GIUSTIZIA INSIEME

Diritto penale

La Corte costituzionale salva (per ora) la riforma del traffico di influenze illecite

Breve nota intorno alla sentenza n. 185 del 2025

di Federico Depretis

5 maggio 2026

---

1. Con la sentenza n. 185 del 2025, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, lettera e) della legge 9 agosto 2024 n. 114. Il G.u.p. presso il Tribunale di Roma aveva censurato la norma per avere ridotto l'ambito operativo del traffico di influenze illecite in modo contrastante – secondo la propria prospettiva – con gli obblighi internazionali. La Consulta ha dichiarato inammissibile la questione con riferimento all'art. 11 Cost., mentre l'ha dichiarata infondata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione, stipulata a Strasburgo nel 1999[1].

L'ordinanza di rimessione aveva lamentato l'illegittimità della modifica perché, nel richiedere che la mediazione illecita sia solo quella finalizzata alla commissione di un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato, non prevede, tra le possibili finalità della condotta, i fatti rientranti nella ormai abrogata ipotesi dell'abuso di ufficio[2].

Per la verità, nel corpo dell'ordinanza, il giudice *a quo* aveva individuato altri profili di illegittimità rispetto all'obbligo convenzionale, non sindacabili, però, in questa circostanza perché non rilevanti[3]: da un lato, il fatto che il sintagma «sfruttando e vantando relazioni esistenti o asserite» sia stato sostituito con «utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti»; da un altro lato, il fatto che il sintagma «denaro o altra utilità» sia stato sostituito con

«denaro o altra utilità economica»[4].

Peraltro, attenta dottrina evidenzia che il ridimensionamento del traffico di influenze ha riguardato pure la mediazione c.d. gratuita, la cui rilevanza penale viene oggi limitata, da una parte, alla remunerazione del pubblico funzionario in relazione al solo esercizio delle sue funzioni (e non più anche dei suoi poteri) e, da un'altra parte, al dolo, dovendo il reo intrattenere con il soggetto pubblico relazioni utilizzate «intenzionalmente allo scopo» di commettere la mediazione[5].

2. La Corte costituzionale, per parte sua, ha, anzitutto, circoscritto i parametri di giudizio: se il giudice a quo ipotizzava il contrasto con gli artt. 11 e 117 della Carta fondamentale, per la Corte, l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, in quanto norma di diritto internazionale pattizio, non è idonea ad integrare il parametro di cui all'art. 11 Cost.

Sotto altro punto di vista, la Corte ha ritenuto ammissibile la questione sollevata rispetto al parametro costituito dall'art. 117 Cost., nonostante i possibili effetti *in malam partem* in materia penale. È questo un aspetto da osservare con attenzione, considerando la tradizionale deferenza della Corte costituzionale nei confronti del legislatore di fronte a questioni in materia penale, specialmente ove possano determinare effetti sfavorevoli.

Come noto, in origine la Corte costituzionale considerava inammissibile, senza eccezioni, il sindacato su questioni di costituzionalità con effetti sfavorevoli, ritenendo ostativo al proprio sindacato l'art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui sancisce il principio di riserva di legge in materia penale. Con il passare degli anni, la Corte ha cominciato ad individuare delle eccezioni a questo "dogma", ritenendo, dapprima, sindacabili le norme penali c.d. di favore, poi, le norme formalmente viziate e, infine, le norme che, in via sopravvenuta, fossero andate in contrasto con un obbligo sovranazionale[6].

La questione di costituzionalità che si sta commentando rientra a pieno titolo in quella categoria di questioni relative all'inadempimento da parte del legislatore di obblighi di fonte sovranazionale.

Questo è, con ogni probabilità, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che è oggi maggiormente meritevole di attenzione all'interno della varia fenomenologia del sindacato su norme penali favorevoli, in ragione dei continui assestamenti che riguardano i rapporti tra ordinamento interno, ordinamento eurounitario e obblighi internazionali e in quanto fornisce concreta attuazione, anche in materia penale, al principio di primazia del diritto eurounitario e al rango superprimario di tutto il diritto sovranazionale..

La Corte ha inaugurato l'orientamento in parola con la sentenza n. 28 del 2010 e lo ha poi consolidato con le pronunce n. 32 del 2014 e n. 37 del 2019. Dalla prima pronuncia si evince la possibilità di sindacare norme favorevoli laddove il legislatore abbia determinato (in via sopravvenuta[7]) l'inadempimento di un obbligo derivante da direttiva eurounitaria; dall'ultima, si trae conferma dell'ammissibilità del controllo di costituzionalità con possibili effetti *in malam partem* ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata ad obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

Per inadempimento sopravvenuto deve intendersi quel fenomeno per il quale, in un primo momento, il legislatore ha introdotto norme volte a dare seguito all'obbligo sovranazionale per poi, in un secondo momento, realizzare modifiche normative che neutralizzino l'adempimento effettuato in prima battuta. In un caso siffatto, l'eventuale decisione di accoglimento determinerebbe in automatico il ripristino della norma conforme al parametro sovranazionale, mai validamente abrogata o modificata dalla norma non conforme al parametro stesso.

Ecco perché, al fine di valutare l'ammissibilità del proprio sindacato, la Corte si è diffusamente soffermata sulla sussistenza o meno, sulla base dell'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, di un obbligo sovranazionale di incriminazione per il legislatore nazionale.

Nell'analisi di tale problema, al fine di ammettere l'esistenza dell'obbligo di incriminazione, è stato dirimente osservare la differenza, tutta letterale, tra l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo relativo al traffico di influenze e l'art. 18 della Convenzione di Merida delle Nazioni Unite[8] relativo all'abuso di ufficio: nel primo caso, la norma recita «*shall adopt*», mentre nel secondo caso può leggersi «*shall consider adopting*»[9].

Ancora, sebbene la Convenzione preveda nel suo art. 37 il potere di riserva in capo agli Stati[10], l'obbligo di criminalizzazione del traffico di influenze è da ritenere, oggi, per lo Stato italiano, pieno ed effettivo. Infatti, se in un primo momento, l'Italia aveva formulato, ai sensi della norma appena citata, due riserve all'art. 12, con le quali aveva comunicato di non intendere trasporre internamente tutto ciò che veniva preteso dalla Convenzione[11], in un secondo momento lo Stato non ha rinnovato le riserve, determinando l'effettività in tutti i suoi aspetti dell'obbligo internazionale.

Infine, non può affermarsi – ha precisato la Corte – l'insussistenza dell'obbligo di criminalizzazione per un asserito contrasto dello stesso con il principio di legalità penale, e segnatamente con il principio di precisione: quest'ultimo principio vincola il legislatore interno quando introduce una norma penale nell'ordinamento nazionale, «non già gli Stati (…) nella fase

di negoziazione e ratifica di uno strumento internazionale che ponga obblighi di incriminazione». Al contrario – ha osservato sempre la Corte – è fisiologico che gli obblighi internazionali siano caratterizzati da elasticità e genericità, di modo che possano poi consentire agli Stati nazionali, proprio in maggiore conformità del principio di riserva di legge, di esercitare una discrezionalità nell'introduzione del reato, adattandolo alle esigenze ed alle peculiarità giuridiche di ciascun ordinamento nazionale.

Si possono quindi meglio comprendere le parole della Corte secondo cui il nodo da sciogliere «concerne non già l'esistenza dell'obbligo posto dall'art. 12, ma la sua concreta estensione».

L'art. 12 della Convenzione di Strasburgo richiede l'incriminazione dell'accordo in senso ampio («*the promising, giving or offering… of any undue advantage*») con chi possa esercitare un'« *improper influence over the decision-making*». Il legislatore italiano del 2024 ha tradotto questa *improper influence**[12]* prescrivendo che l'accordo può alternativamente avere ad oggetto: a) la remunerazione del pubblico agente «in relazione all'esercizio delle sue funzioni»; ovvero b) un'altra «mediazione illecita», chiarendo al secondo comma che per mediazione illecita deve intendersi la mediazione mirante ad ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio ma anche, appunto, costituente reato, e che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore denaro o altra utilità economica.

Secondo la Consulta, questa riscrittura non contrasterebbe – come detto – con la previsione dell'art. 12 della Convenzione: se, invero, la Convenzione pretende l'incriminazione dell'accordo con chi può esercitare un'*improper influence,* il modo in cui il legislatore del 2024 ha inteso trasporre il concetto è da considerarsi conforme all'obbligo sovranazionale, tanto nella forma della mediazione c.d. gratuita quanto nella forma della mediazione c.d. onerosa. Evidentemente, il legislatore del 2024 ha ristretto l'ambito operativo del reato (rispetto a come era previsto nel 2019), specialmente se si tiene conto della contestuale eliminazione dell'abuso di ufficio**[13]**, eppure ciò è compatibile con l'elasticità della norma convenzionale**[14]**.

