



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 16 DICEMBRE 2025, N. 185

Testo

Materia

Reati – Obblighi di incriminazione – Traffico di influenze illecite

Tipologia di decisione¹

Sentenza di rigetto

Oggetto della q.l.c.

Art. 1, co. 1, lett. e), *legge 9 agosto 2024, n. 114* (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare) – Art. 346-bis, c.p.

Parametri¹

Art. 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 12 Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999

Massima

- Pur determinando una rilevante compressione della tutela penale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, la riforma del 2024 del reato di traffico di influenze illecite non contrasta con gli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione di Strasburgo sulla corruzione, poiché essa si colloca all'interno dello spazio di discrezionalità che la stessa Convenzione lascia aperto al legislatore nazionale, chiamato a concretizzare le clausole generali contenute nello strumento internazionale in armonia con i principi del proprio ordinamento, tra cui quello, di rango costituzionale, di precisione della legge penale.

Inviti al legislatore

- La Corte ha invitato il legislatore ad introdurre una disciplina organica delle attività di *lobbying*, da tempo e da più parti auspicata. Essa, infatti, appare necessaria allo scopo di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni, garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati

¹ La sentenza prende in esame anche profili ulteriori che non costituiscono oggetto del presente report.

la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti.

Profili d'interesse

- La Corte ha confermato, in linea con quanto già stabilito nella sentenza n. 95/2025 sull'abrogazione dell'abuso d'ufficio, che la violazione degli obblighi internazionali di criminalizzazione di una condotta può dar luogo a una violazione dell'art. 117 Cost., che impone al legislatore il rispetto degli obblighi internazionali.
- La sentenza riconosce che dall'art. 12 Convenzione di Strasburgo discende un obbligo di incriminazione per il reato di traffico di influenze illecite, ma al contempo rimarca l'esistenza di margini di discrezionalità in capo al Parlamento, in sede di attuazione legislativa della Convenzione.

Precedenti connessi

Sulla violazione degli obblighi internazionali di criminalizzazione

- C. cost., *sentenza 3 luglio 2025, n. 95*.

Estratto della motivazione

5.1. – Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato e dalle parti, dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo discende l'obbligo, a carico dello Stato contraente, di prevedere come reati nell'ordinamento nazionale («*establish as criminal offences under its domestic law*») le condotte ivi descritte, denominate sinteticamente nella rubrica come «*Trading in influence*».

Che si tratti di un vero e proprio obbligo di criminalizzazione risulta evidente dalla formula utilizzata – «*shall adopt*» –, che marca una essenziale differenza rispetto al linguaggio utilizzato dall'art. 18 della Convenzione di Mérida delle Nazioni Unite, ove invece si utilizza, rispetto alla fattispecie di traffico di influenze, la più blanda espressione «*shall consider adopting*» [...]

[...]

5.3. – Il nodo che questa Corte deve [...] sciogliere concerne non già l'esistenza dell'obbligo posto dall'art. 12, ma la sua concreta estensione: sì da stabilire se il legislatore del 2024, restringendo [...] la portata dell'incriminazione del traffico di influenze illecite, abbia o meno violato l'obbligo medesimo.

[...]

5.4. – [L]'obbligo, stabilito dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, di incriminare la condotta di chi promette, dà od offre indebiti vantaggi a chi asserisca o confermi di essere in grado di esercitare «*an improper influence over the decision-making*» di un pubblico agente – e correlativamente la condotta di chi riceve i vantaggi affermando di essere in grado di esercitare tale impropria influenza – presenta un notevole tasso di elasticità, che rende necessaria un'opera di concretizzazione e precisazione da parte del legislatore nazionale.

La disposizione non precisa, in effetti, che cosa debba intendersi per «*improper influence*» [...].

5.5. – A fronte di un dato convenzionale così vago, in cui l'unica indicazione ragionevolmente certa è quella relativa alla necessità di tenere fuori i fenomeni di (legittimo) *lobbying* dall'area dell'incriminazione, spetta dunque al legislatore nazionale precisare i confini delle condotte punibili, tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale, direttamente riconducibile all'art. 25, secondo comma, Cost. [...]

5.5.4. – Dalla combinazione tra la riscrittura dell'art. 346-bis cod. pen. e l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. deriva, evidentemente, una incisiva riduzione della sfera di applicazione della fattispecie penale di traffico di influenze. A tale reato oggi sfuggono, in particolare, tutti gli accordi onerosi tra privati e mediatori aventi a oggetto l'impegno di questi ultimi a ottenere da pubblici agenti – con mezzi diversi dalla corruzione – condotte non solo favorevoli ai privati, ma anche contrarie ai doveri d'ufficio degli stessi pubblici agenti, laddove non costitutive di altro reato.

Tali accordi – che si risolvono, in buona sostanza, in un patto in forza del quale il privato mira a ottenere favori indebiti da un pubblico agente, attraverso l'intervento di un mediatore remunerato per tale servizio – restano oggi penalmente irrilevanti [...].

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.

5.5.5. – Cionondimeno, questa Corte non ritiene che una simile riscrittura della disposizione, pur se significativamente limitativa della tutela penale del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, risulti di per sé incompatibile con l'obbligo stabilito dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo.

Per un verso, infatti, la norma convenzionale lascia – come più sopra sottolineato – ampio margine al legislatore nazionale per precisare e definire in che consista quell'«*improper influence*» che il mediatore si impegna a esercitare nei confronti del pubblico agente.

Per altro verso, la scelta del legislatore del 2024 di definire direttamente il concetto di «mediazione illecita» [...] appare essa stessa coerente con il principio costituzionale di sufficiente precisione della legge penale, che vincola il legislatore italiano nella fase di trasposizione degli obblighi di criminalizzazione assunti in sede internazionale [...].

In questo quadro, la pur restrittiva definizione di «mediazione illecita» che ne è scaturita appare ancora collocarsi, a giudizio di questa Corte, all'interno dello spazio di discrezionalità che la stessa Convenzione di Strasburgo lascia aperto al legislatore nazionale, chiamato a concretizzare le clausole generali contenute nello strumento internazionale in armonia con i principi del proprio ordinamento, tra cui quello – di rango costituzionale – di precisione della legge penale.

Di riflesso, deve escludersi che la scelta del legislatore qui censurata si ponga in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

6. – Questa Corte ritiene, peraltro, opportuno invitare il legislatore a introdurre una organica disciplina delle attività di *lobbying*, da tempo e da più parti auspicata. Tale disciplina appare necessaria, al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti.

Ciò potrebbe eventualmente consentire al legislatore di rimeditare le attuali scelte in materia di disciplina penale del traffico di influenze illecite, sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi – essi pure di rango costituzionale – all'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità, che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione.