

## QUESTIONI APERTE

---

### Traffico di influenze illecite

#### La decisione

#### Traffico di influenze illecite - Mediazione onerosa (C.p., 346-bis).

*In tema di traffico di influenze, la mediazione onerosa è illecita se l'accordo tra il committente ed il mediatore è finalizzato alla commissione di un illecito penale idoneo a produrre vantaggi indebiti al primo, non assumendo rilievo l'illegittimità negoziale per difformità dal contratto tipico di mediazione ovvero il mero uso di una relazione personale, preesistente o potenziale, tra il mediatore ed il pubblico agente per il conseguimento di un fine lecito.*

CASSAZIONE PENALE, SEZIONE SESTA, 13 gennaio 2022 (ud. 14 ottobre 2021), CRISCUOLO, *Presidente* - SILVESTRI, *Relatore* - EPIDENDIO, *P.G.* - Guarnieri, *ricorrente*.

#### Traffico di influenze: il perimetro applicativo della mediazione onerosa al vaglio della Suprema Corte

A distanza di pochi mesi da un precedente conforme, la Corte di cassazione torna sulla fattispecie di cui all'art. 346-bis c.p., nel tentativo di definirne il perimetro applicativo. La pronuncia si concentra sull'ipotesi di traffico di influenze illecite in cui il prezzo del reato è corrisposto esclusivamente al mediatore affinché intervenga presso il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio al fine di condizionare le scelte della Pubblica Amministrazione in favore del committente. La norma incriminatrice dettata dall'art. 346-bis c.p., nel prevedere il carattere "illecito" della mediazione, in assenza di una normativa dell'attività di *lobbying*, si rivela tuttavia incompleta e rischia di porsi in contrasto con lo stesso principio di determinatezza. Per superare il problema, la Suprema Corte, nella decisione in commento, considera penalmente rilevante la sola mediazione onerosa finalizzata alla commissione di un reato, individuando alcuni indicatori sintomatici dell'illiceità della mediazione.

*Influence peddling: the definition of scope of application according to the Supreme Court*

*A new decision of the Italian Court of Cassation on the crime of influence peddling. In the absence of legislation on the lobbying activities, according to the Supreme Court only mediation aimed at committing a crime is punishable.*

**SOMMARIO:** 1. Il fatto - 2. La ricostruzione della fattispecie. - 3. I confini mobili della mediazione onerosa. - 4. Il *lobbying* nelle maglie del diritto penale.

1. *Il fatto.* La sentenza in esame, pronunciata dalla sesta sezione della Suprema Corte, ha annullato l'ordinanza con cui il Tribunale del riesame aveva confermato il sequestro preventivo finalizzato alla confisca del prezzo del reato di traffico di influenze illecite contestato all'indagata. Secondo l'incolpazione provvisoria, il convivente della ricorrente - sfruttando le proprie relazioni con il Commissario nazionale per l'emergenza Covid - si sa-

rebbe fatto consegnare da un gruppo di imprenditori un ingente importo quale remunerazione indebita della propria mediazione illecita, relativamente alle commesse di forniture di mascherine, ordinate dal Commissario a tre società cinesi che sarebbero state individuate direttamente dagli stessi imprenditori che avevano chiesto l'intervento del mediatore. Avverso il provvedimento del Tribunale proponeva ricorso per cassazione la convivente del mediatore, anch'essa indagata per concorso in traffico di influenze illecite, alla quale era riconducibile la società sul cui conto corrente era confluita una parte del prezzo della mediazione. Con la pronuncia in commento, la Cassazione – accogliendo il motivo di gravame sul *fumus* del reato di traffico di influenze illecite – ha individuato i tratti fondamentali della mediazione onerosa, proiettando l'attenzione sulla finalità dell'accordo tra privato committente e mediatore.

