

SP

**SISTEMA
PENALE**

FASCICOLO
7-8/2026

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

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

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Ilaria Giugni, Elisa Grisonich, Francesco Lazzarini, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Valentina Vasta.

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

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

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

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

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

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

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

LA NUOVA DIRETTIVA DELL'UNIONE EUROPEA SULLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE (*)

di Fabrizio Rippa e Alessandro Milone

Il contributo analizza la Direttiva UE 2026/1021 in materia di lotta alla corruzione, primo tentativo organico di armonizzazione europea di fattispecie penali, sanzioni e strumenti di prevenzione della corruzione, focalizzandosi, in particolare, sugli artt. 6 e 7, che disciplinano le fattispecie di traffico di influenze illecite ed esercizio illecito di funzioni pubbliche. Tali previsioni vengono confrontate con l'assetto normativo italiano successivo alla riforma Nordio del 2024, che ha ridimensionato il traffico di influenze e abrogato l'abuso d'ufficio, interrogandosi sulla compatibilità di tali scelte con i nuovi obblighi euro-unitari di incriminazione. Il saggio evidenzia inoltre le criticità legate all'assenza di una disciplina europea, ed italiana, del lobbying e discute le prospettive di adeguamento del sistema interno, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 95/2025, nel quadro del difficile equilibrio tra armonizzazione penale sovranazionale e riserva di legge nazionale.

SOMMARIO: 1. Il lungo percorso della Direttiva dell'Unione Europea contro la corruzione ed una nuova politica criminale europea. – 2. La struttura: un quadro d'insieme delle disposizioni principali. – 3. Il rinnovato interesse per i reati di traffico di influenze illecite e di abuso d'ufficio. – 4. Il traffico di influenze illecite. Breve storia di una fattispecie "difficile". – 5. L'abuso di ufficio. Una storia (in)finita? – 6. Le indicazioni provenienti dal testo della Direttiva europea in tema di traffico di influenze... – 7. ...ed esercizio illecito di funzioni pubbliche. – 8. Conclusioni: alla ricerca di un difficile equilibrio ed in attesa di una disciplina europea del *lobbying*.

1. Il lungo percorso della Direttiva dell'Unione Europea contro la corruzione ed una nuova politica criminale europea.

Con l'adozione della Direttiva 2026/1021¹, l'Unione europea ha compiuto un decisivo salto di qualità nella costruzione di uno spazio penale europeo della legalità pubblica. La direttiva, destinata a sostituire la decisione quadro 2003/568/GAI e la Convenzione del 1997 relativa alla corruzione dei funzionari delle Comunità europee e degli Stati membri, rappresenta infatti il primo tentativo organico, a livello di Unione europea, di elaborare un sistema integrato di repressione e prevenzione della corruzione

(*) Pur essendo il presente contributo l'esito di riflessioni comuni dei due autori, i paragrafi 1, 5, 7 sono da attribuirsi a Fabrizio Rippa, i paragrafi 2, 3, 4, 6 sono da attribuirsi ad Alessandro Milone. Il paragrafo conclusivo è da attribuire in comune ad entrambi.

¹ Per un primissimo commento si vedano le considerazioni di G.L. GATTA, [Il Parlamento europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite](#), in *questa Rivista*, 3, 2026, p. 109 ss.

fondato su una armonizzazione estesa delle fattispecie incriminatrici, delle sanzioni, delle misure preventive e degli strumenti di cooperazione transnazionale

Il testo – dopo un lungo *iter* di negoziazione particolarmente travagliato a causa di posizioni politiche in netta contrapposizione tra alcuni Stati membri² – è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'UE l'11 maggio 2026, dopo l'adozione del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea. Entrata quindi in vigore a fine mese, secondo la tempistica ordinaria, dovrà ora essere recepita entro due anni dagli Stati membri.

Essa si colloca in un contesto storico e politico caratterizzato da una progressiva centralità del paradigma dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione. Già negli amplissimi *considerando* iniziali il fenomeno corruttivo viene qualificato non soltanto quale minaccia economica o amministrativa, ma come fattore di destabilizzazione democratica³, capace di compromettere i valori fondamentali dell'Unione, tra cui la democrazia, l'uguaglianza, la tutela dei diritti fondamentali e la *rule of law*.

In tale prospettiva, la corruzione viene configurata come fenomeno sistemico e transnazionale, strettamente connesso alla criminalità organizzata, ai flussi finanziari illeciti, al riciclaggio e all'erosione della fiducia pubblica nelle istituzioni⁴. L'intervento normativo si colloca, pertanto, all'interno di una più ampia evoluzione della politica criminale europea, nella quale il diritto penale viene progressivamente impiegato quale strumento di tutela dell'assetto costituzionale dell'Unione. In questa prospettiva, la lotta alla corruzione assume una funzione che trascende la mera repressione di singole condotte illecite, per trasformarsi in presidio della legalità democratica europea.

² Basti pensare che l'adozione della proposta legislativa della Commissione risale al 3 maggio 2023, praticamente tre anni prima dell'approvazione definitiva, all'indomani dello scandalo di corruzione, definito giornalmisticamente come "*Qatargate*", che colpì le istituzioni europee e coinvolse alcuni Paesi *extra* UE. Per una lettura critica della Proposta si rinvia a V. Mongillo, *Strenghts and weaknesses of the Proposal for a EU Directive on Combating Corruption*, in *Sist. pen.*, 7, 2023, p. 1 ss.; M. Gambardella, *La "Proposta di Direttiva in materia di lotta alla corruzione" al vaglio del Parlamento: qualche riflessione sui reati di abuso d'ufficio e traffico di influenze*, in *Sist. pen.*, 27 luglio 2023.

³ Vale la pena riportare il *considerando* n.1 che definisce la *ratio* della Direttiva e gli obiettivi cui essa tende: "La corruzione è ancora un grave problema a livello dell'Unione in quanto minaccia la stabilità e la sicurezza delle società, fra l'altro favorendo la criminalità organizzata e altre forme gravi di criminalità. La corruzione mina le istituzioni democratiche e i valori universali su cui si fonda l'Unione, in particolare lo Stato di diritto, la democrazia, l'uguaglianza e la tutela dei diritti fondamentali. Mette a repentaglio lo sviluppo, la prosperità, la sostenibilità e l'inclusività delle nostre economie. La lotta contro la corruzione è essenziale per rafforzare la qualità della democrazia e per realizzare pienamente lo Stato di diritto. Per prevenire e combattere efficacemente la corruzione è necessario un approccio globale e multidisciplinare. Lo scopo della presente direttiva è contrastare la corruzione mediante il diritto penale, consentendo una migliore cooperazione transfrontaliera tra le autorità competenti".

⁴ Si vedano, in proposito, le lungimiranti osservazioni di G.M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Dir. Pen. Cont.*, 6 luglio 2014, che perimetrava nel 'triangolo dell'illegalità' le relazioni esistenti tra corruzione, mafia e criminalità economica; sulla necessità, tuttavia, di non sovrapporre le strategie di contrasto di tali fenomeni, allineandoli asetticamente ed impropriamente sullo stesso piano criminologico, v. T PADOVANI, *La spazzacorrotti – Riforma delle illusioni ed illusioni della riforma*, in *Arch. Pen.*, 3/2018.

La direttiva trova il proprio fondamento negli artt. 82, par. 1, lett. d), e 83, parr. 1 e 2, TFUE. Tale duplice base giuridica risulta particolarmente significativa poiché riflette la natura composita dell'intervento normativo. Da un lato, il richiamo all'art. 83 TFUE consente al legislatore europeo di introdurre norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in materia di criminalità grave avente dimensione transnazionale; dall'altro, il riferimento all'art. 82 TFUE evidenzia la stretta connessione tra armonizzazione penale e cooperazione giudiziaria.

La direttiva si fonda infatti sulla constatazione secondo cui le profonde divergenze tra gli ordinamenti nazionali costituiscono un ostacolo all'efficacia della repressione e alla cooperazione tra autorità investigative e giudiziarie. Nei *considerando* si afferma espressamente che la configurazione disomogenea dei reati di corruzione negli Stati membri impedisce una risposta coerente ed efficace a livello unionale.

