della propria attività.

Il sistema sanzionatorio previsto dal disegno di legge si articola su un duplice livello. Da un lato sono previste sanzioni disciplinari, graduabili in funzione della gravità della violazione, che possono consistere nell'ammonizione, nella censura, nella sospensione temporanea dal Registro fino ad un anno ovvero, nei casi più gravi, nella cancellazione dello stesso. Quest'ultima comporta, inoltre, l'impossibilità di presentare una nuova domanda di iscrizione prima che sia decorso un anno dalla sua adozione. Dall'altro lato, il legislatore introduce un sistema di sanzioni amministrative pecuniarie, applicabili nei confronti dei rappresentanti di interessi che trasmettano informazioni false o incomplete, omettano le comunicazioni obbligatorie ovvero rifiutino di fornire i chiarimenti richiesti dall'autorità di vigilanza. L'importo della sanzione è compreso tra 1.000 e 5.000 euro.

L'irrogazione delle sanzioni è subordinata al pieno rispetto delle garanzie del contraddittorio e del diritto di difesa dell'interessato. I provvedimenti adottati dal Comitato sono inoltre inseriti nella scheda personale del rappresentante di interessi, divenendo conoscibili attraverso il Registro pubblico, mentre le relative controversie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

L'analisi del disegno di legge A.C. 2336 evidenzia come il legislatore non abbia inteso elaborare un modello radicalmente nuovo di disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi, bensì sviluppare e perfezionare l'impianto già delineato dal disegno di legge Santagata. Rimane infatti immutata la scelta di fondo di affidare la regolazione del fenomeno ad un sistema imperniato sul Registro pubblico, sulla pubblicità dell'attività svolta dai rappresentanti di interessi e su un apparato di vigilanza affidato al CNEL. Ciò che muta sensibilmente è, piuttosto, il livello di dettaglio della disciplina e la capacità della stessa di affrontare alcune delle principali criticità che avevano caratterizzato il precedente progetto normativo.

Una prima significativa innovazione riguarda l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina. Il ddl Santagata concentrava l'attenzione principalmente sui rapporti intercorrenti tra rappresentanti di interessi e vertici dello Stato, limitando la categoria dei decisori pubblici ai membri del Parlamento, del Governo, ai dirigenti generali e ai vertici delle Autorità indipendenti. Il disegno di legge A.C. 2336 adotta invece una prospettiva sensibilmente più ampia, ricomprendendo anche gli amministratori regionali e locali, i consiglieri dei comuni capoluogo e gli organi di vertice di tutti gli enti pubblici statali e territoriali. Si tratta di una scelta che riflette una maggiore consapevolezza circa le modalità con cui il fenomeno lobbistico si manifesta nella realtà contemporanea. Le decisioni suscettibili di incidere sugli interessi economici e sociali non vengono infatti assunte esclusivamente a livello parlamentare o governativo, ma sono frequentemente adottate anche dalle amministrazioni territoriali e dalle autorità amministrative indipendenti. L'estensione dell'ambito soggettivo della disciplina consente, pertanto, di ricomprendere all'interno del sistema di trasparenza una parte significativa dell'attività di interlocuzione tra interessi organizzati e pubblici poteri che il ddl Santagata lasciava sostanzialmente priva di regolamentazione.

Un secondo profilo di particolare rilievo concerne l'evoluzione degli strumenti di trasparenza. Il ddl Santagata subordinava l'iscrizione al Registro all'obbligo di presentare una relazione annuale sulle attività svolte, soluzione certamente idonea a fornire un quadro complessivo dell'attività esercitata dai rappresentanti di interessi, ma non sufficiente a ricostruire puntualmente l'effettivo svolgimento del processo decisionale. Il disegno di legge A.C. 2336 introduce invece un sistema di trasparenza più avanzato mediante l'istituzione dell'Agenda degli incontri. Sebbene il legislatore non utilizzi espressamente tale terminologia, la disciplina appare chiaramente ispirata al modello della legislative footprint, già ampiamente diffuso nell'ambito delle istituzioni europee. La registrazione periodica degli incontri consente infatti di seguire lo sviluppo delle interlocuzioni tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici durante l'intero iter di formazione degli atti normativi e amministrativi, rendendo conoscibili non soltanto i soggetti coinvolti, ma anche il momento, il luogo e l'oggetto delle interlocuzioni. La trasparenza non assume più una dimensione esclusivamente documentale, ma diviene uno strumento di ricostruzione del procedimento decisionale.

Ulteriore elemento di novità è rappresentato dal rafforzamento dei meccanismi di controllo sull'attendibilità delle informazioni rese dai rappresentanti di interessi. Il ddl Santagata si limitava essenzialmente ad affidare al CNEL poteri di vigilanza successiva, senza disciplinare specifici strumenti di verifica preventiva dei dati inseriti nel Registro. Il nuovo disegno di legge

introduce, invece, una procedura di verifica preventiva fondata sul coinvolgimento diretto del decisore pubblico interessato, cui è riconosciuta la facoltà di contestare la veridicità o la completezza delle informazioni prima della loro pubblicazione. Tale soluzione contribuisce ad aumentare l'affidabilità delle informazioni destinate ad alimentare il Registro pubblico e riduce sensibilmente il rischio che dati inesatti possano essere divulgati, rafforzando la credibilità dell'intero sistema.

Un ulteriore profilo di evoluzione riguarda la disciplina delle incompatibilità e la prevenzione dei conflitti di interessi. Il ddl Santagata dedicava scarsa attenzione al fenomeno delle cosiddette porte girevoli, limitandosi a disciplinare i comportamenti dei rappresentanti di interessi durante lo svolgimento della loro attività. Il disegno di legge A.C. 2336 affronta invece il tema in maniera molto più organica, introducendo un articolato sistema di incompatibilità volto ad evitare che soggetti recentemente investiti di funzioni pubbliche possano immediatamente trasferire nel settore privato il patrimonio di relazioni, informazioni e conoscenze acquisito nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Il divieto di iscrizione al Registro esteso anche all'anno successivo alla cessazione della carica, unitamente all'inclusione di ulteriori categorie di soggetti quali dirigenti di partito, consulenti della pubblica amministrazione e amministratori di società partecipate, testimonia una maggiore sensibilità del legislatore nei confronti di una delle problematiche maggiormente dibattute nell'ambito della regolazione del lobbying.

Nel complesso, il disegno di legge A.C. 2336 appare dunque caratterizzato da un grado di maturazione sensibilmente superiore rispetto al ddl Santagata. Pur conservando l'impostazione generale fondata sulla trasparenza e sulla pubblicità dell'attività di rappresentanza degli interessi, esso amplia significativamente il perimetro soggettivo della disciplina, introduce strumenti di tracciabilità del processo decisionale più evoluti, rafforza i meccanismi di controllo e dedica particolare attenzione alla prevenzione dei conflitti di interessi. Tali elementi testimoniano una più profonda consapevolezza del ruolo che il lobbying svolge nei moderni sistemi democratici e dell'esigenza di disciplinarlo non già mediante pure limitazioni dell'attività di rappresentanza, bensì attraverso strumenti idonei a renderne conoscibili modalità di svolgimento, protagonisti e incidenza sul procedimento decisionale.

Ciò non significa, tuttavia, che il disegno di legge sia esente da profili problematici. Pur rappresentando un significativo passo avanti verso una compiuta regolamentazione dell'attività di lobbying, la proposta presenta ancora alcuni aspetti suscettibili di incidere sull'effettività della futura disciplina. Tali criticità sono state, infatti, puntualmente evidenziate dall'ANAC, la quale,

pur esprimendo un giudizio complessivamente favorevole sull'impianto della riforma, ha formulato alcune osservazioni concernenti specifici profili della disciplina⁵⁹.

In primo luogo, l'Autorità ha rilevato una significativa asimmetria negli obblighi di trasparenza gravanti sui soggetti coinvolti nell'attività di rappresentanza di interessi. Se, infatti, i rappresentanti di interessi sono tenuti ad iscriversi nel Registro pubblico, ad aggiornare periodicamente l'Agenda degli incontri e a rendicontare dettagliatamente i rapporti intercorsi con i decisori pubblici, questi ultimi non risultano destinatari di obblighi speculari di pubblicazione e rendicontazione. Una simile impostazione rischia di compromettere l'effettività del sistema di trasparenza delineato dal legislatore, poiché l'onere di documentare gli incontri ricade esclusivamente sul lobbista, senza che siano previste analoghe responsabilità in capo al decisore pubblico. Ad avviso di ANAC, sarebbe pertanto opportuno introdurre un corrispondente obbligo informativo anche a carico di quest'ultimo, al fine di assicurare una maggiore completezza ed attendibilità dei dati relativi all'attività di lobbying.

Un ulteriore profilo problematico concerne il regime delle esclusioni soggettive previsto dal disegno di legge. Pur esprimendo apprezzamento per la scelta di adottare una nozione ampia di rappresentante di interessi, ANAC ha manifestato perplessità in relazione all'esclusione dagli obblighi di iscrizione e trasparenza riconosciuta alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e alle organizzazioni dei datori di lavoro. Secondo l'Autorità, una simile deroga rischia di sottrarre al controllo pubblico alcuni tra i più rilevanti portatori di interessi economici e sociali del Paese, determinando aree di opacità proprio nei settori maggiormente interessati dall'attività di pressione istituzionale. Sotto tale profilo, la previsione di ampie esclusioni soggettive potrebbe risultare difficilmente conciliabile con le stesse finalità di trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali perseguite dal disegno di legge.

Le critiche dell'ANAC, colgono nel segno: per quanto riguarda la distribuzione degli obblighi di trasparenza, leggendo il ddl, si ha costantemente l'impressione che il legislatore sia quasi ossessionato dal normare in ogni minimo dettaglio il comportamento che dovrebbero tenere i lobbisti senza però adottare il medesimo rigore nei confronti dei decisori pubblici.

Per quanto riguarda invece l'esclusione dal perimetro applicativo della disciplina delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle organizzazioni dei datori di lavoro, ritengo doverose alcune precisazioni. Sebbene la critica formulata dall'ANAC appaia condivisibile, in

⁵⁹ Osservazioni di ANAC sul disegno di legge A.S. n. 1780: "Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi", documento trasmesso alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. n. 1780

quanto tali soggetti svolgono a tutti gli effetti attività di rappresentanza di interessi e non dovrebbero beneficiare di un'esenzione generalizzata, ritengo che dovrebbe essere espressamente esclusa dall'ambito di applicazione della disciplina la concertazione economico-sociale. Quest'ultima, infatti, non costituisce una comune attività di lobbying, bensì una peculiare forma di confronto istituzionalizzato tra Governo e parti sociali, finalizzata alla definizione condivisa delle principali politiche economiche e sociali della Nazione. Assoggettare tale attività alle ordinarie regole previste per la rappresentanza di interessi rischierebbe di confondere due fenomeni profondamente diversi per funzione, struttura e finalità.

6.3 Comparazione con altri ordinamenti

Sebbene la regolamentazione del *lobbying* rappresenti un passo ancora incompiuto nell'ordinamento italiano, l'esperienza maturata in altri Paesi consente di individuare i principali modelli attraverso i quali le democrazie contemporanee hanno disciplinato l'attività di rappresentanza degli interessi. L'analisi comparata assume, pertanto, particolare rilievo, poiché permette non solo di individuare le diverse tecniche normative adottate, ma anche di comprendere le possibili direttrici lungo le quali potrebbe svilupparsi il futuro intervento del legislatore italiano. La dottrina⁶⁰ ha, in proposito, individuato due fondamentali modelli di regolazione del fenomeno lobbistico: da un lato, il modello della «regolamentazione-trasparenza», volto prevalentemente a rendere conoscibili i rapporti intercorrenti tra gruppi di interesse e decisori pubblici; dall'altro, il modello della «regolamentazione-partecipazione», caratterizzato dall'inserimento strutturato dei rappresentanti di interessi all'interno dei processi decisionali pubblici.

L'esperienza più significativa è senza dubbio rappresentata dagli Stati Uniti d'America, tradizionalmente considerati il paradigma della regolamentazione del lobbying. In tale ordinamento, l'attività di rappresentanza degli interessi gode di una peculiare legittimazione costituzionale, trovando fondamento nel Primo Emendamento della Costituzione, che tutela la libertà di espressione e il diritto dei cittadini di rivolgersi ai pubblici poteri per ottenere la tutela dei propri interessi. La giurisprudenza della Corte Suprema ha progressivamente riconosciuto che l'attività di lobbying costituisce una forma di partecipazione al processo democratico,

⁶⁰ FROSINI op. cit. e PETRILLO, op. cit. e *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 2, dicembre 2013, pp. 471 ss, Il Mulino – Rivisteweb

strettamente connessa alle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione. Come osservato da Frosini, negli Stati Uniti il lobbying è talmente radicato nella cultura politico-istituzionale da essere considerato una componente connaturata al sistema costituzionale stesso, al punto da essere definito, secondo una celebre espressione, "*as American as apple pie*".

Proprio in ragione di tale riconoscimento costituzionale, il legislatore statunitense ha sviluppato nel tempo una disciplina particolarmente articolata. Già con il Federal Regulation of Lobbying Act del 1946 vennero introdotti obblighi di registrazione e pubblicità delle attività svolte dai lobbisti nei confronti del Congresso. Successivamente, il Lobbying Disclosure Act del 1995 ha profondamente riformato la materia, imponendo ai rappresentanti di interessi l'obbligo di iscrizione in appositi registri e di comunicazione periodica delle attività esercitate, dei clienti rappresentati e delle risorse economiche impiegate. A tali obblighi si sono aggiunte, con l'Honest Leadership and Open Government Act del 2007, ulteriori misure volte a prevenire conflitti di interesse e a disciplinare il fenomeno delle cosiddette porte girevoli. L'esperienza statunitense è generalmente ricondotta dalla dottrina⁶¹ al modello della «regolamentazione-partecipazione», caratterizzato dalla volontà di favorire il contributo dei gruppi di interesse al procedimento decisionale, subordinandolo tuttavia al rispetto di rigorosi obblighi di trasparenza.

Accanto al modello statunitense, particolare rilievo assume l'esperienza canadese. Anche il Canada dispone di una normativa organica in materia di lobbying, attualmente contenuta nel *Lobbying Act*, che prevede un articolato sistema di registrazione obbligatoria, obblighi informativi periodici e specifiche incompatibilità per gli ex titolari di cariche pubbliche. Peculiarità del sistema canadese è la presenza del *Commissioner of Lobbying*, autorità indipendente incaricata di vigilare sul rispetto della disciplina e di garantire la correttezza dei rapporti tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici. La dottrina riconduce l'ordinamento canadese al modello della «regolamentazione-trasparenza», nel quale la finalità principale della disciplina consiste nel rendere conoscibili le attività di pressione esercitate sui pubblici poteri piuttosto che nel favorire forme strutturate di partecipazione al procedimento decisionale.

Un approccio parzialmente diverso si rinviene nell'esperienza britannica. Nel Regno Unito, tradizionalmente caratterizzato da una minore formalizzazione dei rapporti tra gruppi di interesse e istituzioni, la regolamentazione del lobbying è stata a lungo affidata prevalentemente a meccanismi di autoregolamentazione e a codici di condotta adottati dagli stessi operatori del settore. Solo in tempi relativamente recenti il legislatore è intervenuto mediante l'approvazione del *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*

⁶¹ FROSINI op. cit. e PETRILLO, op. cit.

del 2014, introducendo un registro dei consulenti lobbisti professionali e specifici obblighi di pubblicità. Nonostante l'intervento normativo, il sistema britannico continua a essere caratterizzato da un elevato grado di flessibilità e da un significativo affidamento a strumenti di autoregolamentazione.