2. *La ricostruzione della fattispecie.* I giudici di legittimità muovono dall'adesione a quell'orientamento giurisprudenziale per cui la Corte di cassazione, in materia di misure cautelari reali, sarebbe chiamata a valutare la sussistenza del *fumus commissi delicti* attraverso un accertamento in concreto, seppur limitato al piano indiziario del reato ipotizzato, affermando che la funzione cautelare del sequestro deve essere ispirata ai principi di adeguatezza e proporzionalità della misura. Ciò premesso, la sentenza *de qua*, come anticipato, si focalizza sulla “mediazione onerosa”, ossia una delle due ipotesi di mediazione previste dall'articolo 346-bis c.p.<sup>1</sup>, il cui ambito applicativo è stato

---

<sup>1</sup> Sul traffico di influenze illecite, tra gli altri, ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018; CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 479; CONSULICH, *Millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da Grosso-Padovani-Pagliaro, *Parte speciale, Reati contro la pubblica amministrazione*, a cura di Grosso-Pelissero, Milano, 2015, 622; LOSAPPPIO, *Millantato credito e traffico di influenze illecite. Rapporti diacronici e sincronici*, in *Cass. pen.*, 2015, 3, 1036; MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, MATTARELLA B.G., a cura di Pelissero, Torino, 2013, 419; MARRA, *Traffico di influenze illecite*, in *Dig. Pen.*, Agg. XI, Torino, 2018, 878; MERENDA, *Il traffico di influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, 2, 88; MERENDA, *Traffico di influenze illecite e millantato credito nel senso della continuità? Alcune osservazioni critiche*, in *questa Rivista*, 2015, 2, 646; PEDRAZZI, *Millantato credito, trafic d'influence, influence peddling*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1968, 913; PISA, *Il “nuovo” delitto di traffico di influenze*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 8, 33; ROMANO M., *Legge anticorruzione, millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 4, 1397; SCARONA, *Lobbying e rischio penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 6, 811; SEMERARO, *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, Milano, 2000; SEMINARA, *sub art. 346 bis c.p.*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Forti-Seminara-Zuccalà, Padova, 2017, 1134; SEVERINO, *La nuova Legge anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 7.

esteso dopo l'intervento della l. 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. "Spazzacorrotti")<sup>2</sup>. La Cassazione, nel riprendere l'analisi della dottrina, osserva che - anche dopo la novella del 2019 - l'art. 346-*bis* c.p. continua ad annoverare due condotte base tra loro alternative, che differiscono in ordine alla causale della promessa/dazione del compratore di influenze. Nell'un caso l'elargizione indebita rappresenta il corrispettivo della mediazione illecita presso il pubblico agente (il c.d. "commercio di influenze"): in questa ipotesi, l'utilità corrisposta dall'acquirente dell'influenza non è diretta a retribuire il pubblico agente, bensì costituisce il prezzo per l'intercessione illecita del "faccendiere" e la mediazione è tesa a condizionare le decisioni della pubblica autorità. Nell'altro caso, invece, l'erogazione è effettuata al mediatore affinché questi provveda a remunerare il pubblico ufficiale in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri. La Corte, prima di prendere in considerazione in maniera specifica la disciplina della c.d. "intermediazione onerosa", offre una puntuale, seppur schematica, ricostruzione del perimetro punitivo del delitto di cui all'art. 346-*bis* c.p.: come riconosciuto dal Collegio, con la l. 3/2019 il legislatore ha rimodellato estensivamente la «base di tipicità del reato». In primo luogo, è stata abrogata la fattispecie di millantato credito, prima punita all'art. 346 c.p., per essere ricondotta nell'ambito applicativo dell'art. 346-*bis* c.p.: secondo la Corte di cassazione, si tratta di un fenomeno di *abrogatio sine abolitione*, stante la continuità normativa tra il "vecchio" millantato credito e la nuova ipotesi di traffico di influenze<sup>3</sup>. In questo caso, l'estensione della pu-