Sotto il profilo sistematico, la direttiva conferma la progressiva espansione della competenza penale europea oltre il tradizionale ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il contrasto alla corruzione viene ormai ricondotto direttamente alla protezione dei valori fondamentali sanciti dall'art. 2 TUE. Ne emerge una concezione del diritto penale europeo sempre più orientata alla salvaguardia della democrazia e della *rule of law*.

Particolarmente rilevante è altresì il continuo richiamo al principio di proporzionalità e ai diritti fondamentali. Il *considerando* n. 47 sottolinea espressamente che l'effetto deterrente delle sanzioni penali deve conciliarsi con il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richiamando il diritto alla libertà, la presunzione di innocenza, il diritto di difesa e il principio del *ne bis in idem*.

2. La struttura: un quadro d'insieme delle disposizioni principali.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della direttiva concerne la sua struttura complessiva. Diversamente dai precedenti strumenti europei, prevalentemente incentrati sulla sola armonizzazione delle fattispecie incriminatrici, la direttiva del 2026 costruisce un sistema integrato che combina repressione penale, prevenzione amministrativa, strategie organizzative e cooperazione transnazionale, sulla scia delle Convenzioni internazionali più risalenti come quella delle Nazioni Unite (UNCAC)⁵ del 2003 di Merida – cui la Direttiva espressamente si ispira – e le due precedenti del Consiglio d'Europa rispettivamente dedicate alla corruzione civile e penale⁶.

⁵ La Convenzione ONU è stata adottata a Merida, in Messico, il 31 ottobre del 2003, ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005 dopo un lungo iter di approvazione partito nel 2000 con la risoluzione della Assemblea Generale 55/61 del 4 dicembre. In materia, si veda C. Rose, M. Kubiciel, O. Landwehr (edited by), *The United Nations Convention Against Corruption: a Commentary*, Oxford, 2019.

⁶ Al contesto *sovrannazionale*, nel quale occorre dunque prendere atto di tale balzo quali-quantitativo effettuato dalla legislazione anti-corruzione, va aggiunto e sovrapposto il livello *internazionale* in cui si sviluppa tale movimento politico-criminale, e che ha già da tempo dettato un'incalzante agenda di adeguamento delle legislazioni domestiche; piani normativi che riflettendosi l'uno nell'altro proiettano un caleidoscopico reticolo di obblighi di adeguamento rispetto ai quali, per altro, non si è mancato di

La Direttiva si apre con un lungo elenco di ben 50 “*considerando*” con i quali il legislatore europeo definisce con precisione gli obiettivi e le ragioni dell’articolato normativo, ponendo particolare attenzione sulla necessità di armonizzare gli strumenti di prevenzione e repressione tra i vari Paesi membri, a partire dall’omogenizzazione delle fattispecie di reato negli ordinamenti interni e dall’allineamento in ambito sanzionatorio.

Così, mentre il Capo I (artt. 1 e 2) riguarda le disposizioni generali e le definizioni, risultano più interessanti, nell’ottica penalistica, i Capi II e III, rispettivamente dedicati ai “*Reati di Corruzione*” e al sistema di “*Prevenzione, denunce e indagini*”. Il Capo IV è dedicato, invece, alle norme di coordinamento e cooperazione tra gli Stati e con le istituzioni europee.

Il Capo dedicato ai “*reati di corruzione*”, così genericamente definiti⁷, si preoccupa di definire una lista minima (artt. 3-11) di fattispecie delittuose che gli Stati devono prevedere all’interno degli ordinamenti nazionali: essi sono, in particolare, la *corruzione nel settore pubblico*, la *corruzione nel settore privato*, l’*appropriazione indebita*, il *traffico d’influenze illecite*, l’*esercizio illecito di funzioni pubbliche*, l’*intralcio alla giustizia*, l’*arricchimento mediante reato di corruzione*, l’*occultamento e le relative ipotesi di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo delle ipotesi di reato previste dalla Direttiva*.

L’art. 12 è dedicato integralmente al sistema sanzionatorio che deve risultare – secondo formula ricorrente nel lessico del diritto internazionale ed europeo – “*effettivo, proporzionato e dissuasivo*”. Gli artt. 13 e 14 sono dedicati, invece, alla responsabilità delle persone giuridiche con il relativo apparato sanzionatorio. Ulteriori disposizioni penalistiche riguardano la previsione di circostanze aggravanti o attenuanti ed i termini di prescrizione (art. 19).

sottolineare come la fonte nazionale non solo sia costretta a moltiplicare le previsioni incriminatrici (deresponsabilizzando i legislatori locali – anche per ‘convenienze’ populistiche – rispetto al vincolo dell’*extrema ratio*), ma anche ad assumere le forme restituite da quel gioco di specchi, relegando il ruolo del decisore interno a quello di mera formalizzazione e presa d’atto di contenuti e scelte effettuati da soggetti non sempre o non del tutto corrispondenti a quei profili istituzionali impostati sulla piena espressione del principio democratico e della corrispondente legittimazione costituzionale. Sulla legislazione internazionale in tema di corruzione, e sui segnalati profili critici, *ex plurimis*, si rinvia a L. SALAZAR, *Recenti sviluppi internazionali nella lotta alla corruzione (... e con seguenti obblighi di recepimento da parte italiana)*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1529 ss.; S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, Napoli, 1999; C.R. CALDERONE, *La lotta alla corruzione in campo comunitario ed internazionale*, in *Riv. tri. dir. pen. econ.*, 2001, p. 607 ss.; N. PARISI, D. RINOLDI, *L’applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da ‘mani pulite’*, Milano, 2003, p. 221 ss.; S. BONFIGLI, *L’Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Astrid, Firenze, 2010; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012; N. Parisi, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. e sc. intern.*, 2016, p. 191 ss.; V. SCALIA, *La corruzione: a never ending story. Strumenti di contrasto e modelli di tipizzazione nel panorama comparato e sovranazionale*, Torino, 2020; infine, sia consentito il rinvio a A. MILONE, *Corruzione pubblica e diritto penale. La crisi dei principi tra Italia e Stati Uniti*, Napoli, 2023, p. 141 ss.

⁷ Assecondano un’accezione pre-comprensiva e sociologica del fenomeno – più utile, forse, sul piano della costruzione delle misure di contenimento di tipo preventivo ed amministrativo – piuttosto che una dimensione giuridica-prescrittiva dello stesso, sicuramente più opportuna in misura della individuazione di comportamenti criminali e perciò da tipizzare e disambiguare in specifiche disposizione incriminatrici.

Nucleo centrale della Direttiva, almeno nella prospettiva qui di interesse, attraverso le suindicate disposizioni il legislatore europeo mira alla costruzione di un sistema organico e condiviso di incriminazioni, volto a ricomprendere non soltanto le forme tradizionali della corruzione pubblica e privata, ma anche una serie di condotte collaterali o funzionalmente connesse alla compromissione dell'integrità amministrativa e dell'imparzialità decisionale.

A prima lettura, le fattispecie delittuose sono connotate da una tecnica di tipizzazione caratterizzata dall'utilizzo di definizioni ampie, che si ispira ad una marcata anticipazione della tutela penale, con una costante attenzione alla dimensione transnazionale del fenomeno corruttivo.

Le norme incriminatrici che richiedono un maggiore approfondimento di indagine – tenuto conto delle più recenti vicende normative che hanno coinvolto il nostro sistema dei delitti contro la p.a. – risultano essere certamente quelle previste dagli artt. 6 e 7, ossia l'esercizio illecito di funzioni pubbliche ed il traffico di influenze. Su di esse, pertanto, si focalizzerà il resto dell'intervento.

Sia concessa ancora qualche annotazione, prima di procedere in tal senso. Giusto per sottolineare, ad esempio, come nel definire il nucleo centrale del *pactum sceleris* (tanto sul versante attivo che su quello passivo) tra corrotto e corruttore, la Direttiva europea incentri il *corpus* di tale reato sulla realizzazione, da parte del funzionario pubblico, di "un atto nell'esercizio delle funzioni", come corrispettivo dell'indebito vantaggio di qualsiasi natura ricevuto dalla controparte privata. Non è presente, cioè, alcun riferimento alla contrarietà o meno dell'atto ai doveri dell'ufficio, né tantomeno alla cd. corruzione per asservimento o alla cd. corruzione a libro paga, che ha da noi (timidamente) esordito con la riforma Severino del 2012, e che ha poi consacrato il suo ruolo di fattispecie generale di corruzione con le successive riforme, in particolare la c.d. legge 'spazzacorrotti' del 2019 (che ne ha dispiegato – aumentandone sensibilmente il regime sanzionatorio - le potenzialità applicative)⁸.

Un cenno, poi, al Capo III, il quale, come anticipato, esprime l'altro lato della medaglia della Direttiva, ossia il fronte della prevenzione amministrativa della corruzione, dedicato ad assicurare un "livello elevato di integrità, trasparenza e responsabilità nella Pubblica amministrazione". Seppur sia da considerare sempre apprezzabile il tentativo di definire strategie integrate di contrasto ai fenomeni di devianza, non concentrando l'attenzione soltanto sull'armamentario penalistico, le disposizioni in tema di prevenzione della corruzione risultano particolarmente generiche, enunciative – sì – ma scarse nella sostanza. All'ovvio preludio di ordine programmatico, per cui – ai sensi dell'art. 20, co. 1 – gli Stati membri si impegnano ad

⁸ Sulle criticità della corruzione per l'esercizio della funzione, prevista dall'art. 381, si vedano, *ex plurimis*, A. GARGANI, *Le fattispecie di corruzione tra riforma legislativa e diritto vivente: il "sentiero interrotto" della tipicità del fatto*, in *Dir. pen. proc.*, 9, 2014, p. 1020 ss.; V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2018, p. 1139. Sulla nozione di atto, si rinvia a M. PELISSERO, *La nozione di atto d'ufficio nel delitto di corruzione tra prassi e teoria*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 1011 ss.; V. MANES, *L'atto di ufficio nelle fattispecie di corruzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2000, p. 925 ss.; M. GAMBARDILLA, *Dall'atto alla funzione pubblica: la metamorfosi legislativa della corruzione "impropria"*, in *Arch. pen.*, 1, 2013, p. 18-19.

7-8/2026

adottare “misure affinché siano predisposti strumenti di prevenzione”, non segue, infatti, un soddisfacente coefficiente di specificazione delle azioni da mettere in campo per adeguarsi al comune obiettivo. In particolare, continua il comma 2 della disposizione in commento, “tali strumenti possono includere, ad esempio, un accesso adeguato alle informazioni di interesse pubblico, norme sulla dichiarazione e sulla gestione dei conflitti di interessi nel settore pubblico, misure volte a garantire la trasparenza nel finanziamento delle candidature dei funzionari pubblici eletti e dei partiti politici, norme sulle dichiarazioni della situazione patrimoniale e la verifica di tali dichiarazioni, dichiarazioni di interessi da parte di funzionari nazionali designati a norma del diritto nazionale relative a situazioni di «porte girevoli» che coinvolgono tali funzionari e regolamentazione di tali situazioni, norme relative alla mancata dichiarazione di beni o interessi sostanziali e norme che disciplinano l’interazione tra il settore privato e il settore pubblico”.

Probabilmente sarebbe stato più idoneo definire con maggiore precisione almeno alcuni degli strumenti che si vorrebbe imporre agli Stati nazionali di adottare, in particolare in relazione alla gestione dei conflitti di interessi, alla normativa in tema di porte girevoli e, infine, ai limiti alle attività legittime di *lobbying*. Così come è stato fatto, tramite l’art. 25, con l’istituto del *whistleblowing*, ove è stata richiamata l’applicazione della Direttiva UE 2019/1937 e le protezioni connesse a tutti coloro che denunciano i reati previsti dalla Direttiva anticorruzione.

Rispetto a tali argomenti, ad esempio, l’Italia – che pur gode di un avanzato sistema di prevenzione della corruzione al cui perno c’è l’Autorità Nazionale Anticorruzione – avrebbe la necessità di adeguare la propria normativa rispetto all’emersione di meccanismi dove si cela il rischio corruttivo⁹. In particolare, come è stato più volte ricordato¹⁰, il nostro Paese sconta una lacuna importante dal momento che non si è ancora dotato di una disciplina positiva ed organica dell’attività di rappresentanza di interessi, il cd. *lobbying*, nonostante i numerosi tentativi caduti nel vuoto degli ultimi anni¹¹, mentre è stato solerte nel regolamentare il risvolto negativo del fenomeno stesso,

⁹ Si pensi, ad esempio, alla normativa sulle porte girevoli tra mondo del lavoro pubblico e privato, il cd. *pantouflage*, che presenta notevoli criticità applicative e vuoti di tutela. Cfr. sul punto A. MILONE, P. PARISI, *Il pantouflage come strumento anticorruzione tra vecchie criticità e nuovi scenari normativi*, in G. Stampanoni Bassi, G. Martellino (a cura di), *La prevenzione della corruzione nelle organizzazioni complesse*, Torino, 2025, p. 211 ss.

¹⁰ Tra gli altri, segnalano quest’assenza, V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 419 ss.; E. SCAROINA, *Lobbying e rischio penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 811 ss.; P. VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 1293 ss.; P. SEVERINO, *Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l’illegalità*, su *Dir. pen. cont.*, 21 giugno 2018; V. MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell’ordinamento italiano dopo la legge “spazzacorrotti”: questioni interpretative e persistenti necessità di riforma*, in S. Giavazzi, V. Mongillo, P.L. Petrillo (a cura di), *Lobbying e traffico di influenze illecite. Regolamentazione amministrativa e diritto penale*, Torino, 2019, p. 265 ss.; R. PICCIRILLO, *Il traffico di influenze illecite riformato e l’urgenza di un’esaustiva regolamentazione del lobbying*, in G. Fidelbo (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi*, Torino, 2020, p. 7; si veda pure R. CANTONE, A. MILONE, [Le modifiche al traffico di influenze da parte del ddl Nordio: tutt’altro che mere precisazioni!](#) in questa Rivista, 1, 2024, p. 5 ss.;

¹¹ Secondo la ricerca di P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi*, 11, 2023, sono andati a vuoto circa 108 tentativi di regolare la materia dal 1976 al 2023.

ric conducendolo nella sfera di applicazione del traffico di influenze illecite. Un incentivo proveniente dal livello sovranazionale avrebbe potuto essere la leva per riprendere il filo del discorso interrotto alla fine della legislatura precedente quando, con la caduta del Governo Draghi, si è messa la parola fine al tentativo di legiferare in materia, anche in virtù del rinnovato interesse alla fattispecie di traffico di influenze che questa Direttiva inevitabilmente produrrà. Carenza grave e colpevole, dunque, del nostro sistema normativo.

3. Il rinnovato interesse per i reati di traffico di influenze illecite e di abuso d'ufficio.

Tra le disposizioni maggiormente interessanti — e al tempo stesso problematiche — della Direttiva 2026/1021 assumono particolare rilievo — si diceva — gli artt. 6¹² e 7¹³, dedicati rispettivamente al traffico di influenze e all'esercizio illecito di funzioni pubbliche. Entrambe le fattispecie testimoniano con evidenza l'evoluzione della politica criminale europea verso modelli di anticipazione della tutela e di progressiva estensione dell'area del penalmente rilevante nel settore dei reati contro la pubblica amministrazione. Tendenza sempre al limite dell'opportunità politico-criminale, data l'inevitabile tensione che esse va ad esercitare sui principi e sulle caratteristiche di un ideal-tipo — minimo e necessariamente offensivo — di diritto penale razionale e costituzionalmente orientato.

Si tratta di fattispecie che si allontanano dal paradigma corruttivo fondato sullo scambio tra atto ed utilità il quale aggredisce direttamente il bene giuridico protetto dell'imparzialità e del buon andamento della PA, e che anticipando il loro raggio di azione a protezione della salvaguardia dell'integrità dei processi decisionali pubblici, finiscono con l'annoverare comportamenti prodromici rispetto alla corruzione o che da quel paradigma esulano (se non accedendo, ma è evidente il rischio, ad una nozione lata e pre-giuridica del fenomeno).

¹² Art. 6 *Traffico d'influenze*: "1. 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."

¹³ Art. 7 *Esercizio illecito di funzioni pubbliche*: "Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, costituiscano reato almeno determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione del presente articolo a determinate categorie di funzionari pubblici."