Ulteriori esperienze meritevoli di attenzione sono quelle di Israele, Australia, Polonia, Ungheria, Estonia e Lituania, ordinamenti nei quali il legislatore ha progressivamente introdotto forme di registrazione dei rappresentanti di interessi e obblighi di trasparenza volti a rendere conoscibili i rapporti intercorrenti tra gruppi organizzati e decisori pubblici. Come evidenziato dalla dottrina⁶², tali interventi normativi, pur differenziandosi sensibilmente quanto al grado di dettaglio e alle tecniche regolatorie adottate, risultano accomunati dalla medesima esigenza di assicurare la trasparenza del processo decisionale e di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche.

L'analisi comparata consente, pertanto, di formulare alcune considerazioni di carattere generale. In primo luogo, emerge come nei principali ordinamenti democratici l'attività di lobbying non venga considerata di per sé patologica o incompatibile con il principio democratico, bensì quale manifestazione del pluralismo sociale e strumento di partecipazione ai processi decisionali pubblici. In secondo luogo, l'esperienza comparata dimostra che la regolamentazione del fenomeno non persegue finalità repressive, ma mira principalmente a garantire la trasparenza delle relazioni tra interessi organizzati e potere pubblico. Infine, i diversi modelli normativi confermano come l'effettività della disciplina dipenda dalla capacità del legislatore di individuare un equilibrato temperamento tra esigenze di pubblicità, libertà di partecipazione e prevenzione dei conflitti di interesse.

Una menzione speciale merita la disciplina europea, la quale ha progressivamente sviluppato un sistema volto a garantire la trasparenza delle relazioni intercorrenti tra istituzioni europee e rappresentanti di interessi. L'interesse per il modello europeo discende non soltanto dalla centralità assunta dalle istituzioni dell'Unione nei processi decisionali sovranazionali, ma anche dal fatto che numerose soluzioni successivamente proposte dal legislatore italiano sembrano chiaramente ispirarsi agli strumenti elaborati in sede europea.

Il sistema europeo costituisce l'esempio paradigmatico del modello della «regolamentazione-partecipazione», caratterizzato dalla volontà di favorire il coinvolgimento dei gruppi di interesse nel procedimento decisionale, subordinandone tuttavia l'accesso al rispetto di specifici obblighi di trasparenza. In tale prospettiva, la rappresentanza degli interessi

⁶² FROSINI op. cit. e PETRILLO, op. cit.

non viene considerata un fenomeno patologico o incompatibile con il principio democratico, bensì uno strumento idoneo ad arricchire il processo decisionale mediante l'apporto di competenze tecniche, informazioni specialistiche ed elementi utili alla valutazione dell'impatto delle future decisioni normative.

La progressiva istituzionalizzazione del dialogo tra istituzioni europee e società civile trova oggi il proprio fondamento primario nell'art. 11 del Trattato sull'Unione europea, introdotto dal Trattato di Lisbona. Tale disposizione prevede, da un lato, che le istituzioni dell'Unione offrano ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le proprie opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione e, dall'altro, che esse mantengano un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Viene così consacrato, a livello di diritto primario, il principio secondo cui il processo decisionale europeo deve svilupparsi attraverso forme strutturate di interlocuzione con i portatori di interessi, nel rispetto dei principi di apertura, partecipazione e trasparenza. E non potrebbe essere altrimenti: l'evidente deficit di democraticità che caratterizza da sempre le istituzioni europee ha reso necessario recuperare per altre vie una maggiore partecipazione dei cittadini europei.

Sul piano operativo, il principale strumento di regolazione del fenomeno è rappresentato dal Registro per la trasparenza, istituito nel 2011 mediante un Accordo interistituzionale tra Parlamento europeo e Commissione europea e successivamente oggetto di una profonda revisione culminata nell'Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021, cui ha aderito anche il Consiglio dell'Unione europea. Il Registro è finalizzato a censire le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi che svolgono attività dirette a influenzare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche europee, rendendo conoscibili i soggetti coinvolti, gli interessi perseguiti, le risorse economiche impiegate e le attività concretamente svolte.

L'iscrizione al Registro, pur non essendo formalmente obbligatoria, costituisce nella prassi una condizione pressoché indispensabile per l'accesso ai principali canali di interlocuzione istituzionale. In particolare, la registrazione rappresenta il presupposto necessario per partecipare a numerose attività istituzionali, quali incontri con alti funzionari europei, audizioni parlamentari o eventi organizzati dalle istituzioni dell'Unione.

Ai soggetti iscritti è richiesto di fornire una serie articolata di informazioni concernenti la propria identità, gli interessi rappresentati, i clienti eventualmente assistiti, gli obiettivi perseguiti e le risorse finanziarie destinate alle attività di rappresentanza. Tali dati sono pubblicamente accessibili e devono essere periodicamente aggiornati, così da consentire ai

cittadini di conoscere i soggetti che partecipano alla formazione delle politiche europee e di verificare l'incidenza esercitata dai diversi gruppi di interesse sul processo decisionale.

A completamento del sistema, il Registro è accompagnato da un Codice di condotta cui tutti i soggetti iscritti sono tenuti a conformarsi. Esso impone obblighi di correttezza, trasparenza e lealtà nei rapporti con le istituzioni europee, vietando, tra l'altro, la trasmissione di informazioni false o fuorvianti e qualsiasi comportamento suscettibile di compromettere l'integrità del procedimento decisionale. La violazione delle regole di condotta può comportare l'adozione di misure sanzionatorie, tra cui la sospensione o la cancellazione dal Registro.

L'esperienza europea appare particolarmente significativa anche sotto un diverso profilo. Essa dimostra, infatti, come la regolamentazione del lobbying possa essere concepita non già in termini esclusivamente repressivi, ma quale strumento volto a favorire forme ordinate e trasparenti di partecipazione della società civile ai processi decisionali pubblici.

7. La responsabilità degli enti e le misure di commissariamento dell'impresa

Un'analisi approfondita del traffico di influenze illecite non può arrestarsi alla sola disciplina della responsabilità penale delle persone fisiche. Nella prassi, infatti, le condotte di mediazione illecita sono frequentemente poste in essere nell'interesse o a vantaggio di imprese che intendono conseguire appalti pubblici, autorizzazioni, concessioni o altri provvedimenti favorevoli. In tali ipotesi, il beneficio economico derivante dall'attività illecita non si esaurisce nella sfera patrimoniale del mediatore o del pubblico agente, ma si trasferisce, in via diretta o indiretta, all'ente nel cui interesse la condotta è stata realizzata.

Proprio tale constatazione ha progressivamente indotto il legislatore ad affiancare alla tradizionale risposta penale una serie di strumenti di natura amministrativa destinati ad incidere direttamente sull'organizzazione dell'impresa. L'obiettivo è duplice: da un lato, evitare che l'ente possa continuare a beneficiare degli effetti economici del reato; dall'altro, incentivare l'adozione di modelli organizzativi idonei a prevenire il rischio di commissione di reati contro la pubblica amministrazione. In questa prospettiva si collocano, seppur con finalità e presupposti differenti, sia le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa previste dall'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, sia la disciplina della responsabilità degli enti contenuta nel d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, entrambe espressione della tendenza del legislatore a coinvolgere direttamente l'impresa nella strategia di contrasto ai fenomeni corruttivi.

7.1 L'articolo 32 del Decreto Legge 90/2014: le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa

L'art. 32 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto un sistema di misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa volto a garantire la prosecuzione dell'esecuzione di appalti e concessioni pubbliche nei casi in cui emergano gravi indizi di fenomeni corruttivi o di infiltrazione criminale. La ratio dell'istituto, come anticipato, consiste nel contemperare l'esigenza di assicurare il regolare completamento di opere o servizi di interesse pubblico con quella di impedire che l'impresa continui a gestire la commessa beneficiando degli effetti di condotte illecite.