Sotto altro punto di vista, va osservato come non risulti di agevole comprensione il concetto di *improper influence*: in parziale ausilio interviene il paragrafo 65 dell'*Explanatory Report* della Convenzione, ove si precisa che l'«*[i]mproper influence must contain a corrupt intent**[15]* *by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion*». Si chiarisce, così, che le legittime attività di *lobbying* non rientrano nella sfera dell'influenza impropria.

Il problema italiano sta proprio nel non avere a disposizione una regolamentazione di ciò che è attività di *lobbying* (in altre parole, del tipo di pressione che un gruppo di interesse può

legittimamente esercitare). Se è vero che la riscrittura del traffico di influenze, nella parte relativa al concetto di «mediazione illecita» non è ritenuta illegittima dalla Corte costituzionale, è pure vero che sarebbe necessario – come si auspica da tempo e come ammonisce la stessa Corte **[16]** – introdurre una disciplina riguardante l'attività di *lobbying***[17]**.

A parere di chi scrive, tuttavia, probabilmente la regolamentazione dell'attività di *lobbying* non andrebbe a cambiare i contorni del reato di traffico di influenze illecite per come modificato nel 2024, visto che, per integrare la mediazione c.d. onerosa, oggi, non pare essere sufficiente il "semplice" esercizio di una pressione fuori dai confini della legittimità, bensì l'esercizio di una pressione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato**[18]**.

3. A conclusione di questo breve commento, non può farsi a meno di spendere delle considerazioni finali, in via più generale, sulla modifica del reato di traffico di influenze illecite, specialmente in riferimento alla mediazione onerosa.

La modifica – come si è già detto – ha riguardato, oltre al concetto di mediazione illecita, anche lo sfruttamento delle relazioni del mediatore, che oggi devono essere esistenti e non possono essere più solamente quelle asserite, nonché il fatto che il prezzo dell'attività di mediazione può essere solo il denaro o altra utilità economica e non più il denaro o altra utilità *tout court.*

In questa occasione, come abbiamo potuto vedere, la Consulta, in virtù del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, si è espressa solamente sul profilo attinente alla riduzione del concetto di mediazione illecita.

È possibile che la Corte venga invitata in futuro ad esprimersi sui suddetti profili, con un precedente chiaro nel quale ha chiarito che l'art. 12 della Convenzione introduce un obbligo di incriminazione. E Proprio gli altri due profili, non trattati con la sentenza n. 185 del 2025, sembrano in contrasto con il testo dell'art. 12.

Infatti, la necessità che vengano sfruttate relazioni esistenti non pare includere tutte le richieste della Convenzione (che pretende l'incriminazione dell'accordo con «*anyone who asserts or confirms*»**[19]**). La conseguenze è che, oggi, sullo sfruttamento delle relazioni asserite si è venuto a determinare un vuoto di tutela: invero, la c.d. "vendita di fumo" – e cioè quella pratica che consiste nel farsi pagare o nel farsi promettere un vantaggio indebito in cambio dell'inesistente approccio al soggetto pubblico – può essere oggi punita, a seguito dell'abrogazione del millantato credito, con il delitto di truffa**[20]**; lo sfruttamento di relazioni esistenti rientra a pieno nell'ambito applicativo del nuovo traffico di influenze illecite; rimane allora da collocare la

condotta di chi dà o promette denaro o altra utilità economica al fine di remunerare l'esercizio di una possibile influenza su un soggetto col quale il mediatore non ha relazioni chiare, concrete ed effettive al momento del *pactum sceleris*, ritenendo però di poterle creare, coltivare ovvero intensificare.

Fare rientrare quest'ultima ipotesi nel nuovo traffico di influenze illecite andrebbe contro il chiaro obiettivo avuto di mira dal legislatore nel momento in cui ha eliminato questa sotto-fattispecie dall'art. 346-*bis* c.p. Da un'altra parte, ritenere, con un grande sforzo di immaginazione, che gli interpreti possano ricondurre la fattispecie in esame nel delitto di truffa (ove ovviamente ne ricorrano tutti i presupposti) non soddisferebbe gli obblighi internazionali – anche perché renderebbe di nuovo il compratore dell'influenza una vittima non punibile**[21]**.

Similmente, il dare rilevanza alla sola offerta di denaro o altra utilità economica restringe oltremodo la richiesta che venga incriminato «*any undue advantage*»: non sarà più punibile, per esempio, il mediatore che fa dare o promettere a sé o ad altri un'utilità non economica, quale può essere un rapporto sessuale**[22]**.