Il traffico, in particolare, si riferisce ad attività di mediazione tra domanda ed offerta corruttiva, svolte da soggetti che il gergo mediatico, non a caso, indica come “faccendieri”: essi, agendo come veri e propri professionisti, accettano di essere remunerati con l’obiettivo di influenzare i decisori pubblici e condizionarne l’attività decisoria, direzionandola a far ottenere vantaggi illeciti ai ‘committenti’. Attività, è bene precisarlo, da tenere ben distinta da quelle legittime forme di intermediazione con le forze politiche e con gli enti pubblici da ricondurre sotto il paradigma del *lobbying*; il quale, abbiamo visto, sconta in Italia l’assenza di una disciplina positiva, rendendo di conseguenza arbitrario il confine tra la legittima attività di promozione delle istanze degli *stakeholder* e quella di inquinamento degli interessi pubblici sottesi alla funzione amministrativa. Si noti, inoltre, come tale prototipo comportamentale sia in grado di ricomprendere condotte a volte anche molto ‘distanti’ dalla vera e propria contrattazione illecita tipica delle forme corruttive e del conseguente vulnus all’esercizio della funzione pubblica. Proprio questo progressivo allontanamento dal principio di offensività, che spicca in particolar modo nel reato di traffico di influenze, introdotto nell’ordinamento italiano nel 2012 dalla riforma Severino¹⁴, li rende uno dei principali terreni di tensione tra le indubbie esigenze di contenimento dei fenomeni di malcostume e di cattiva amministrazione e le altrettanto fondamentali garanzie di determinatezza e tipicità delle norme penali.

Ancor più labile appare il confine tra i due ‘ambienti’ patologici – quello della *maladministration* e quello della commissione di fatti di reato – nel caso dell’esercizio illegittimo di funzioni pubbliche, *nomen* la cui vaghezza ed ambiguità non può che rievocare una delle più discusse fattispecie in materia di reati la p.a., il ‘famigerato’ abuso d’ufficio, di cui all’abrogato art. 323 c.p. Norma da sempre ostracizzata da gran parte classe politico-dirigente (e, di converso, sempre difesa da parte della magistratura e dei partiti a più marcata impronta giustizialista) proprio per la sua capacità di attraversare con troppa disinvoltura quella linea di demarcazione tra le due forme di illegittimità – amministrativa e penale (sicuramente contigue ed in grado di influenzarsi a vicenda, ma non per questo sovrapponibili), spingendosi talvolta sino al punto di ammantare di presunta rilevanza penale comportamenti e scelte di merito valutabili solo sotto il profilo dell’opportunità, e dunque rimessi – al limite – ad un giudizio di tipo politico.

¹⁴ Il reato è stato introdotto dalla legge 190 del 2012 sulla spinta degli obblighi internazionali sottoscritti dall’Italia, in particolare sotto l’egida della Convenzione del Consiglio d’Europa (art. 12) e della Convenzione Onu contro la corruzione (art. 18). La letteratura, in materia, è vastissima. Si vedano, tra gli altri, rispetto alla formulazione originaria e alle ragioni della sua introduzione, oltre agli autori già menzionati, F. CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 479 ss.; F. CONSULICH, *Millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, *Parte speciale, Reati contro la pubblica amministrazione*, a cura di C.F. Grosso, M. Pelissero, Milano, 2015, p. 622 ss.; G. LOSAPPIO, *Millantato credito e traffico di influenze illecite. Rapporti diacronici e sincronici*, in *Cass. pen.*, 2015, 3, p. 1036 ss.; G. MARRA, *Traffico di influenze illecite*, in *Dig. Pen.*, Agg. XI, Torino, 2018, p. 878 ss. Per una ricognizione degli *input* internazionali si rinvia a R. CANTONE, A. MILONE, *Le modifiche al traffico di influenze da parte del ddl Nordio; tutt’altro che mere precisazioni!*, cit. p. 5 ss.

Non è un caso che proprio su queste due norme della Direttiva – e con l'Italia in prima linea – si sia inasprito il confronto dialettico, che ha portato, come si è detto in apertura, al sensibile rallentamento del processo di approvazione del dettato normativo.

Fu il nostro Governo, in particolare, ad opporsi all'approvazione della prima Proposta di Direttiva presentata dalla Commissione Europea nel 2023, perché conteneva un richiamo esplicito alla fattispecie di "abuso di funzioni", sostituito poi nel testo finale dall'esercizio illecito di funzioni pubbliche (art. 7), che avrebbe inevitabilmente portato il nostro Paese a rinnegare la sua più recente strategia politico-criminale in materia di reati contro la PA, segnata dalla 'clamorosa' abrogazione, avvenuta con la legge Nordio (l. n. 114/2024) dell'abuso d'ufficio. La formula adottata dalla Direttiva – nella sua versione definitiva – riflette perciò una soluzione transattiva 'al ribasso'. Anche sul fronte del traffico di influenze illecite, d'altronde, la stessa legge Nordio, aveva operato nel senso di un restringimento dell'area di rilevanza penale della norma, con l'obiettivo di renderla maggiormente tassativa.

Quid iuris, allora? La natura compromissoria del testo infine approvato certifica la compatibilità tra l'assetto attuale dell'ordinamento interno – frutto dell'intervento del legislatore nazionale del 2024 – e gli obblighi di incriminazione derivanti dalla Direttiva, o è necessaria una ulteriore, ennesima 'messa a punto' di sistema? Per azzardare qualche risposta, non resta che 'fotografare' lo stato dell'arte in materia nell'ordinamento interno, e verificare se tale istantanea sia sovrapponibile ai tratti essenziali delle due fattispecie delittuose definite in sede europea.

4. Il traffico di influenze illecite. Breve storia di una fattispecie 'difficile'.

La riforma Nordio, come si è detto, è intervenuta sia sul traffico di influenze illecite che sull'abuso d'ufficio. Il primo reato è stato notevolmente ridimensionato, sulla scorta delle osservazioni pervenute dalla dottrina, critica sulla poca chiarezza del dettato normativo previgente; il secondo, invece, definitivamente espunto dall'ordinamento, in ragione - non l'unica, ma quella 'politicamente' più pregnante – del fenomeno della cd. burocrazia difensiva e della famigerata 'paura della firma', che negli ultimi anni stava incidendo negativamente sul lavoro delle Pubbliche amministrazioni del Paese¹⁵.

¹⁵ In argomento, *ex plurimis*, M. PARODI GIUSINO, *La proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio: discutibili ragioni e dannose conseguenze*, in *Leg. pen.*, 2024; M. GAMBARDILLA, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio e rimodulazione del traffico d'influenze illecite nel d.d.l. "Nordio" (la versione approvata dal Senato nel febbraio 2024)*, in questa Rivista, 11 aprile 2024; E. MATTEVI, *L'abuso d'ufficio: considerazioni a margine della sua abrogazione*, in *Leg. pen.*, 16 luglio 2024; F. RIPPA, *Verso l'abrogazione dell'abuso di ufficio. Una scelta 'irrazionale'*, in *De Iust.*, 2024; C. CUPELLI, *La fine (temporanea) dell'abuso d'ufficio*, 2024, in *Dis Crimen*, 2024; M. ZANIOLO, *Abuso d'ufficio: a che punto siamo?*, in *Pen. dir. proc.*, 2024; A. MILONE, M. CUTOLO, *Dalle istanze liberali al parossismo penalistico e alle lacune di tutela, ovvero: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio come cavallo di Troia*, in questa Rivista, 9, 2024, p. 17 ss.; M. DONINI, *Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio*, in questa Rivista, 23 giugno 2023; G.L. GATTA, *L'annunciata riforma dell'abuso di ufficio: tra "paura della firma", esigenze di tutela e obblighi internazionali di incriminazione*, in questa Rivista, 7, 2023, p. 165 ss.; M. PELISSERO, *L'instabilità dell'abuso d'ufficio e la lotta di Sumo*, in *Dir. pen. proc.*, 5, 2023, p. 613 ss.; ID., *Sulla proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio e di riformulazione*

Partendo dal primo, oggi l'art. 346-bis c.p.¹⁶ – che già nel 2019 era stato oggetto di un ulteriore intervento normativo ad opera della legge cd. spazzacorrotti¹⁷ – ruota attorno alla vendita indebita di influenze realmente esistenti con il pubblico ufficiale o con l'incaricato di un pubblico servizio.

Uno degli elementi principali della norma riguarda, quindi, l'assenza di ogni riferimento alla vendita di influenze asserite o vantate, che – nella conformazione precedente – residuavano dall'assorbimento del vecchio millantato credito voluto dalla precedente legge del 2019.

La fattispecie è costruita come una sorta di “*delitto ostacolo*” che intende sanzionare comportamenti prodromici alle dinamiche corruttive e si apre con una clausola di sussidiarietà espressa.

del traffico d'influenze illecite. A proposito dell'art. 1 del d.d.l. n. S. 808 (Nordio), in questa Rivista, 18 settembre 2023; D. BRUNELLI, *Eliminare l'abuso d'ufficio: l'uovo di Colombo o un ennesimo passaggio a vuoto?*, in Arch. pen., 2023; R. CANTONE, *Ancora in tema di abuso di ufficio e traffico di influenze illecite (d.d.l. Nordio)*, in questa Rivista, 19 settembre 2023; G. LATTANZI, *Sulla proposta abolizione del reato di abuso d'ufficio. Note critiche*, in questa Rivista, 20 settembre 2023; A. MANNA, *L'abolizione dell'abuso d'ufficio: “cronaca di una morte annunciata”?*, in Dis Crimen, 2023; R. GAROFOLI, *Note critiche sulla proposta di abolizione dell'abuso di ufficio*, in questa Rivista, 21 settembre 2023; L. SALVATO, *Sulle proposte di legge in tema di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in Giur. pen., 2023; F. COPPOLA, *L'abrogazione dell'abuso d'ufficio: è davvero il minore dei mali?*, in Riv. pen., 2023, p. 670 ss.

¹⁶ Il testo *post* riforma del 2023 prevede quanto segue: “1. 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. 2. 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. 3. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità economica. 4. 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. 5. 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.”

¹⁷ In argomento, sulla legge n. 3 del 9 gennaio 2019, nota anche come riforma “Bonafede”, dal nome del Ministro di Giustizia proponente, si vedano i contributi di R. CANTONE, A. MILONE, *Verso la riforma del delitto di traffico di influenze illecite*, in Dir. pen. cont., 3 dicembre 2018; M. GAMBARDELLA, *Considerazioni sull'inasprimento della pena per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione e sulla riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite nel Disegno di Legge Bonafede*, in Cass. pen., 11, 2018, p. 3585; V. MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano dopo la legge “spazzacorrotti”: questioni interpretative e persistenti necessità di riforma*, in P.L. Petrillo, S. Giavazzi, V. Mongillo (a cura di), *Lobbying e traffico di influenze illecite: regolamentazione amministrativa e tutela penale*, Torino, 2019, p. 265 ss.; A. DE VITA, *La nuova legge anticorruzione e la suggestione salvifica del Grande Inquisitore. Profili sostanziali della l. 9 gennaio 2019, n. 3*, in Proc. pen. giust., 2019, p. 947 ss.; N.M. MAIELLO, *Sulla discontinuità normativa tra la millanteria corruttiva e il traffico di influenze illecite*, in Riv. it. dir. proc. pen. 2020, p. 1502 ss.

Le condotte sono, alternativamente, due: la cd. mediazione gratuita, cioè quella in cui il faccendiere, “utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti”, come se fosse un tramite, si propone l’obiettivo di remunerare direttamente il funzionario pubblico, e la cd. mediazione onerosa o professionale, cioè quella in cui il faccendiere si fa pagare direttamente, come prezzo della propria attività, un compenso, con l’obiettivo di realizzare una “mediazione illecita”, ossia quella mediazione in cui il faccendiere “induce il pubblico ufficiale (...) a compiere un atto contrario ai doveri d’ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito”. In entrambe le ipotesi l’oggetto materiale deve consistere in denaro o altra utilità economica.

Tale definizione di “mediazione illecita” – mutuata dalla giurisprudenza più recente in materia e che rappresenta certamente, tra le tante, la modifica più significata apportata dal legislatore del 2024 con l’obiettivo di sanare i difetti di tipicità delle formulazioni precedente che pure erano stati rilevati a gran voce dalla dottrina - continua a porre alcune perplessità, stante l’assenza di una regolamentazione del *lobbying*. Anzi, è possibile affermare che proprio il comma 2 dell’art. 346-bis c.p., paradossalmente, ci consegna una prima definizione, pur in negativo, di cosa si intenda attività di mediazione.

Secondo il testo, quindi, la mediazione è illecita quando intende indurre i soggetti pubblici “a compiere un atto contrario ai doveri d’ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito”. Tutto ciò che è al di fuori di questa definizione, in ossequio al principio di frammentarietà, può essere considerato come una mediazione lecita.

A ben vedere, quindi, sono tre gli elementi che caratterizzano l’attuale assetto normativo e che integrano la mediazione illecita: essa deve essere finalizzata ad ottenere un atto contrario ai doveri d’ufficio da parte del funzionario pubblico, l’atto contrario deve integrare una fattispecie di reato, l’attività deve dispiegare un effetto vantaggioso “indebito” per colui che ha commissionato l’attività illecita, anche non di valore economico. Il legislatore in questo modo ha cercato di riempire di contenuto, un’espressione come quella di “mediazione illecita”, che fin dalle origini della fattispecie aveva caratterizzato l’applicazione in concreto della norma.

I profili di criticità dell’assetto attuale dell’art. 346-bis c.p. sono diversi¹⁸. Ancorare, ad esempio, la mediazione illecita al compimento di un atto contrario ai doveri

¹⁸ Per un esame più completo, si veda R. CANTONE, A. MILONE, *Le modifiche al traffico di influenze da parte del ddl Nordio; tutt’altro che mere precisazioni!*, cit., p. 17 ss. ove si è già segnalato anche il difficile equilibrio interno alla fattispecie tra il primo comma e le due aggravanti contenute negli ultimi due commi dell’art. 346-bis c.p., “una prima per i fatti commessi in relazione all’esercizio di un’attività giudiziaria, applicabile ad entrambe le condotte previste dal primo comma (ossia sia alla mediazione gratuita che a quella onerosa) ed una seconda valida, però, solo per la mediazione gratuita, quando la remunerazione sia stata data o promessa “in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d’ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”. Si è evidenziato, infatti, come “la mediazione gratuita, quindi, se finalizzata a remunerare un funzionario perché commetta un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione ed al ritardo di un atto d’ufficio (che potrebbe, però, essere conforme ai doveri di ufficio), anche se tale attività non costituisca reato, è qualificata come più grave della mediazione a pagamento, finalizzata al compimento di un atto che sia non solo contrario ai doveri dell’ufficio ma che integri un reato e compporti un indebito

d'ufficio potrebbe escludere dall'area di rilevanza penale le mediazioni finalizzate alla corruzione per l'esercizio delle funzioni *ex art. 318 c.p.*, ossia quelle ipotesi, anche più gravi della corruzione propria, di corruzione a libro paga in cui il mercimonio e la svendita ricade sull'intera funzione pubblica, a prescindere dalla realizzazione di un atto d'ufficio concretamente individuabile. Anche il combinato disposto con l'abrogazione con l'abuso indebolisce il traffico di influenze che, spesso, nella prassi giurisprudenziale, era stato contestato con successo quando finalizzato specificatamente all'abuso.

5. L'abuso di ufficio. Una storia (in)finita?

L'abrogazione dell'abuso d'ufficio, invece, se è stata accolta quantomeno con freddezza in dottrina¹⁹, ha invece suscitato un infuocato dibattito in sede politica e negli ambienti del diritto agito, divampato sin dalla presentazione dell'agenda politica che il Governo avrebbe attuato in materia e culminato in diverse questioni di presunta illegittimità costituzionale, sia con riferimento a disattesi obblighi di natura internazionale (derivanti dall'adesione del nostro Stato alla suindicata convenzione di Merida); sia avuto riguardo ai parametri del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, che imporrebbero la necessaria incriminazione - *ex art. 97 Cost.* - di condotte ad essi contrari²⁰.

Dichiarate inammissibili o non fondate dalla Corte costituzionale - con la sentenza n. 95 del 2025 - le questioni sono rimaste tuttavia più che mai ardenti sotto la cenere, pronte a deflagrare nuovamente proprio in occasione dell'approvazione della Direttiva in commento. Ecco che, allora, si è ricominciato a parlare con rinnovata sagacia di obblighi di incriminazione di natura sovranazionale disattesi dall'Italia, e di 'solenne bocciatura' per le scelte del Ministro Nordio e dell'Esecutivo in carica.

Occorre tuttavia ragionare in un orizzonte di tipo diacronico, separando peraltro il *merito* delle scelte effettuate dalla loro *legittimità*. Se sia stato opportuno o meno optare per l'abrogazione definitiva dell'abuso di ufficio - giudizio che sicuramente può operare retrospettivamente - non significa che sull'esito di quella valutazione possa innestarsi anche una censura in termini di mancato rispetto di vincoli di tipo normativo, che renderebbero manifesto e 'formale' il vizio di quella operazione ablativa, una vera e propria 'gaffe' istituzionale.

vantaggio al committente".

¹⁹ Cfr., per tutti, M. DONINI, [Gli aspetti autoritari della mera cancellazione dell'abuso di ufficio](#), in questa Rivista, 23 giugno 2023. G.L. GATTA, [Morte dell'abuso d'ufficio, recupero in zona cesarini del 'peculato per distrazione' \(art. 314-bis c.p.\) e obblighi \(non pienamente soddisfatti\) di attuazione della direttiva UE 2017/1371](#), in questa Rivista, 2024, 7-8, p. 135 ss.

²⁰ Per una ricognizione ed un'analisi critica di tutte le questioni sollevate a seguito dell'abrogazione della disposizione di cui all'art. 323 c.p., v. A.G. RISPOLI, [Abrogazione dell'abuso d'ufficio: dubbi di legittimità costituzionale](#), in questa Rivista, 2025, 2, p. 41 ss.

Su questo, allora, occorre nuovamente precisare come, sul versante della compatibilità con le indicazioni o i principi internazionali, come è stato già notato²¹- e come del resto è stato confermato dalla Corte costituzionale, al momento dell'approvazione della riforma Nordio non esisteva un obbligo di incriminazione della condotta di abuso, previsto da fonti pattizie. L'art. 19 della Convenzione Onu contro la corruzione, ad esempio, dispone chiaramente un invito agli Stati aderenti a predisporre forme di tutela nei casi di "*abuse of functions*", ma non un obbligo perentorio, utilizzando la formula "*each State shall consider adoptin*".

Diverso, almeno in parte, è il discorso da affrontare a livello di diritto eurolunitario. Già prima dell'entrata in vigore della Direttiva 2026/1021- ed al netto di quello che al suo art. 7 ed all'*esercizio illecito di funzioni pubbliche* si vorrà far dire in termini di necessità di adeguamento interno – esistevano, infatti, alcune precise indicazioni che impegnavano gli Stati membri ben oltre la semplice raccomandazione, prescrivendo veri e propri obblighi di incriminazione in grado di intercettare l'area applicativa dell'abuso di ufficio: la Direttiva PIF (la Direttiva UE 2017/1371), in effetti – all'art. 4, § 3 – prevedeva già da tempo l'obbligo espresso di incriminazione delle condotte distrattive di beni lesive degli interessi finanziari dell'UE. L'abrogazione dell'art. 323 c.p. – che, tra le tante altre, prevedeva anche quelle ipotesi – avrebbe comportato allora una palese violazione del diritto euro-unitario. Di conseguenza – ed in effetti smentendo sé stesso e lunghi mesi di narrazione rassicurante sull'assenza di profili di illegittimità 'derivata' per contrasto con obblighi sovranazionali ed internazionali conseguenti all'abrogazione dell'abuso di ufficio²² – il Governo si vide costretto ad inserire una nuova norma – l'art. 314 *bis* c.p.²³ – consapevole del fatto che difficilmente si sarebbe potuto rimediare al *vulnus* inflitto agli interessi comunitari ricorrendo, in via sussidiaria, ad altre fattispecie in materia di tutela del patrimonio della p.a.²⁴. Questa ampia premessa, rende chiaro come, ancora oggi, il tema della eventuale reintroduzione di una norma sull'abuso di ufficio galleggi su due piani da tenere ben separati, l'uno volto a verificare se la normativa in commento abbia infine elevato al rango della vincolatività la previsione di una fattispecie del genere; l'altro è quello legato all'opportunità della scelta politico criminale di rendere leciti (*sclicet*, non più penalmente rilevanti) taluni comportamenti che rientrano nell'ecosistema dei fenomeni corruttivi e del malaffare pubblico. Scelta apparentemente nella disponibilità del legislatore interno – se il primo dei due piani di giudizio dovesse confermare il previgente assetto multilivello, fondato sulla sola *moral*

²¹ Cfr. A. MILONE, M. CUTOLO, *Dalle istanze liberali al parossismo penalistico e alle lacune di tutela, ovvero: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio come cavallo di Troia*, cit., p. 22-23., ove si è osservato come l'eliminazione della fattispecie di chiusura prevista dall'art. 323 c.p. possa paradossalmente favorire interpretazioni giurisprudenziali estensive o distorsive di altre fattispecie di reato come il peculato o la corruzione, nel tentativo di colmare i vuoti di tutela lasciati dall'abrogazione ed evitare aree di impunità.

²² Cfr. B. ROMANO, *Io, consigliere di Nordio, dico che l'abuso d'ufficio può essere solo abrogato*, su *Il Dubbio*, 29 Novembre 2023.

²³ G.L. GATTA, *La Cassazione*, cit.

²⁴ Su tale vicenda normativa, sia consentito il rinvio a F. RIPPA, «L'eterno ritorno dell'uguale». *La Cassazione sulla continuità normativa tra l'abuso distrattivo e l'indebita destinazione ex art. 314 bis c.p.*, in *Foro Napoletano*, 2/2025, 637 ss. e spec. 647-648.

suasion – ma *rischiosa*, sia sotto il profilo della ‘credibilità’ ed ‘affidabilità in sede europea ed internazionale; sia sotto quello della razionalità di sistema, che dovrebbe evitare lacune di tutela in grado di minare la dialettica democratica entro la quale deve svolgersi il rapporto tra cittadinanza e pubblica amministrazione.

A tacere dell’annosa questione sulla necessità di limitare la capacità dell’abuso di ufficio di inibire l’operato dei funzionari pubblici, castrandone la componente discrezionale (capacità che quella fattispecie aveva realmente acquisito nella sua fase di maggiore espansione applicativa, ma che negli ultimi anni era stata sensibilmente depotenziata), larga parte degli Autori, ha evidenziato come, l’eliminazione del reato di abuso, previsto dal legislatore del ‘30 quale “reato di chiusura” del sistema posto a protezione della Pubblica amministrazione, abbia determinato la completa depenalizzazione di ipotesi di condotte abusive che non troverebbero neanche più ‘rifugio’ in altri tipi delittuosi, come quelle del cd. abuso di danno o dell’abuso omissivo, sancendo un discutibile arretramento della tutela penale rispetto a comportamenti autoritativi, discriminatori o arbitrari posti in essere dal pubblico agente nell’esercizio delle proprie funzioni. Si tratta, in particolare, di condotte prevaricatorie, quando non apertamente ritorsive in cui il pubblico ufficiale- il pensiero corre fatalmente agli appartenenti alle forze dell’ordine – agisce, senza alcun tornaconto economico personale o di altra natura, approfittando della propria funzione, autorità o poteri, arrecando – per ragioni prevalentemente ideologiche o strettamente personali – un pregiudizio al cittadino²⁵.

6. Le indicazioni provenienti dal testo della Direttiva europea in tema di traffico di influenze....

Di fronte a questo stato dell’arte, resta da verificare come possa incidere la nuova Direttiva europea sulla lotta contro la corruzione, in particolare rispetto al confronto tra gli artt. 6 e 7, rubricati rispettivamente come traffico di influenze ed esercizio illecito di funzioni pubbliche, e l’ordinamento italiano.

L’art. 6 della Direttiva incrimina la promessa, l’offerta o la concessione di un vantaggio indebito a favore di un soggetto che affermi o confermi di poter esercitare un’influenza impropria su un funzionario pubblico, nonché la richiesta, ricezione o accettazione della promessa di tale vantaggio

Esso si colloca nel solco delle indicazioni provenienti dal testo della Convenzione di Merida e, a prima lettura, sembra connotato da un’area di rilevanza penale più ampia rispetto a quella attualmente prevista dal nostro ordinamento, che, come si è detto, è stata notevolmente irrigidita dall’ultimo intervento riformatore.

Innanzitutto non è presente, nel testo *ex art. 6*, alcun riferimento restrittivo rispetto alla qualità del rapporto tra il faccendiere ed il funzionario pubblico. Il testo fa

²⁵ Per tali considerazioni, e sulla ritenuta insufficienza/inefficacia di strumenti di tutela alternativi, M. DONINI, *Gli aspetti autoritari*, cit.; volendo, e nuovamente, F. RIPPA, *Verso l’abrogazione*, cit., p. 12.

riferimento soltanto ad “un’influenza impropria”, che potrà quindi basarsi su relazioni reali o “presunte”, ai sensi del comma 2 dell’art. 6. L’intervento penale si concentra infatti sull’intermediazione indebita, ossia sulla commercializzazione dell’accesso privilegiato ai processi decisionali pubblici. Già sotto questo primo profilo si pone il problema della compatibilità con la norma italiana in cui si dà rilievo penale alle sole influenze realmente esistenti.

La mediazione illecita non trova, poi, una sua spiegazione puntuale nel testo europeo e non si limita alla realizzazione di un atto d’ufficio costituente reato, ma essa è diretta al fine di ottenere un più genere “indebito vantaggio dal funzionario pubblico”. La disposizione, quindi, attribuisce rilievo alla mera influenza “impropria”, indipendentemente dall’effettiva realizzazione dell’atto finale oggetto della mediazione. Ne deriva una significativa anticipazione della soglia di tutela penale: il disvalore viene individuato già nella messa a disposizione della relazione privilegiata con il potere pubblico.

Anche l’oggetto materiale su cui ricade la mediazione presenta profili di discontinuità con la norma italiana che dà rilevanza soltanto al “denaro o ad altra utilità economica” come corrispettivo dell’influenza esercitata. Nel testo europeo l’intermediario “sollecita” o “riceve” “un indebito vantaggio di qualsiasi natura” con l’obiettivo di esercitare “un’influenza impropria su un’azione o un’omissione di un funzionario pubblico nell’esercizio delle sue funzioni”, con il solo obiettivo di ottenere per il “mandante” un “indebito vantaggio”. La direttiva, insomma, adotta una nozione ampia di vantaggio indebito, coerente con l’obiettivo di intercettare forme sofisticate e non necessariamente patrimoniali di scambio utilitaristico.

7. ...ed esercizio illecito di funzioni pubbliche.

A proposito dell’articolo 7, la principale domanda da porsi, lo si anticipava in precedenza, è se esso implichi o meno un dovere di conformazione dell’ordinamento interno, e se dunque l’elenco delle fattispecie a tutela della p.a. presenti nel nostro ordinamento – unitamente agli altri strumenti extrapenali di contrasto al malaffare pubblico – soddisfatti già i *target* di tutela richiesti dalla normativa europea o se sia necessario aggiornarlo; in tale evenienza, poi, bisognerebbe comprendere se tale obbligo di punire le condotte di “illecito esercizio di funzioni pubbliche” comporti la necessità di ‘riesumare’ – nella sua sostanza – l’abuso d’ufficio, ripristinando lo *status quo* ante-riforma Nordio²⁶; o se sia invece possibile individuare delle diverse e più specifiche aree di tipicità da includere in nuove disposizioni incriminatrici, che ne ricalchino perciò solo in parte ed in maniera più determinata l’impronta. Laddove poi tali obblighi non dovessero ritenersi operativi – né nell’uno, né nell’altro senso – rimane assolutamente

²⁶ Tale, ad esempio, è l’opinione espressa da M. GAMBARDILLA, *La direttiva europea anticorruzione: l’abrogazione dell’abuso di ufficio ha i giorni contati*, in *Cass. Pen.*, 21 aprile 2026, per il quale il provvedimento in esame rappresenterebbe una solenne bocciatura del provvedimento ‘bandiera’ del ministro Nordio e quindi delle discutibili scelte governative in materia.

impregiudicata la questione circa l'opportunità di sopperire alle già segnalate lacune legislative (delle quali, francamente, non si può che prendere atto)

Ora, se si guarda all'iter di approvazione della Direttiva, non può essere sottaciuto come la formula infine adottata – a differenza della sua iniziale versione – non faccia un esplicito riferimento alla nomenclatura 'abuso di ufficio'; ma, con formule volutamente generiche, lasci spazi di discrezionalità affinché gli Stati membri prevedano un sistema di reati che tutelino le PA da "determinate violazioni gravi della legge derivanti dall'esecuzione o dall'omissione di un atto da parte del funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni". E non può risultare indifferente – rispetto alla decifrazione del nuovo 'messaggio' rivolto dall'UE agli Stati membri attraverso l'obbligo di cui all'art 7 – come sia stata proprio l'Italia, in procinto di abrogare l'abuso di ufficio, a pretendere un diverso e più malleabile tessuto semantico nella formulazione della norma. Si potrebbe obiettare che la *voluntas* del legislatore storico – anche quello Europeo, infine piegatosi a ragioni contingenti e compromissorie – non possa mai risultare definitiva in sede di interpretazione della norma e del suo conseguente valore di impegno per gli Stati dell'Unione; e che, neanche possa assumere rilievo decisivo il diverso *nomen* adottato in sede di Direttiva, che anzi dimostrerebbe coerenza rispetto al «superamento della prospettiva dei codici penali ottocenteschi, in cui si tutelava soltanto la libertà dell'individuo contro le prevaricazioni del funzionario: il vero e proprio "abuso di potere"»²⁷, per abbracciare invece anche la più pericolosa e perversa fenomenologia riconducibile alle forme di gestione privatistica e parassitaria del *munus* pubblico (il cd. abuso di vantaggio, per intendersi). In questo senso, l'espunzione dal nostro ordinamento di un prototipo comportamentale pur sempre riconducibile al paradigma corruttivo – inteso quale contesto di illecita interferenza tra gli interessi pubblici e quelli dei privati interessati all'esercizio del potere amministrativo – renderebbe palese il contrasto con una norma che pretende la criminalizzazione di *condotte consistenti nell'adozione (o mancata adozione) intenzionale di provvedimenti da parte dell'agente pubblico, nell'esercizio delle sue funzioni, che integrano gravi violazioni di disposizioni legislative o regolamentari*. Nel considerando n. 17, peraltro, si chiarisce che *tali violazioni gravi potrebbero includere, ad esempio, la violazione di disposizioni legislative o regolamentari volte a garantire il libero accesso e la parità di condizioni dei contratti per i candidati, o la deliberata errata applicazione della legge da parte di giudici o arbitri; e che nell'individuare le pertinenti violazioni gravi della legge, gli Stati membri potrebbero tenere conto di questioni quali, tra l'altro, la possibilità che la condotta sia stata commessa nell'intento di ottenere un indebito vantaggio per il funzionario in questione o per un terzo o al fine di ledere i diritti o gli interessi legittimi di una persona*.

Le similitudini, strutturali, con il vecchio abuso d'ufficio, allora, sono evidentissime. Entrambe le fattispecie richiedono una violazione della legge, presuppongono uno sviamento funzionale e richiedono il perseguimento di vantaggi indebiti (o danni ingiusti). Anzi, la *littera legis* del delitto abrogato, in realtà, era molto più stringente perché limitava l'ambito applicativo della norma mediante il riferimento

²⁷ M. GAMBARDILLA, *op. ult. cit.*

alla violazione di “specifiche regole di condotta previste dalla legge”, escludendo peraltro quella dalle quali residuava «l'esercizio di un potere discrezionale». La Direttiva, su questo versante, è molto più flessibile.

Bisognerà, quindi, verificare in concreto – al di là delle etichette e delle nomenclature – se le condotte – che integrano una violazione grave di legge – rimaste prive di tutela nell'ordinamento nazionale necessitano nuovamente di una fattispecie autonoma di reato, specialmente dopo la pronuncia della Corte n.95/2025 che ha sottolineato “indubbi vuoti di tutela”

La questione, come è stato evidenziato lucidamente²⁸, è, almeno in questa prima fase, prettamente di natura politico-criminale, stante ancora la pendenza dei termini perentori di adeguamento della normativa; e riguarda i rapporti con l'Europa anche al di là degli obblighi assunti in sede sovranazionale: non è questione che attiene solo ai calcoli da fare nella prospettiva di una eventuale procedura di infrazione per mancato rispetto dell'obbligo eurounitario, ma di credibilità ed affidabilità anche economico-finanziaria, oltre che istituzionale, di un sistema-paese che sappia garantire una gestione sana e trasparente della pubblica amministrazione.