<sup>2</sup> Il primo comma è stato sostituito dall'art. 346-*bis* c.p., introdotto dall'art. 1, co. 75, lett. r, l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge Severino) che a sua volta è stato sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. t, n. 1, l. 9 gennaio 2019, n. 3. Sulle modifiche all'art. 346-*bis* c.p., senza presunzione di completezza, CANTONE, MILONE, *Verso la riforma del delitto di traffico di influenze illecite*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 3 dicembre 2018; CINGARI, *La riforma del delitto di traffico di influenze illecite e l'incerto destino del millantato credito*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 6, 749; GAMBARDELLA, *Considerazioni sull'inasprimento della pena per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) e sulla riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite (art. 346bis c.p.) nel disegno di legge Bonafede*, in *Cass. pen.*, 2018, 11, 3577; MAIELLO, *L'abrogazione del millantato credito e la riformulazione del traffico di influenze illecite: barlumi di ragionevolezza nel buio della riforma*, in *questa Rivista*, 2019, 1, 1 ss.; MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 27 maggio 2019; RIZZO, *La "spazzafaccendieri" della "spazzacorrotti". (Le persistenti e accresciute) aporie del nuovo traffico di influenze illecite*, in *questa Rivista*, 2018, 1, 1 ss.

<sup>3</sup> Posizione maggioritaria in giurisprudenza, in questo senso, Cass., Sez. VI, 14 marzo 2019, n. 17980, in *Cass. pen.*, 2019, 8, 2892; Cass., Sez. VI, 7 ottobre 2020, n. 1869, in *Cass. pen.*, 2021, 11, 3671, nonché in *Riv. dott. comm.*, 2021, 2, 297. Anche secondo la Relazione illustrativa al disegno di legge vi sarebbe continuità normativa; *contra*, GAMBARDELLA, *Considerazioni*, cit., 3587, per il quale si tratta di una parziale *abolitio criminis* del delitto di millantato credito. In giurisprudenza, v. Cass., Sez. VI, 18 settembre 2019, n. 5221, Rv. 278451, secondo cui non sussiste continuità normativa tra il reato di mil-

nibilità è determinata anche dalla punizione del soggetto che dà o promette il denaro o il vantaggio che, nella vigenza dell'art. 346 c.p., era considerato vittima dei raggiri posti in essere dal millantatore. L'intervento si inserisce «sulla scia delle previsioni sovranazionali» ed il riferimento è evidentemente alle raccomandazioni provenienti dal G.R.E.C.O.<sup>4</sup> che aveva suggerito tale parificazione punitiva in base alla previsione di cui all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo<sup>5</sup>. La seconda modifica apportata dalla novella del 2019 riguarda l'eliminazione dell'inciso «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio», di talché - ad oggi - il traffico di influenze può configurarsi indistintamente sia rispetto alla corruzione propria di cui all'art. 319 c.p., sia rispetto a quella funzionale di cui all'art. 318 c.p. Sempre dal 2019, inoltre, risulta superata la natura necessariamente patrimoniale del prezzo della mediazione, essendo sufficiente che il “venditore di influenze” sia remunerato anche solo con l'ottenimento di una “utilità”. Infine, lo spettro punitivo della fattispecie è stato esteso anche agli accordi conclusi con «uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis», così delineando un'ipotesi di traffico di influenze internazionale.

3. *I confini mobili della mediazione onerosa.* Il profilo di maggiore interesse della pronuncia in esame riguarda il contributo ermeneutico apportato rispetto alla delimitazione della tipicità dell'ipotesi di mediazione definita “onerosa”, ossia quella in cui l'utilità corrisposta dal committente non è diretta al pubblico ufficiale, ma costituisce il prezzo per l'intercessione del faccendiere. È interessante notare come la Corte - nel tentativo di tracciare il perimetro applicativo della fattispecie - proceda “per sottrazione”, descrivendo le con-

---

lantato credito di cui all'art. 346, comma 2, c.p., abrogato dall'art. 1, comma 1, lett. s), l. 9 gennaio 2019, n. 3, e quello di traffico di influenze illecite di cui al novellato art. 346-bis c.p., in quanto in quest'ultima fattispecie non risulta ricompresa la condotta di chi, mediante raggiri o artifici, riceve o si fa dare o promettere danaro o altra utilità, col pretesto di dovere comprare il pubblico ufficiale o impiegato o doverlo comunque remunerare, condotta che integra, invece, il delitto di cui all'art. 640, co. 1, c.p. Sempre sul tema, GAMBARDELLA, *L'incorporazione del delitto di millantato credito in quello di traffico di influenze illecite (l. n. 3 del 2019) ha determinato una limitata discontinuità normativa, facendo riespandere il reato di truffa*, in *Cass. pen.*, 2020, 4, 1539; ID., *Il grande assente nella nuova “Legge Spazzacorrotti”: il microsistema delle fattispecie di corruzione*, in *ivi*, 2019, 1, 71.

<sup>4</sup> In particolare, nell'*Addendum al Secondo rapporto di conformità sull'Italia, “Incriminzioni (ETS 173 e 191, GPC 2)”, Trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici*, in *www.coe.org*, 22 giugno 2018.

<sup>5</sup> Oltre alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa sottoscritta a Strasburgo nel 1999 e ratificata con l. 28 giugno 2012, n. 110, con riferimento alla matrice sovranazionale della fattispecie viene in rilievo anche la Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione siglata a Merida nel 2003, ratificata con l. 3 agosto 2009, n. 116.

dotte che possono considerarsi lecite, in assenza di una regolamentazione dell'attività di *lobbying*. Ad un primo sguardo, il *modus operandi* del Collegio si pone in tensione con i canoni propri dell'ermeneutica del diritto penale posto che fisiologicamente si dovrebbe ritenere lecito tutto ciò che il precetto non vieta, mentre in questo caso si è proceduto a catalogare i casi di mediazione onerosa lecita<sup>6</sup>. Pertanto, non rientrano nel fuoco punitivo le condotte di mero "uso" della relazione personale con un mediatore che potrebbe assicurare il "contatto" con il pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio, né assume rilievo l'eventuale difformità del contratto tra committente e venditore dal modello negoziale di riferimento, considerato che il richiamo alla mediazione contenuto nell'art. 346-*bis* c.p. non può essere inteso come rimando *tout court* alla disciplina civilistica di cui agli artt. 1754 ss. c.c.<sup>7</sup>. L'elemento discretivo tra una mediazione onerosa lecita ed una illecita, dunque, deve essere individuato nello scopo dell'attività d'influenza, «nel senso che la mediazione è illecita se è volta alla commissione di un illecito penale – di un reato – idoneo a produrre vantaggi al committente» che possa generare un vantaggio competitivo per lo stesso<sup>8</sup>. La valutazione della penale rilevanza della fattispecie si fonda tutta sulla "direzione" verso la quale è proiettato il rapporto che si instaura tra il committente e il mediatore, con conseguenti difficoltà di delimitazione della fattispecie e di accertamento del reato<sup>9</sup>. Il concetto era stato già espresso dalla Cassazione in una sentenza di poco precedente rispetto a quella in commento, laddove la Corte aveva affermato che «l'unica lettura della norma che soddisfa il principio di legalità è quella che fa leva sulla particolare finalità perseguita attraverso la mediazione: la mediazione è illecita quando è finalizzata alla commissione di un "fatto di reato" idoneo a produrre vantaggi per il privato committente»<sup>10</sup>. Tale interpretazione, seppur apprezzabile nella misura in cui tenta di circoscrivere la portata punitiva del delitto in questione, è evidentemente il risultato di una normazione carente dell'attività di *lobbying* e di una tecnica legislativa non impeccabile. Nella mediazione onerosa, stando all'attuale tenore testuale del primo com-

<sup>6</sup> ROMANO B., *La Cassazione prova nuovamente a definire l'inafferrabile traffico di influenze illecite*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, 1, 5-6.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione del problema in questi termini, v. SEMERARO, *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, cit., *passim*.

<sup>8</sup> Sul punto, in dottrina, MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, cit., 424 ss.

<sup>9</sup> La Corte parla di «reato oggetto del programma contrattuale che permea la finalità del committente e giustifica l'incarico al mediatore».

<sup>10</sup> Cass., Sez. VI, 8 luglio 2021, n. 40518, in *Cass. pen.*, 2022, 1, 129; per un commento, v. ROMANO B., *L'insostenibile leggerezza del traffico di influenze illecite*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021, 11.

ma dell'art. 346-*bis* c.p., non è presente alcuna specificazione finalistica del “contratto” tra privato e mediatore, ma è previsto solo che quest'ultimo si faccia dare o promette denaro o altra utilità «come prezzo della propria mediazione illecita». Dopo la riformulazione del 2019, infatti, è stato eliminato l'inciso «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio» che descriveva la proiezione finalistica della mediazione illecita. Detta specificazione, a ragione veduta, era stata considerata come il frutto della «preoccupazione di limitare la discrezionalità giudiziaria, specie a fronte di condotte fortemente anticipatorie sul piano dell'offensività»<sup>11</sup>, anche se non era pacifico in dottrina che tale “indicatore” di tipicità, inteso come espressione del disvalore del patto illecito, avesse capacità selettiva sia per la mediazione gratuita, sia per quella onerosa: per alcuni, tale specificazione era applicabile soltanto all'ipotesi in cui l'utilità è ricevuta per remunerare il pubblico ufficiale o l'incarico di pubblico servizio<sup>12</sup>, per altri la specificazione aveva capacità selettiva rispetto ad ambedue le ipotesi di traffico<sup>13</sup>. Nella sentenza in commento, la Corte si riferisce a «una mediazione espressione della intenzione di inquinare l'esercizio della funzione del pubblico agente, di condizionare, di alterare la comparazione degli interessi, di compromettere l'uso del potere discrezionale». A ben vedere, si tratta di un criterio selettivo diverso rispetto a quello originariamente previsto dalla norma e che è in grado di adattarsi anche all'ipotesi di mediazione onerosa, superando di fatto la rilevanza della questione che aveva diviso la dottrina. La Cassazione, quindi, afferma la penale rilevanza non solo della mediazione proiettata verso il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio (come a voler “recuperare” in via interpretativa l'inciso abrogato), ma di qualsiasi mediazione, anche onerosa, volta alla commissione di un qualsivoglia reato (e non solo di una corruzione) idoneo a produrre vantaggi al committente. In ogni caso, mentre prima dell'eliminazione del predetto inciso era chiara la volontà del legislatore di porre un argine all'anticipazione di tutela penale, quantomeno per le ipotesi di tentata corruzione propria e istigazione

<sup>11</sup> MERENDA, *Il traffico di influenze illecite*, cit., 91.

<sup>12</sup> BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16 ss.

<sup>13</sup> MERENDA, *Il traffico di influenze illecite*, cit., 91; l'Autrice afferma: «ci sembra suggerito innanzitutto dal tenore letterale dell'art. 346 *bis* c.p. che, nel riportare l'espressione in questione dopo l'inciso comprensivo tanto della mediazione gratuita quanto di quella onerosa, parrebbe volerla ricondurre ad entrambe le versioni del traffico di influenze prese in considerazione dalla norma. A ciò va aggiunto che, se la *ratio* sottesa ad una simile modifica normativa (apportata nell'ultima lettura del testo di legge al Senato) è quella di meglio specificare il contenuto della condotta illecita, non si vede ragione di dover distinguere a seconda del carattere oneroso o meno della mediazione».

alla corruzione propria<sup>14</sup>, dopo la l. 3/2019 si è visto un indiscriminato “avanzamento di tutela” rispetto a tutte le ipotesi di cui agli artt. 318 c.p. ss., senza mantenere neppure il criterio selettivo della finalità della mediazione. Con l’intervento della “Spazzacorrotti”, infatti, l’eventualità che la mediazione sia volta a remunerare il soggetto pubblico «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d’ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio» rileva, ai sensi del co. 4 dell’art. 346-*bis* c.p., soltanto come circostanza aggravante.