Nell'ambito di tale sistema assume un ruolo centrale l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), cui il legislatore attribuisce una funzione di vigilanza e di impulso. Infatti, Al ricorrere

dei presupposti previsti dall'art. 32⁶³, il Presidente dell'ANAC può formulare al Prefetto territorialmente competente una proposta motivata per l'adozione delle misure previste dalla disposizione. Già in questa fase, la scelta della misura da proporre deve essere effettuata nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, individuando lo strumento meno invasivo idoneo a fronteggiare la situazione concreta. Spetta poi al Prefetto verificare la sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge e valutare la proposta formulata dall'ANAC, disponendo, ove ne ricorrano le condizioni, la misura ritenuta proporzionata alla gravità dei fatti accertati e all'interesse pubblico alla prosecuzione del contratto. In tal modo, il principio di proporzionalità permea l'intero procedimento, guidando tanto l'attività propositiva dell'ANAC quanto la successiva decisione prefettizia.

Coerentemente con tale impostazione, l'art. 32 prevede tre distinti strumenti di intervento, graduati secondo un ordine crescente di incisività. La misura meno gravosa consiste nell'attività di sostegno e monitoraggio dell'impresa, affidata ad esperti incaricati di impartire prescrizioni organizzative finalizzate al ripristino di condizioni di legalità e trasparenza nella gestione aziendale. Qualora tale intervento non risulti sufficiente, ovvero la gravità dei fatti lo renda inadeguato, il Prefetto può disporre la rinnovazione degli organi sociali, ordinando la sostituzione del soggetto direttamente coinvolto nella vicenda illecita. Solo nei casi di maggiore gravità, ovvero qualora l'impresa non provveda alla sostituzione degli organi nel termine assegnato, trova applicazione la misura più incisiva della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, limitatamente all'esecuzione della commessa pubblica interessata, affidata ad amministratori nominati dal Prefetto. Il legislatore ha dunque delineato un sistema progressivo di interventi, nel quale le misure sono applicate secondo una logica di gradualità, privilegiando sempre quella meno invasiva tra quelle concretamente idonee a tutelare l'interesse pubblico.

Come anticipato, presupposto per l'applicazione di tali misure è la ricorrenza di una delle situazioni espressamente individuate dal primo comma dell'art. 32 con riferimento ai reati ivi indicati, tra i quali il legislatore ha ricompreso anche il delitto di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p. Proprio tale scelta ha dato luogo ad un vivace dibattito dottrinale, soprattutto con riguardo alla compatibilità tra la natura anticipata della fattispecie incriminatrice

⁶³ In particolare, l'art. 32 trova applicazione, da un lato, quando l'autorità giudiziaria procede per uno dei reati espressamente indicati dalla disposizione – tra i quali figura anche il delitto di traffico di influenze illecite – ovvero quando emergano situazioni anomale e sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali riferibili all'impresa aggiudicataria di un appalto, di una concessione o di un contratto generale. In tali ipotesi, il Presidente dell'ANAC informa anche il Procuratore della Repubblica competente.

di cui all'articolo 346 bis cp e la particolare incisività delle misure amministrative previste dalla disposizione.

Tra le critiche rivolte alla disciplina del traffico di influenze illecite merita particolare attenzione quella formulata da Nicola Maria Maiello⁶⁴, il quale concentra l'attenzione sulle conseguenze derivanti proprio dall'inserimento dell'art. 346-bis c.p. nel catalogo dei reati che consentono l'applicazione delle misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa.

Secondo Maiello, tale scelta legislativa apparirebbe difficilmente conciliabile con la natura del delitto di traffico di influenze illecite. La misura del commissariamento nasce infatti per assicurare la prosecuzione di appalti pubblici la cui aggiudicazione risulti gravemente compromessa da fenomeni corruttivi, consentendo allo Stato di preservare l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera senza interrompere l'attività dell'impresa. Essa presuppone, quindi, un collegamento significativo tra il reato contestato e l'ottenimento della commessa pubblica.

Tale collegamento, ad avviso dell'Autore, difetterebbe proprio nel caso del traffico di influenze illecite in quanto la fattispecie incrimina una condotta che si colloca in una fase estremamente anticipata rispetto alla corruzione, sanzionando il semplice accordo volto ad esercitare una mediazione illecita nei confronti del pubblico agente, senza richiedere né il perfezionamento dell'accordo corruttivo né, tantomeno, l'effettivo conseguimento del vantaggio perseguito. Il legislatore, pertanto, finirebbe per far discendere una misura amministrativa particolarmente invasiva da un reato che presenta un grado di offensività ancora embrionale.

Nel dettaglio, Maiello evidenzia un problema di ragionevolezza in quanto il traffico di influenze costituisce un reato caratterizzato da un'offesa anticipata, tanto che lo stesso legislatore lo ha tradizionalmente collocato in una fascia di gravità intermedia, come dimostra la pena relativamente contenuta.

L'autore sottolinea poi un profilo di **incongruenza funzionale** nell'ipotesi in cui la mediazione illecita non abbia prodotto alcun effetto concreto sull'aggiudicazione dell'appalto. In una simile ipotesi, l'applicazione del commissariamento perderebbe la propria funzione cautelare e preventiva, trasformandosi sostanzialmente in una misura di carattere punitivo nei confronti dell'impresa, la quale verrebbe privata della gestione della commessa pur senza che questa costituisca il frutto della condotta contestata. Diversamente, se la mediazione avesse effettivamente determinato il conseguimento della commessa attraverso un accordo con il

⁶⁴ MAIELLO, *Traffico di influenze illecite e misure di commissariamento dell'impresa: le ragioni di una relazione problematica*, in Cassazione penale, fasc. 12, 2018, pag. 4424

pubblico ufficiale, il traffico di influenze verrebbe normalmente assorbito da fattispecie più gravi, quali la corruzione, le quali già costituiscono autonomo presupposto del commissariamento. Da ciò Maiello ricava che l'inserimento dell'art. 346-bis c.p. nel catalogo dei reati rilevanti risulta sostanzialmente privo di una reale utilità applicativa.

A tali rilievi si aggiunge una critica di carattere più generale. L'Autore osserva infatti che il traffico di influenze continui a presentare significativi problemi di determinatezza, soprattutto con riguardo alla distinzione tra mediazione illecita e attività di lobbying, ancora priva di una disciplina organica nell'ordinamento italiano (seppure ad oggi in fase di definizione): in questo contesto, attribuire ad una fattispecie dai contorni incerti la capacità di giustificare misure amministrative fortemente limitative della libertà d'impresa apparirebbe, secondo Maiello, una scelta discutibile sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, in quanto le criticità del traffico di influenze, al netto delle questioni inerenti la sua formulazione, si riflettono anche sul sistema delle conseguenze extrapenali che il legislatore ha progressivamente collegato alla sua commissione, alterando il rapporto di proporzionalità tra gravità dell'offesa e intensità della risposta dell'ordinamento.

Le critiche mosse da Maiello appaiono parzialmente infondate se si considera il traffico di influenze sotto una diversa prospettiva. Infatti, il disvalore del traffico di influenze deriva dall'attitudine dell'influenza mercanteggiata a produrre un effetto distorsivo sull'amministrazione e non già dall'accordo puro e semplice che potrebbe ben avere ad oggetto anche qualcosa di inesistente⁶⁵. Pertanto, l'offensività è tutt'altro che limitata.