Insomma, se quanto appena detto a mo' di conclusione fosse vero, la Corte potrebbe ritrovarsi a dichiarare, per quei due profili, l'illegittimità della riforma con il parziale ripristino del traffico di influenze illecite per come configurato a seguito della l. 3/2019 e prima della modifica introdotta con la l. 114/2024.

---

[1] Nel suo testo inglese, l'art. 12 della Convenzione, rubricato "*Trading in influence*", prescrive quanto segue: «*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 decision making 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».

[2] Nella prospettiva accusatoria del giudizio principale, invero, vi sarebbe stata, in periodo pandemico, una mediazione illecita presso il Commissario straordinario, finalizzata ad indurre quest'ultimo ad affidare ad un determinato gruppo una posizione privilegiata nelle forniture dalla Cina di mascherine protettive, in aperta violazione dei doveri di imparzialità richiamati espressamente dall'art. 122 del d.l. n. 18 del 2020 e delle norme sulla forma scritta *ad substantiam* della pubblica amministrazione. Insomma, una mediazione finalizzata, all'epoca dei fatti, alla commissione di un abuso d'ufficio.

Va ricordato, peraltro, che l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 95 del 2025.

[3] Nell'imputazione oggetto del processo principale si contesta tanto la presenza di relazione realmente esistenti quanto la remunerazione dell'attività di mediazione mediante denaro.

[4] Per un commento dell'ordinanza sia consentito il rinvio a F. Depretis, ***Un'occasione per la Corte costituzionale di fare il punto sulle pronunce con effetti in malam partem e sulla consistenza degli obblighi internazionali di incriminazione?*** *Riflessioni intorno all'ordinanza di rimessione del G.u.p. presso il Tribunale di Roma sulla riforma del traffico di influenze illecite,* in *Archivio penale online,* 1 ss.

[5] Si veda, sul punto, E. Dolcini e G. L. Gatta, *Codice penale commentato,* Tomo II, Milano, Wolters Kluwer, 2025, 577 ss.

[6] Per una sintetica disamina dello sviluppo intorno al sindacato della Corte costituzionale con effetti *in malam partem,* F. Depretis, *Un'occasione per la Corte costituzionale di fare il punto sulle pronunce con effetti* in malam partem *e sulla consistenza degli obblighi internazionali di incriminazione?*, cit., 2 ss.

[7] Si veda C. Sotis, *Obblighi comunitari di tutela e opzione penale: una dialettica perpetua?,* in *Riv. it. dir. e proc. pen.,* 2002, 1, 171 ss., ove si afferma che in caso di inadempimento originario vi

sarebbe spazio solamente per la procedura di infrazione da parte dell'UE; V. Manes, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali,* Napoli, Dike Giuridica, 2012, 112. Assume una posizione critica A. M. Maugeri, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari ex artt. 11 e 117 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2011, 3, 1146. Secondo l'A., la Corte avrebbe risolto in maniera "discutibile" il bilanciamento in parola, limitando il potere legislativo statuale, il quale garantisce tassi di democraticità e rappresentatività che le procedure sovranazionali non hanno. L'A. riconosce, però, che, dall'entrata in scena del Trattato di Lisbona, la questione appare meno grave.

[8] Entrambe costituiscono Convenzioni contro la corruzione.

[9] Sulle altre argomentazioni che rendono indubbia la natura di obbligo di criminalizzazione dell'art. 12 della Convenzione si veda il paragrafo n. 5.1 del considerato in diritto. Si evidenzia, in particolare, che l'art. 12 si colloca nel paragrafo relativo alle «*Measures to be taken at national level*», ossia alle misure che *devono* essere adottare a livello nazionale.

Con riferimento al significato della locuzione «*shall consider adopting*» si veda il paragrafo n. 7.3.1. del considerato in diritto della sentenza n. 95 del 2025. Ad ogni modo, è proprio tale differenza che ha consentito alla Corte costituzionale – sempre con la sentenza n. 95 del 2025 – di ritenere costituzionalmente legittima l'abrogazione dell'abuso di ufficio.

[10] La norma prevede, al primo comma, quanto segue: «*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 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*».

[11] La Corte (paragrafo n. 5.2. del considerato in diritto) ha ricordato che le menzionate riserve avevano lo scopo di circoscrivere l'obbligo in termini corrispondenti alla versione originaria dell'art. 346-*bis* cod. pen., per come introdotta dalla legge n. 190 del 2012. In questo modo, l'Italia aveva limitato l'incriminazione al contesto di una relazione esistente tra il mediatore e il

pubblico agente, nonché ad un accordo che avesse ad oggetto la remunerazione dello stesso pubblico agente per una condotta di quest'ultimo contraria ai doveri d'ufficio.