Ad oggi, quindi, l’unica limitazione del perimetro di tipicità del delitto in questione, esplicitamente prevista dalla norma, può ritenersi la clausola di illiceità speciale contemplata dall’avverbio “indebitamente” riferito alla dazione o alla promessa di denaro o di utilità. Dopo l’eliminazione del suddetto inciso, infatti, potrebbe assumere rinnovata attualità quella posizione dottrina che aveva valorizzato la capacità selettiva dell’aggettivo “illecita” (riferito alla mediazione) e dell’avverbio “indebitamente” (riferito alla dazione o alla promessa). Va detto che la capacità selettiva di tali specificazioni non è pacifica in dottrina, tanto è vero che si è ritenuto che «entrambi i requisiti non fondano un’illiceità speciale, poiché nulla aggiungono ai contenuti di illiceità che connotano il modello legale, a prescindere da quell’avverbio e da quell’aggettivo»<sup>15</sup>. Dopo la novella del 2019, però, tali connotati rappresentano gli unici elementi in grado di caratterizzare l’offensività delle condotte, sicché può tornare utile riprendere la posizione secondo la quale «tanto l’avverbio “indebitamente” che accompagna la condotta di dazione o di promessa, quanto l’aggettivo “illecita” che definisce il presupposto della mediazione rivestono, nella struttura della norma incriminatrice, una funzione determinante: l’illiceità penale della condotta viene infatti conclusivamente a dipendere, come normalmente avviene nelle ipotesi in cui è configurata una clausola di anti giuridicità od illiceità speciale, dalle norme extrapenalistiche che concorrono a determinare le condizioni in cui i comportamenti considerati risultano altrimenti leciti»<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, 4, 1298.

<sup>15</sup> VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale*, cit., 1301. Nello stesso senso, BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione*, cit., 16 ss. Sul tema, v. anche MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, cit., 426 ss.; MERENDA, *Il traffico di influenze illecite*, cit., 91.

<sup>16</sup> ANDREAZZA-PISTORELLI, *Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 20 novembre 2012, 14. Nello stesso senso, LUCIBELLO, *Il delitto di traffico di influenze illecite (art. 346bis c.p.)*, in *I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione: commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190*, a cura di D’Avirro-Del Corso-De Martino-Lucibello-Mazzotta, Milano, 2012, 308.

Proprio questa sembra la premessa interpretativa dalla quale muove la Corte, dovendo però poi constatare l'assenza di tali norme extrapenali nell'attuale panorama normativo. Se così fosse, tuttavia, la soluzione proposta dal Collegio rischierebbe di perdere di coerenza interna perché proprio il richiamo a queste fonti extrapenali rappresenterebbe il motivo per cui il carattere illecito della mediazione non richiede necessariamente che il fine in vista del quale la mediazione si compie debba essere un reato, come invece affermato convintamente dalla Corte.

4. *Il lobbying nelle maglie del diritto penale.* In mancanza di una regolamentazione extrapenale in tema di attività di *lobbying* che possa riempire di contenuto tali clausole, il compito dell'interprete diviene particolarmente arduo. D'altronde, sempre la sesta sezione della Corte di cassazione, in una recente pronuncia già richiamata – rispetto alla quale quella in commento si pone in termini di stretta continuità<sup>17</sup> – ha affermato a proposito dell'art. 346-*bis* c.p. che «la norma non chiarisce quale sia la influenza illecita che deve tipizzare la mediazione e non è possibile, allo stato della normativa vigente, far riferimento ai presupposti e alle procedure di una mediazione legittima con la pubblica amministrazione (la c.d. lobbying), attualmente non ancora regolamentata», con la conseguenza che «il contenuto indeterminato della norma rischia di attrarre nella sfera penale, a discapito del principio di legalità, le più svariate forme di relazioni con la pubblica amministrazione, connotate anche solo da opacità o scarsa trasparenza, ovvero quel “sottobosco” di contatti informali o di aderenze difficilmente catalogabili in termini oggettivi e spesso neppure patologici, quanto all'interesse perseguito». È interessante notare che la stessa Corte di cassazione che un tempo aveva riconosciuto “in via interpretativa” il delitto di traffico di influenze, estendendo la punibilità della millanteria anche alle ipotesi in cui il mediatore vantava un credito effettivamente esistente presso il pubblico ufficiale<sup>18</sup>, oggi sia impegnata nel tentativo di arginare i con-

<sup>17</sup> Cass., Sez. VI, 8 luglio 2021, n. 40518, cit. Rileva tale profilo di continuità tra le due pronunce anche UBIALI, *L'illiceità della mediazione nel traffico di influenze illecite: le sentenze della Cassazione sui casi Alemanno e Arcuri*, in *www.sistemapenale.it*, 31 gennaio 2022.