La critica secondo cui, qualora la mediazione non abbia prodotto effetti, l'applicazione del commissariamento perderebbe la propria funzione cautelare e preventiva, trasformandosi sostanzialmente in una misura di carattere punitivo, appare anch'essa suscettibile di qualche riserva: le misure previste dall'art. 32 presuppongono comunque uno stretto collegamento tra il procedimento penale e lo specifico contratto pubblico interessato, essendo finalizzate proprio ad assicurarne la prosecuzione nel rispetto della legalità impedendo che l'impresa possa trarre beneficio da un fatto illecito. Ne consegue che, ove la mediazione illecita sia rimasta del tutto priva di incidenza sull'appalto ovvero riguardi vicende estranee alla sua aggiudicazione o esecuzione, risulta quantomeno dubbio che possano ricorrere i presupposti applicativi della disciplina.

⁶⁵ In questo senso si richiamano le conclusioni assunte nei capitoli precedenti e le sentenze della Corte di Cassazione riportate che affermano come l'influenza debba essere almeno suscettibile di instaurarsi e che non può essere considerato punibile l'accordo basato non solo su un'influenza inesistente ma neppure suscettibile di instaurarsi.

In generale, appare come l'autore non riesca a cogliere appieno il disvalore insito nel reato.

La critica di Maiello risulta invece adeguata laddove evidenzia come i problemi di tipicità che affliggono la fattispecie rischino di avere gravi ripercussioni sul sistema extrapenale in quanto potrebbero determinare un'applicazione eccessivamente estensiva di tali misure, andando a ledere gravemente la libertà di impresa. Maiello scrive l'articolo di cui infra nel 2018 ma, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, sia la formulazione dell'articolo 346 bis cp introdotta nel 2019 sia quella introdotta nel 2024 non hanno del tutto risolto tale problema.

7.2 Il traffico di influenze illecite nel sistema della responsabilità da reato degli enti ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231

Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 ha segnato un mutamento epocale nel diritto penale dell'economia italiano, superando il dogmatico principio *societas delinquere non potest* e introducendo una forma di responsabilità diretta degli enti dotata di spiccata natura punitiva e afflittiva, definita da dottrina e giurisprudenza come *tertium genus* tra il diritto penale e quello amministrativo.

Il sistema d'imputazione delineato dal legislatore si articola su precisi criteri oggettivi e soggettivi: ai sensi dell'articolo 5 del decreto, l'ente risponde per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio sia da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione (i soggetti apicali), sia da persone sottoposte all'altrui direzione o vigilanza (i soggetti subordinati). Tuttavia, la responsabilità dell'ente non si configura mai come un automatismo o una forma di responsabilità riflessa, ma presuppone il rimprovero per una vera e propria colpa di organizzazione. L'illecito commesso dal singolo deve infatti costituire la manifestazione di una carenza strutturale o dell'inadeguatezza delle cautele preventive adottate dalla società. Per andare esente da responsabilità, l'ente ha l'onere di dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, un Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo (c.d. Modello 231) idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi, affidando a un Organismo di Vigilanza dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello stesso.

Nato originariamente per contrastare un nucleo ristretto di illeciti contro la Pubblica Amministrazione, il catalogo dei reati-presupposto contenuto nel decreto è stato oggetto di progressive estensioni. In questo senso, la legge n. 3/2019 (c.d. legge Spazzacorrotti) ha inserito,

nell'elenco dei reati presupposto della responsabilità degli enti di cui all'articolo 25 del decreto, il delitto di traffico di influenze illecite.

L'inclusione di tale fattispecie ha imposto alle aziende un profondo aggiornamento dell'attività di *risk assessment* (cioè di valutazione dell'esposizione al rischio): l'area di maggior vulnerabilità per la società non riguarda più soltanto i contatti diretti con i funzionari pubblici, come nel caso di procedure di gara, licenze o autorizzazioni, ma si estende a tutte le interazioni indirette e intermedie con il settore pubblico. In tale ambito, la primaria fonte di rischio risiede nel ricorso a consulenti esterni, intermediari, *lobbyist*, professionisti e curatori di relazioni istituzionali.

Sebbene la rappresentanza di interessi costituisca una dinamica fisiologica e lecita della vita d'impresa, essa rischia infatti di sconfinare nel reato qualora la mediazione promessa o attuata diventi illecita o finalizzata alla dazione di utilità indebite verso il pubblico agente.

Per mitigare tali rischi, i Modelli 231 devono quindi essere integrati con specifici protocolli preventivi che prevedano procedure stringenti di *due diligence* e selezione degli intermediari, la standardizzazione dei contratti con l'inserimento di clausole etiche e risolutive espresse, la verifica della congruità dei compensi pattuiti rispetto alle prestazioni effettivamente rese, la completa tracciabilità dei flussi finanziari e una costante reportistica verso l'Organismo di Vigilanza.

L'effettiva capacità dei Modelli 231 di prevenire reati a condotta fluida come il traffico di influenze illecite apre una questione cruciale circa i criteri con cui il giudice penale debba valutare ex post l'idoneità del modello organizzativo predisposto dall'ente.

Sul punto risultano centrali le riflessioni fatte da autorevole dottrina⁶⁶ secondo cui l'analisi del sistema sanzionatorio impone un netto rifiuto di qualsiasi automatismo punitivo. Non si può infatti desumere la colpa di organizzazione o l'inidoneità del modello dalla semplice commissione del reato-presupposto, poiché un simile automatismo trasformerebbe la responsabilità ex d.lgs. 231/2001 in un'inammissibile forma di responsabilità oggettiva di posizione, del tutto incompatibile con il principio costituzionale di colpevolezza.

La dottrina sottolinea dunque come la valutazione dell'idoneità del modello debba essere condotta attraverso il meccanismo della prognosi postuma *ex ante*, collocandosi idealmente al momento in cui l'illecito è stato commesso per verificare se le misure preventive fossero

⁶⁶ RENZETTI, *Epilogo della "saga Impregilo": verso la realizzazione di un "sistema integrato" di responsabilità da reato degli enti*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2023

ragionevolmente adeguate a neutralizzare i rischi conoscibili in quel momento, evitando ogni giudizio formulato con il senno del poi.

Nella prospettiva descritta da Renzetti, per la realizzazione di un "sistema integrato" di responsabilità, il controllo del giudice non deve ridursi a una verifica formale sulla presenza di modelli meramente cartacei, ma deve penetrare la sostanza dell'organizzazione aziendale, limitandosi al contempo a verificare le cautele specifiche prescritte per la prevenzione del reato contestato, senza sovrapporre valutazioni di merito sulle scelte di gestione e organizzazione dell'imprenditore.

Queste riflessioni trovano un fondamentale riscontro nella giurisprudenza di legittimità⁶⁷. La Suprema Corte ha infatti statuito che, qualora l'ente dimostri di aver adottato un modello idoneo sulla base di una valutazione di prognosi postuma *ex ante*, e dotato l'Organismo di Vigilanza dei necessari poteri di controllo, l'eventuale condotta delittuosa del singolo, commessa aggirando o eludendo le cautele interne, non può essere addebitata alla società a titolo di colpa di organizzazione.

A parere di chi scrive, le conclusioni della dottrina e della giurisprudenza di legittimità meritano di essere pienamente condivise, in quanto riflettono in modo coerente la *ratio* dell'intervento normativo del 2001.

Infatti, come emerge chiaramente dai lavori preparatori e dalla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 231/2001, il legislatore non intendeva introdurre un meccanismo punitivo automatico, bensì perseguiva un duplice obiettivo: da un lato, evitare che l'impresa potesse trarre un indebito vantaggio economico da illeciti commessi nel suo interesse e, dall'altro, incentivare una reale cultura dell'autoregolamentazione e della prevenzione aziendale. Proprio in forza di questa impostazione, la responsabilità dell'ente veniva ancorata al concetto di "colpa di organizzazione", fondamentale per garantire la compatibilità del sistema con il principio costituzionale di colpevolezza (art. 27 Cost.) ed evitare qualsiasi deriva verso la responsabilità oggettiva.

Stabilire che la semplice verifica del reato presupposto costituisca prova automatica dell'inidoneità del Modello 231, rappresenterebbe una vistosa violazione non solo della *ratio* normativa ma anche dei principi costituzionali in materia penalistica e priverebbe di qualsiasi utilità i suddetti modelli organizzativi.