[12] La quale va, peraltro, collegata – secondo l'*Explanatory Report* della Convenzione – alla volontà di tutela della trasparenza e dell'imparzialità nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni, colpendo il c.d. «*corrupt behaviour*» delle persone che sono nelle vicinanze del potere.

[13] Sul punto, si veda G. L. Gatta, *L'abolizione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite ai tempi del panpenalismo: una contraddizione solo apparente,* in *Questione giustizia,* 9 gennaio 2026, 1 ss., con un resoconto sulla politica criminale di questa Governo.

[14] Non concorda con la postura della Corte G. L. Gatta, *L'abolizione dell'abuso di ufficio e del traffico di influenze illecite,* cit., 9. L'A., pur riconoscendo l'elasticità della dizione, afferma che la violazione dell'art. 12 è chiara se si considerano, da una parte, l'interpretazione secondo buona fede che dovrebbe guidare la trasposizione dei Trattati internazionali, e, dall'altra, le posizioni ufficiali della GRECO (*Groupe d'Etats contre la corruption*) nelle sue relazioni.

[15] Per capire come vada inteso il concetto di *corrupt intent* – e, quindi, di *corruption* – si veda il paragrafo n. 5.4. del considerato in diritto.

[16] Si veda il paragrafo n. 6 del considerato in diritto.

[17] Sulle difficoltà che il nostro legislatore ha incontrato nel regolamentare l'attività di *lobbying*, si veda V. Mongillo, *Splendore e morte del traffico di influenze illecite,* in *Sistema penale,* 2024, 3 ss., il quale è arrivato a definire questo intento una "missione impossibile". Va detto, tuttavia, che proprio oggi è all'esame del Senato la proposta di legge (A.C. 2336) di disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, approvata il 29 gennaio 2026 dalla Camera dei deputati.

[18] Tale idea sembrerebbe accolta – in forma molto più autorevole – anche da A. Longo, *La soglia della necessità costituzionale. Alcune riflessioni riguardo al problema del lobbying a partire*

dalla sentenza n. 185 del 2025 della Corte costituzionale, in *Nomos. Le attualità nel diritto,* 3/2025, 17, ove afferma che «(…) I consueti strumenti utilizzati in tutto il mondo per disciplinare il lobbismo (iscrizione ad un registro, obblighi di trasparenza circa gli incontri, divieto di *revolving doors etc.*) di per sé non risolveranno l'ambito penalistico; le violazioni di simili obblighi potrebbe (*rectius* dovrebbe) dar vita a forme di responsabilità di natura amministrativa non certo penale».

[19] Si consideri che proprio quello della mancata incriminazione dello sfruttamento anche di relazioni asserite è stato un aspetto toccato con toni negativi, nel 2018, dal GRECO nel *Terzo ciclo di valutazione. Addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia.* Tanto è vero che, a seguito della l. 3/2019, con il *Terzo ciclo di valutazione. Secondo Addendum al secondo rapporto di conformità sull'Italia,* lo stesso GRECO affermava la soddisfacente attuazione della Raccomandazione V, relativa alle modalità di incriminazione del traffico di influenze.

[20] Questo sembra essere l'assetto interpretativo accolto dalle Sezioni Unite (Cass., Sez. un., 15 maggio 2024, n. 19357) a chiusura di un vivace contrasto interno alla Corte di cassazione tra chi, a seguito dell'abrogazione del millantato credito, vedeva la c.d. vendita di fumo rientrante nell'art. 346-bis c.p. per come riformulato dalla l. 3/2019 e chi, di contro, riteneva la stessa come una forma di truffa da punire attraverso l'art. 640 c.p.

[21] Eppure, questo sembra essere il punto di vista del Governo, che, nella relazione introduttiva al disegno di legge (A.S. 808), dichiarava l'intento di eliminare l'ipotesi di "millanteria", affermando che la stessa può essere punita attraverso la truffa se ne sussistono i presupposti.

[22] V. Mongillo, *Splendore e morte del traffico di influenze illecite*, cit., 1 ss.; M. Gambardella, *Il traffico di influenze illecite nella riscrittura del 2024: si riduce in modo sensibile l'ambito applicativo,* in *Cassazione penale online,* 23 febbraio 2026, 1 ss.