<sup>18</sup> Già prima della riforma del 2012, in giurisprudenza era prevalente quell'orientamento che – ai fini dell'applicabilità dell'art. 346 c.p. – riteneva sufficiente che il soggetto agente vantasse la conoscenza qualificata, a prescindere dall'effettiva esistenza della medesima, così attraendo nello schema punitivo del millantato credito anche l'ipotesi di influenza esistente e non solo di quella millantata presso il pubblico ufficiale. In giurisprudenza, *ex multis*, Cass., Sez. VI, 28 febbraio 1975, n. 9044, Rv. 130863. In dottrina, il millantato credito inteso come traffico di influenze “effettive” è stato teorizzato per la prima volta da PEDRAZZI, *Millantato credito*, *traffico d'influenze, influence peddling*, cit., 913; v. anche, TAGLIARINI, *Millantato credito*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 318; RAMPIONI, *Millantato credito*



fini punitivi della mediazione onerosa, cercando di ricucire quello «strappo abbastanza vistoso al canone di tassatività e determinatezza della fattispecie» che rappresentava il costo di una interpretazione assai lata dell'art. 346 c.p.<sup>19</sup>. Come accennato, il criterio interpretativo proposto dalla Corte è volto a limitare la punibilità alle sole ipotesi di mediazione definita “onerosa” proiettate verso la commissione di un reato che rappresenti l'«oggetto del programma contrattuale che permea la finalità del committente e giustifica l'incarico al mediatore»; la soluzione ermeneutica pone l'accento sulla differenziazione profonda che esiste tra la mediazione gratuita (intesa come ipotesi di tutela avanzata della corruzione o addirittura dell'istigazione alla corruzione)<sup>20</sup> e quella onerosa che, invece, «nulla ha a che fare con la corruzione in senso stretto ma soltanto con l'alterazione della funzione di promozione presso il pubblico decisore degli interessi privati»<sup>21</sup>. Questa soluzione interpretativa, tuttavia, è sostenibile solo in uno scenario normativo che preveda esplicitamente una regolamentazione delle attività di *lobbying*, se non si vuole sconfinare in una eccessiva espansione dello spettro punitivo della fattispecie o demandare al giudice l'arduo compito di colmare la lacuna con il rischio di violare il divieto di analogia in *malam partem*. Non è un caso che in dottrina, ancor prima dell'intervento della novella del 2019, era stato osservato che la tipizzazione del delitto di traffico di influenze illecite difettava del suo stesso presupposto «perché manca di una disciplina della mediazione lecita, di una disciplina del lobbying»<sup>22</sup>. La Corte, pur lanciando un messaggio chiaro al legislatore, cerca di aggirare il problema, spostando l'attenzione sul piano processuale e individua una serie di “indicatori” dell'illiceità della mediazione quali ad esempio «il movente della condotta del privato compratore», «il senso, la portata ed il tempo della pretesa» del compratore, «il rapporto di pro-

---

(voce), in *Dig. Pen.*, VII, Torino, 1993, 685.

<sup>19</sup> VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale*, cit., 1297.

<sup>20</sup> Per una sistematica e puntuale ricostruzione dei delitti di corruzione, LEOTTA, *La corruzione*, in *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Romano-Marandola, Torino, 2020, 173.

<sup>21</sup> ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., 203. Va detto anche che nella realtà è difficile riscontrare ipotesi di mediazione gratuita “pura”, ossia di ipotesi in cui il faccendiere non riservi per sé una parte del denaro o non ottenga comunque una qualche utilità.