8. Conclusioni: alla ricerca di un difficile equilibrio ed in attesa di una disciplina europea del *lobbying*.

Una premessa, anzi due, sono d'obbligo.

Una prima è dovuta per onestà intellettuale, oltre che per esigenze argomentative. Essa richiama, infatti, i rapporti tra diritto nazionale e diritto europeo, quando ad entrare in gioco è il processo di armonizzazione delle legislazioni penali: senza poter qui affrontare la questione con il dovuto grado di approfondimento, si ritiene che l'idea di sottrarre spazi di discrezionalità al legislatore interno in sede di scelte di politica criminale non sia ancora giunta al necessario grado di maturazione, neanche in sede di diritto sovranazionale (*a fortiori*, tale obiezione va ribadita in ottica di adeguamento alle disposizioni di tipo pattizio). Il principio di legalità *ex art. 25, co 2 Cost.* – che riserva unicamente alla fonte nazionale la facoltà di intervenire in materia penale – non è infatti da intendersi come mero filtro di natura formale rispetto a decisioni già assunte in sede extraterritoriale; ma quale irrinunciabile garanzia di valore *contenutistico*, legata alla responsabilizzazione del decisore politico in ordine alla definizione dello spazio di rilevanza del diritto criminale²⁹. *Vox clamantis in deserto*,

²⁸ Cfr. G.L. GATTA, *Il Parlamento europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, cit., p. 110, per il quale “il problema si pone oggi non più con riferimento a un ipotetico nuovo giudizio di legittimità costituzionale, che presupporrebbe l'entrata in vigore della Direttiva e la scadenza del suo termine di attuazione – oltre che l'esistenza di un procedimento rispetto al quale una questione di legittimità costituzionale risultasse rilevante. Il problema si pone invece – come i media e più attenti osservatori hanno subito rilevato – sul piano legislativo e politico, in rapporto agli obblighi ora assunti con l'Europa, che dovranno essere valutati in primo luogo sul piano della responsabilità politica e delle eventuali iniziative sul piano parlamentare”.

²⁹ Se è vero allora che «l'uso di formule elastiche o generiche impiegate nella direttiva Ue per descrivere la

questa che in definitiva continua a richiamarsi ai valori della necessità e meritevolezza di pena (dunque al criterio dell'*extrema ratio*), ma impossibile da zittire in un momento storico in cui - ad ogni livello del composito sistema delle fonti - la 'passione punitiva' anima senza contrappesi ideologici la spinta ad una criminalizzazione a tappeto dei comportamenti devianti. Tale premessa, seppur presentata sotto forma di sfogo, è in realtà funzionale per ricordare come l'idea che la fonte sovranazionale lasci aperti margini di manovra per stabilire le misure di adeguamento da adottare - che dunque essa sia più imprecisa e generica di quanto dovrebbe richiedersi ad una norma incriminatrice - sarebbe sempre la soluzione preferibile.

La seconda è decisamente più 'prosaica', e forse proprio per questo più affidabile sul piano prognostico: appare evidente che, avendo gli Stati membri ben due anni per dare seguito alle indicazioni della Direttiva europea, il tema dell'adeguamento del sistema nazionale interno, per l'Italia, si porrà con la nuova legislatura. Quella attuale, la cui maggioranza parlamentare ha approvato la riforma Nordio, ha davanti a sé poco più di un anno a disposizione. Sembra difficile che la stessa maggioranza possa invertire, peraltro alla fine della legislatura, il proprio orientamento politico-criminale a ridosso delle elezioni politiche. Quindi, i nodi più spinosi ed impattanti della Direttiva saranno, con ogni probabilità, affidati alle intenzioni del prossimo Parlamento e del prossimo Esecutivo. E se esso dovesse riconfermare in misura sufficiente l'attuale assetto di maggioranza, non è escluso - è anzi probabile - che si insista sulla strada della insussistenza di qualsiasi obbligo di criminalizzazione derivante dall'art 7 della direttiva. Con l'ulteriore prospettiva - assai problematica - di una nuova questione di costituzionalità volta a stabilire l'eventuale illegittimità dell'abrogazione dell'abuso di ufficio.³⁰

In conclusione, sul fronte del traffico di influenze, alcuni profili di criticità resteranno aperti. Se va colto con favore il tentativo europeo di armonizzare le fattispecie penali, il legislatore sovranazionale merita una *reprimenda* rispetto alla necessità di dover fornire con urgenza una maggiore chiarezza rispetto alle lecite attività di *lobbying*. Se non riesce il legislatore nostrano a garantire una disciplina positiva del fenomeno della rappresentanza di interessi, forse è bene auspicare un intervento di armonizzazione dall'alto³¹. Si tratterebbe di un tentativo, che è in corso, pur a rilento, molto coraggioso,

fattispecie del delitto di illegale esercizio di funzioni pubbliche - secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale - non fa di certo venir meno la vincolatività dell'obbligo di penalizzazione», e anche giusto e non secondario sottolineare come sullo spazio di discrezionalità che si apre per il legislatore nazionale «incombe l'obbligo costituzionale di formulare con precisione l'ambito applicativo della figura di reato che attua l'obbligo internazionale», cfr. M. GAMBARDILLA, *ult. cit.*

³⁰ Per tali profili, v. M. GAMBARDILLA, *op. cit.*

³¹ Un tentativo di definire con maggiore precisione l'attività lobbistica è in corso di approvazione nell'ambito dell'attività legislativa dell'Unione. Alla fine dello scorso anno il Parlamento Europeo ha approvato sua posizione per i negoziati con il Consiglio su nuove norme di trasparenza per le attività di *lobbying* svolte nei paesi dell'UE per conto di paesi terzi., sulla base della proposta di Direttiva originaria della Commissione nota come "*Defence Democracy*" del 2023 che prevedeva un pacchetto di misure in tema di trasparenza delle istituzioni europee. Sul tema, si veda anche il rapporto di *Transparency International Eu* che ha presentato il rapporto "*Lobby Transparency across the EU*", 2024, il quale ha analizzato i quadri normativi sul lobbying di tutti i 27 Stati membri e delle tre principali istituzioni dell'Unione Europea.

viste le diverse sensibilità sul tema tra i vari Stati, ma che contribuirebbe ad un clima di maggiore certezza del diritto in tutta l'Unione.

Nel sistema italiano, infatti, la figura del traffico di influenze ha generato sin dalla sua introduzione profonde difficoltà interpretative, soprattutto in relazione alla distinzione tra mediazione lecita e mediazione illecita, generando profonde difficoltà interpretative. La Direttiva europea sembra condividere questa medesima criticità. Il riferimento all'“influenza impropria” non appare infatti autosufficiente sul piano della tassatività, soprattutto in assenza di una disciplina europea uniforme. Il problema assume particolare rilievo se si considera che la stessa direttiva riconosce esplicitamente la legittimità delle attività di rappresentanza di interessi.

Il legislatore europeo tenta dunque di delimitare il confine tra *lobbying* e traffico di influenze, ma lo fa attraverso formule inevitabilmente elastiche. Ne deriva una tensione evidente con il principio di determinatezza della fattispecie penale. Il rischio è quello di affidare all'interprete una funzione eccessivamente creativa nella distinzione tra influenza lecita e influenza penalmente rilevante.

Infine, sia l'art. 6 sia l'art. 7 pongono questioni delicate sul piano dei principi fondamentali del diritto penale. Nel traffico di influenze, la criticità principale concerne l'indeterminatezza della nozione di influenza impropria e il rischio di sovrapposizione con attività lecite di intermediazione politica e amministrativa. Nell'esercizio illecito di funzioni pubbliche, il problema riguarda, invece, la difficoltà di distinguere tra illegittimità amministrativa e rilevanza penale della condotta. In entrambe le ipotesi è emersa la tendenza del legislatore europeo a valorizzare categorie ampie e funzionali, orientate più alla tutela dell'integrità istituzionale che alla tipizzazione rigorosa dell'offesa

In conclusione, resta da sottolineare come – in una fase di scarsa attenzione al tema – la Direttiva abbia riportato, seppur brevemente, alta l'attenzione politico-istituzionale al tema del contrasto alla corruzione, e lo abbia fatto con strumenti di politiche integrate, non esenti da possibilità di miglioramento, da cui poter ripartire.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**