⁶⁷ Cassazione, VI Sez. Penale, S. 23401/2021, c.d Sentenza Impregilo

8. Conclusioni

Il presente lavoro ha inteso ricostruire la genesi, l'evoluzione normativa e le principali problematiche applicative del delitto di traffico di influenze illecite, muovendo dall'analisi delle sue origini nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale sviluppatosi attorno al millantato credito sino a giungere alla formulazione attualmente vigente dell'art. 346 bis cp.

L'indagine ha consentito, anzitutto, di evidenziare come la storia di questa fattispecie sia stata caratterizzata, fin dalle sue origini, da una difficoltà fondamentale: individuare il punto oltre il quale la fisiologica capacità di un soggetto di interloquire con il potere pubblico si trasforma in una forma patologica di mercanteggiamento dell'influenza personale.

È proprio attorno a tale problema che si sviluppa, in fondo, l'intera evoluzione del traffico di influenze illecite. Già nel dibattito sviluppatosi a partire dalla seconda metà del Novecento attorno al delitto di millantato credito emergeva la necessità di distinguere due fenomeni profondamente diversi: da un lato, la cosiddetta *vendita di fumo*, nella quale il soggetto ottiene un'utilità prospettando una capacità di influenza inesistente; dall'altro, il mercanteggiamento di una relazione o di un'influenza effettivamente esistente e potenzialmente idonea ad incidere sull'azione amministrativa. Proprio quest'ultima condotta presenta una carica offensiva qualitativamente diversa, poiché il pericolo per il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione non deriva dalla mera affermazione dell'intermediario, ma dalla concreta possibilità che l'influenza venga effettivamente spesa per orientare il processo decisionale pubblico.

La nascita dell'art. 346 bis cp ad opera della legge n. 190 del 2012 rappresentò, sotto questo profilo, un momento di svolta. Il legislatore prese definitivamente atto dell'esistenza di una zona grigia collocata tra la mediazione lecita e il vero e proprio patto corruttivo: una zona nella quale l'intermediario non necessariamente partecipa alla corruzione in senso tecnico, ma mette a disposizione, dietro corrispettivo, la propria capacità di accesso al decisore pubblico. La nuova fattispecie assunse così una funzione di anticipazione della tutela, intervenendo in una fase precedente rispetto alla conclusione dell'eventuale accordo corruttivo.

Tuttavia, proprio tale anticipazione della soglia di punibilità rendeva indispensabile una rigorosa delimitazione della fattispecie. L'analisi della disciplina introdotta nel 2012 ha mostrato come il legislatore avesse tentato di raggiungere tale obiettivo circoscrivendo la rilevanza della mediazione alle ipotesi finalizzate al compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio ovvero all'omissione o al ritardo di atti dell'ufficio. Questa scelta, pur rispondendo all'esigenza di

evitare un'eccessiva dilatazione della discrezionalità giudiziaria, generava tuttavia una serie di incoerenze applicative.

In particolare, la fattispecie finiva per punire accordi di mediazione diretti a provocare condotte che, una volta effettivamente realizzate dal pubblico agente, potevano persino non integrare alcun illecito penale. Si determinava così uno scollamento tra l'anticipazione della tutela e l'effettiva offensività del fatto finale. A ciò si aggiungevano le difficoltà nel distinguere il traffico di influenze dal millantato credito, determinate soprattutto dall'assenza di una definizione sufficientemente precisa del grado e dell'intensità della relazione richiesta tra intermediario e pubblico agente.

La riforma del 2019 intervenne proprio nel tentativo di superare tali difficoltà, anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dagli organismi internazionali e, in particolare, dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa. L'assorbimento del millantato credito nel traffico di influenze e l'estensione della rilevanza penale alle relazioni asserite ampliarono significativamente l'ambito applicativo dell'art. 346 bis cp.

La soluzione adottata, tuttavia, finì per riproporre in forma ancora più evidente il problema fondamentale della fattispecie: quello della tipicità.

La nozione di "mediazione illecita", sganciata da criteri sufficientemente determinati, attribuiva infatti all'interprete un margine estremamente ampio nella delimitazione dell'area del penalmente rilevante. La difficoltà non consisteva soltanto nello stabilire quali influenze potessero essere considerate illecitamente mercanteggiate, ma soprattutto nel distinguere la mediazione penalmente rilevante dalle molteplici forme di intermediazione che costituiscono una componente fisiologica della vita economica e istituzionale.

Da questo punto di vista, l'evoluzione normativa del traffico di influenze illecite appare esemplificativa della costante tensione che caratterizza il diritto penale contemporaneo tra esigenze di effettività della tutela e rispetto dei principi di legalità, tassatività e determinatezza. La legge Severino, nel tentativo di delimitare rigorosamente la fattispecie, aveva lasciato scoperte alcune aree di intermediazione ritenute meritevoli di tutela. La legge spazzacorrotti, perseguendo l'obiettivo opposto di ampliare l'ambito applicativo della norma e di adeguare l'ordinamento agli obblighi sovranazionali, aveva finito invece per costruire una fattispecie dai confini estremamente incerti.

La riforma del 2024 si colloca, pertanto, come un nuovo tentativo di ricercare un punto di equilibrio tra queste due esigenze. La scelta di restringere l'ambito della mediazione illecita alle ipotesi nelle quali l'influenza sia finalizzata alla commissione di un fatto costituente reato

rappresenta certamente un significativo recupero di tipicità. Analogamente, la limitazione della rilevanza penale alle influenze effettivamente esistenti appare, ad avviso di chi scrive, coerente con il principio di offensività.

Punire il mercanteggiamento di un'influenza meramente immaginaria o del tutto inesistente significherebbe, infatti, spostare ulteriormente all'indietro la soglia della tutela penale sino a colpire una condotta che non presenta alcuna concreta capacità di incidere sul buon andamento o sull'imparzialità della pubblica amministrazione. Se l'offensività del traffico di influenze risiede nella possibilità che l'intermediario utilizzi la propria posizione relazionale per alterare il processo decisionale pubblico, non appare convincente assimilare a tale fenomeno la semplice vendita di una capacità di influenza inesistente.

In questo senso, il recupero della distinzione tra traffico di influenze propriamente detto e mera vendita di fumo non rappresenta necessariamente un arretramento della tutela, ma può costituire un'esigenza imposta dalla stessa struttura costituzionale del diritto penale.

Il problema, tuttavia, non può essere affrontato ignorando gli obblighi internazionali e sovranazionali assunti dall'Italia, né le differenti concezioni del traffico di influenze elaborate in altri ordinamenti.

L'analisi comparata ha mostrato come ordinamenti quali quello francese e quello spagnolo abbiano adottato soluzioni differenti rispetto all'esperienza italiana, costruendo modelli normativi caratterizzati da una più articolata definizione delle condotte di traffico di influenze e, in particolare nel modello francese, da una più netta distinzione delle diverse forme attraverso le quali il fenomeno può manifestarsi.

Il confronto con tali ordinamenti consente di trarre una prima considerazione generale: non esiste una soluzione necessariamente incompatibile tra la necessità di garantire un'effettiva tutela contro il mercanteggiamento dell'influenza e l'esigenza di assicurare una sufficiente determinatezza della fattispecie penale. Il problema italiano sembra risiedere, piuttosto, nella difficoltà di individuare con precisione l'oggetto dell'incriminazione e il disvalore specifico della condotta.

Il traffico di influenze non può essere concepito come un generico reato contro ogni forma di intermediazione privata nei confronti della pubblica amministrazione. Né può essere trasformato in una fattispecie destinata a colpire qualsiasi rapporto personale, professionale o economico intercorrente tra soggetti privati e decisori pubblici. Il nucleo dell'offesa deve essere individuato nella trasformazione della capacità di influenza personale in uno strumento di alterazione del corretto esercizio della funzione pubblica.

Da questa prospettiva deriva anche la necessità di distinguere nettamente il traffico di influenze dall'attività di lobbying.

L'analisi svolta nel corso della tesi ha infatti evidenziato come la rappresentanza degli interessi non costituisca, di per sé, un fenomeno patologico. Al contrario, l'esperienza comparata dimostra come il lobbying possa rappresentare una componente fisiologica dei processi democratici, consentendo ai gruppi sociali, economici e professionali di partecipare alla formazione delle decisioni pubbliche e di apportare competenze, informazioni e punti di vista al decisore istituzionale.

Il problema non è, dunque, l'esistenza dell'influenza privata sul processo decisionale pubblico, ma l'opacità delle modalità attraverso le quali tale influenza viene esercitata e la possibilità che essa degeneri in forme di pressione personale fondate sullo scambio di utilità indebite.

Proprio per questo motivo, una compiuta disciplina dell'attività di lobbying appare uno degli strumenti più importanti per delimitare correttamente l'ambito applicativo dell'art. 346 bis cp. Il diritto penale non può essere chiamato, da solo, a definire per via negativa ciò che costituisce mediazione lecita. L'assenza di una disciplina positiva della rappresentanza degli interessi costringe inevitabilmente il giudice penale a confrontarsi con fenomeni la cui liceità dipende spesso da elementi extrapenalistici non sufficientemente regolamentati.

La regolamentazione del lobbying dovrebbe pertanto perseguire non tanto un obiettivo repressivo, quanto la creazione di un sistema trasparente nel quale siano conoscibili i soggetti che rappresentano determinati interessi, i decisori pubblici con i quali essi interagiscono e le modalità attraverso cui tale interlocuzione avviene. In questa prospettiva, appare particolarmente importante evitare che gli obblighi di trasparenza gravino esclusivamente sui rappresentanti di interessi, senza prevedere corrispondenti doveri informativi anche in capo ai decisori pubblici.

Solo attraverso una disciplina equilibrata, capace di combinare trasparenza e partecipazione, sarà possibile ridurre quella zona grigia nella quale oggi si colloca una parte significativa delle difficoltà interpretative del traffico di influenze illecite.

La necessità di superare una concezione esclusivamente penalistica del contrasto al fenomeno emerge con chiarezza anche dall'analisi delle conseguenze extrapenalistiche collegate alla commissione del reato.

Il traffico di influenze illecite può infatti costituire il presupposto per l'applicazione delle misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa previste dall'art. 32 del d.l. n. 90 del

2014 e, a seguito della legge n. 3 del 2019, rappresenta altresì un reato-presupposto della responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001.

Tali istituti dimostrano come la risposta dell'ordinamento al fenomeno non si esaurisca nella punizione della persona fisica. Quando la mediazione illecita viene realizzata nell'interesse o a vantaggio di un'impresa, il problema investe direttamente la struttura organizzativa dell'ente e la possibilità che l'attività economica tragga beneficio dalle relazioni patologiche instaurate con il settore pubblico.

Anche in questo ambito, tuttavia, emerge l'esigenza di evitare qualsiasi automatismo. L'inserimento del traffico di influenze nel sistema della responsabilità degli enti impone alle imprese di prestare particolare attenzione alle aree di rischio costituite dai rapporti indiretti con la pubblica amministrazione, soprattutto attraverso consulenti, intermediari, professionisti e soggetti incaricati della gestione delle relazioni istituzionali. I Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo devono pertanto essere adeguati a tali specifiche aree di rischio attraverso procedure di selezione e controllo degli intermediari, verifiche sulla congruità dei compensi, tracciabilità dei flussi finanziari e meccanismi di controllo effettivamente idonei a prevenire il verificarsi di condotte illecite.

Ciò non significa, tuttavia, che la commissione del reato-presupposto possa automaticamente dimostrare l'inidoneità del modello organizzativo. Una simile conclusione trasformerebbe la responsabilità dell'ente in una forma di responsabilità oggettiva, incompatibile con la stessa logica della "colpa di organizzazione" sulla quale il sistema delineato dal d.lgs. n. 231 del 2001 è fondato.

Analoghe considerazioni valgono per le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa. La particolare incisività di tali strumenti rende ancora più necessaria una rigorosa verifica dei presupposti applicativi e, soprattutto, del collegamento tra la condotta di traffico di influenze e la specifica commessa pubblica interessata. Le difficoltà di tipizzazione della fattispecie penale rischiano infatti di produrre conseguenze ancora più rilevanti quando il reato viene utilizzato quale presupposto per misure capaci di incidere direttamente sulla libertà di iniziativa economica e sull'organizzazione dell'impresa.

Da tutte queste considerazioni emerge, dunque, un dato fondamentale: il traffico di influenze illecite non costituisce semplicemente una fattispecie collocata nel sistema dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma rappresenta uno dei principali punti di incontro tra diritto penale, diritto amministrativo, disciplina dell'economia, responsabilità degli enti e regolazione dei rapporti tra potere pubblico e interessi privati.

La sua evoluzione normativa dimostra come l'utilizzo del solo strumento penale non sia sufficiente a governare un fenomeno che affonda le proprie radici nella struttura stessa delle moderne democrazie, caratterizzate da una crescente interazione tra amministrazioni pubbliche, imprese, professionisti, associazioni e gruppi di interesse.

Il compito del legislatore dovrebbe pertanto essere quello di costruire un sistema nel quale il diritto penale intervenga in modo selettivo contro le forme effettivamente offensive di mercanteggiamento dell'influenza, senza trasformarsi in uno strumento destinato a criminalizzare genericamente l'intermediazione o la rappresentanza degli interessi.

In questa prospettiva, il futuro della disciplina del traffico di influenze illecite dipenderà dalla capacità di mantenere un difficile ma necessario equilibrio. Da un lato, non può essere sacrificata l'esigenza di tutelare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione contro quelle forme di intermediazione che trasformano le relazioni personali in una merce e il processo decisionale pubblico in un bene negoziabile. Dall'altro, la lotta alla corruzione non può giustificare la costruzione di fattispecie dai confini così incerti da affidare all'interprete il compito di stabilire, caso per caso, ciò che il legislatore non ha sufficientemente definito.

La principale conclusione alla quale conduce questa ricerca è quindi che l'effettività della tutela non è necessariamente proporzionale all'ampiezza dell'area del penalmente rilevante. Una fattispecie eccessivamente ampia e indeterminata rischia, infatti, di produrre l'effetto opposto: rendere incerta la distinzione tra condotte lecite e illecite, complicare l'accertamento processuale e compromettere la prevedibilità dell'intervento penale.

Una tutela realmente efficace richiede, al contrario, che sia individuato con precisione il disvalore della condotta. Nel caso del traffico di influenze illecite, tale disvalore deve essere ricercato non nel semplice fatto che un soggetto intrattenga rapporti con il potere pubblico, né nella mera promessa di un'influenza inesistente, ma nella concreta trasformazione di una capacità relazionale suscettibile di incidere sull'esercizio della funzione pubblica in oggetto di un illecito mercanteggiamento.

Solo muovendo da questa consapevolezza sarà possibile costruire una disciplina capace di conciliare la tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione con il rispetto dei principi di offensività, legalità, tassatività e determinatezza.

E solo collocando il diritto penale all'interno di una strategia più ampia, fondata sulla trasparenza dei rapporti tra decisori pubblici e portatori di interessi, sulla regolamentazione del lobbying, sulla prevenzione organizzativa e sulla responsabilizzazione delle imprese, sarà

possibile affrontare in modo realmente efficace quel complesso spazio di confine tra influenza lecita e influenza patologica che costituisce, oggi come alle origini della fattispecie, il vero problema del traffico di influenze illecite.

Bibliografia

1. DOTTRINA (Monografie, Saggi e Articoli in Rivista)

- **ALAGNA Rocco**, *Il racconto dell'ancella: note critiche sul traffico di influenze illecite*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 2, 01 giugno 2024, pp. 627 ss.
- **ARIOLLI Giovanni, PIVIDORI Eleonora**, *Il traffico di influenze illecite tra vecchie e nuove criticità*, in *Cassazione Penale*, fasc. 1, 1 gennaio 2020, pp. 45 ss.
- **BEVILACQUA Emanuela**, *Misure amministrative di prevenzione della corruzione e trasparenza amministrativa*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.
- **BRUNELLI David**, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in *Federalismi*, 2012
- **DOLCINI Emilio**, *La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013 (anche in *Studi in onore di Hernán Horzmazábal Malarée*, Girona-Barcelona).
- **FIANDACA-MUSCO**, in *Diritto penale - parte speciale*, capitolo 2, vol. I, quinta edizione, 2012, p. 317 e ss.
- **FROSINI Tommaso Edoardo**, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 7
- **GAMBARDELLA Marco**, *Peculato, indebita destinazione di beni, abuso d'ufficio e traffico di influenze: quattro delitti in cerca d'autore*, in *Cassazione Penale*, fasc. 4, 1 aprile 2025, pp. 1075 ss.
- **GAMBARDELLA Marco**, *I rapporti intertemporali fra l'abrogato millantato credito, l'attuale traffico di influenze illecite e la truffa: il contrasto giurisprudenziale rimesso alle Sezioni Unite*, in *Cassazione Penale*, fasc. 12, 1 dicembre 2023, pp. 3950 ss.
- **GAMBARDELLA Marco**, *Considerazioni sull'inasprimento della pena per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) e sulla riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) nel disegno di legge Bonafede*, in *Cassazione Penale*, fasc. 11, 1 novembre 2018, pp. 3577 ss.
- **GATTA Gian Luigi**, *La legge Nordio e il «soffocamento applicativo» del traffico di influenze illecite. Tra parziale abolitio criminis e profili di illegittimità costituzionale per violazione di obblighi internazionali*, in *Sistema Penale*, fasc. 7-8/2024, pp. 145 ss.
- **GATTA Gian Luigi**, *Abuso d'ufficio e traffico di influenze dopo la l. 114/2024: il quadro dei problemi di diritto intertemporale e le possibili questioni di legittimità costituzionale*, in *Sistema Penale*, fasc. 7-8/2024, pp. 187 ss.
- **MAIELLO Nicola Maria**, *Traffico di influenze illecite e misure di commissariamento dell'impresa: le ragioni di una relazione problematica*, in *Cassazione Penale*, fasc. 12, 1 dicembre 2018, pp. 4424 ss.

- **MERENDA Ilaria**, *Il traffico di influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in **Diritto Penale Contemporaneo**, 2013.
- **MONGILLO Vincenzo**, *Splendore e morte del traffico di influenze illecite: Dalle Sezioni Unite alla Riforma Nordio*, in **Sistema Penale**, 22 marzo 2024.
- **MONGILLO Vincenzo**, *Il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano: crisi e vitalità di una fattispecie a tipicità impalpabile*, in **Sistema Penale**, 2 novembre 2022 (pubblicato originariamente in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2022).
- **PEDRAZZI Cesare**, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in **Rivista italiana di diritto e procedura penale**, 1968, pp. 913 ss. (ora in **PEDRAZZI Cesare**, *Diritto penale, II, Scritti di parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 397 ss.).
- **PETRILLO Pier Luigi**, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in **Analisi Giuridica dell'Economia**, fasc. 2, dicembre 2013, pp. 471 ss.
- **PETRILLO Pier Luigi**, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in **Forum di Quaderni Costituzionali**, 10 luglio 2015.
- **RAMPIONI Roberto**, *Sul traffico di influenze illecite: le criticità irrisolte di un tipo criminoso ancora privo di una base legale e di un fondamento reale che lo legittimino*, in **Diritto di Difesa**, fasc. 3-4, 1 settembre 2023, pp. 841 ss.
- **RAMPIONI Roberto**, *Millantato credito*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, vol. VII, UTET, Torino, 1993, pp. 685 ss.
- **RENZETTI Silvia**, *Epilogo della "saga Impregilo": verso la realizzazione di un "sistema integrato" di responsabilità da reato degli enti*, in **Sistema Penale**, 2023, II, pp. 98 ss.
- **UBIALI Maria Chiara**, *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo rapporto del GRECO: tra le criticità, la corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti*, in **Diritto Penale Contemporaneo**, fasc. 7-8/2018, pp. 228 ss.
- **ENEZIANI Paolo**, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in **Cassazione Penale**, fasc. 4, 2016, pp. 1293 ss.
- **FRANCESCO VERGINE**, *Poche luci e molte ombre nelle nuove norme introdotte dalla legge n. 3 del 2019*, in *Il processo*, fascicolo 1, 2019, p. 117

2. GIURISPRUDENZA

- Corte Costituzionale, Sentenza 2 aprile 1980 (dep. 14 aprile 1980), n. 51.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 53332/2017.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 45847/2014.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 24656/2010.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 29789/2013
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 43343/2013.

- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 21740/2016.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 39542/2016.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 51688/2014.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 17980/2019.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 32574/2022.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 20935/2022.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 26437/2021.
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite Penali, Sentenza n. 19357/2024.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 40518/2021.
- Corte di Cassazione, Sezione VI Penale, Sentenza n. 1182/2021.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 96/1981.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 360/1995.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 211/2022.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 228/2018.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 185/2025.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 364/1988.
- Corte di Cassazione, Sezione I Penale, Sentenza n. 29934/2025.
- Corte di Cassazione, Sezione I Penale, Sentenza n. 11075/1997.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 225/1987.
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 139/1982.
- Corte Costituzionale, Sentenza 18 dicembre 1973, n. 183 (*Frontini*).
- Corte Costituzionale, Sentenza 13 aprile 1989, n. 232 (*Fragd*).
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17 (*M.A.S. e M.B., Taricco II*).
- Corte di Cassazione, Sezione I Penale, Sentenza n. 5041/2025
- Cassazione, VI Sez. Penale, S. 23401/2021, (*Impregilo*)

3. DOCUMENTI ISTITUZIONALI, CONVENZIONI E ATTI PARLAMENTARI

- **ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)**, *Il confine fra il traffico di influenze illecite e le attività lecite e la necessità di regolamentare la rappresentanza degli interessi*, Segnalazione e Analisi sul DDL A.S. 1780 (A.C. 2336), Roma, 2026.
- **CAMERA DEI DEPUTATI (XVIII Legislatura)**, *Relazione illustrativa e Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR) al disegno di legge A.C. 1189* (recante misure di contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione e trasparenza dei partiti - Legge "Spazzacorrotti").

- **CAMERA DEI DEPUTATI (Commissioni riunite Giustizia e Affari Costituzionali)**, *Audizione sul disegno di legge A.C. 1189 ("Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione")*, 19 ottobre 2018.
- **CONSIGLIO D'EUROPA (GRECO - Group of States against Corruption)**, *Addendum to the Second Compliance Report on Italy*, adottato alla 80a sessione plenaria (Strasburgo, 18-22 giugno 2018).
- **CONSIGLIO D'EUROPA (GRECO)**, *Rapporto di valutazione sull'Italia - Quarto ciclo di valutazione* (Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri), Strasburgo, 2018.
- **CONVENZIONE PENALE SULLA CORRUZIONE**, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.
- **CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CORRUZIONE (Convenzione di Merida)**, adottata a Merida il 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116.
- **PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO**, *Proposta di Direttiva sulla lotta contro la corruzione*, maggio 2023.
- **ANDREAZZA Gabriele – PISTORELLI Luca**, *Relazione sulle novità legislative introdotte dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190*, in *Ufficio Del Massimario Della Corte Di Cassazione*, Relazione n. III/04/2012, Roma, 2012.