<sup>22</sup> ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., p. 196, l'Autore specifica che «senza tale disciplina, una fattispecie come questa, che di suo potrebbe ambire a un ruolo davvero centrale nel sistema democratico di regolazione dei precetti e delle punizioni dei contatti tra interessi privati e pubblici, rischia di rimanere relegata nelle borgate concettuali della raccomandazione contraccambiata. Offrendo in pasto alla voracità della corruzione propria, tutti i possibili spazi vitali della sua precettività».

porzione tra il prezzo della mediazione ed il risultato che si intende perseguire» e «i profili relativi alla illegittimità negoziale del contratto». In uno scenario del genere, l'adozione di norme in grado di disciplinare le attività di *lobbying* diventa centrale. Per molti anni, infatti, il fenomeno è stato spesso visto con diffidenza, in un'accezione negativa, come qualcosa in grado di alterare il sistema democratico rappresentativo, soprattutto nei paesi in cui era preponderante un modello di rappresentanza politica fondato sull'idea di democrazia basata sul primato del Parlamento come interprete della volontà generale, diversamente da quanto accaduto nei paesi anglosassoni<sup>23</sup>. Non è un caso, infatti, che proprio nei paesi anglosassoni, dove l'elaborazione del modello democratico affonda le radici nell'idea di competizione tra differenti fazioni tramite il conflitto politico, il fenomeno sia ampiamente disciplinato da moltissimi anni<sup>24</sup>. Basti pensare che negli Stati Uniti, dove la visione dell'interesse pubblico come espressione di contrapposti interessi privati si manifesta con più evidenza, il *right to petition* sia previsto dal I emendamento alla Costituzione federale. In ogni caso, anche nei paesi non di tradizione anglosassone, è sempre più attuale ed avvertita la necessità di regolamentare l'attività di *lobbying* in un sistema democratico - come quello italiano - nel quale i partiti sono sempre meno in grado di intercettare le istanze sociali, favorendo l'affermazione di gruppi di pressione<sup>25</sup>. Ecco, dunque, che se non si vuole lasciare che quel "sottobosco" di contatti informali o di aderenze difficilmente catalogabili tra privato e pubblica amministrazione, di cui parla la Cassazione, possa continuare ad imprimere spinte lobbistiche poco trasparenti, è necessario che il legislatore intervenga sul punto, con l'ulteriore effetto benefico di completare lo strumentario del penalista. A ben vedere, proprio quella extrapenale sembrerebbe la sede naturale in cui disciplinare le attività di pressione sul decisore pubblico, tutelando il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. L'introduzione di norme volte a tracciare il flusso dei finanziamenti dei gruppi d'interesse e la creazione di canali istituzionali per il dialogo tra i lobbisti e i soggetti pubblici, con un corredo di sanzioni di natura amministrativa o disciplinare in caso di violazione delle procedure, forse sarebbero misure sufficientemente idonee per preservare l'integrità del processo decisionale, probabilmente più della fattispecie di cui all'art. 346-bis

---

<sup>23</sup> PETRILLO, *Rappresentanza di interessi, lobbying e democrazia rappresentativa*, in *Lobbying e traffico di influenze illecite. Regolamentazione amministrativa e tutela penale*, a cura di Giavazzi-Mongillo-Petrillo, Torino, 2019, 10 ss.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

c.p., introdotta secondo un approccio perennemente emergenziale al tema della corruzione. Che il destino del delitto di traffico di influenze illecite potesse essere particolarmente travagliato era prevedibile fin dal momento dell'introduzione della fattispecie nel 2012. Infatti, come spesso accade quando il legislatore nazionale rincorre ciecamente le indicazioni provenienti dalla normativa sovranazionale, il risultato della legiferazione non risulta privo di criticità. In realtà, a proposito dell'introduzione dell'art. 346-*bis* c.p., non deve sfuggire che in questo caso non vi era neppure un preciso obbligo internazionale di introdurre tale fattispecie. Tale osservazione è stata sottolineata da una parte della dottrina ed è essenziale per comprendere da dove nascono i problemi applicativi con i quali deve confrontarsi oggi il giudice italiano<sup>26</sup>. In definitiva, la sentenza in esame rappresenta il tentativo, apprezzabile nelle intenzioni, di tracciare il perimetro applicativo di una fattispecie che si pone in evidente tensione con il principio di legalità. In attesa di un auspicabile intervento del legislatore, però, restano sostanzialmente irrisolti i temi sinora esposti, con il rischio di concedere eccessivi spazi interpretativi al giudice e il conseguente proliferare di interpretazioni variabili della norma.

**FRANCESCO GIACCHI**

---

<sup>26</sup> ROMANO M., *Art. 346-bis. Traffico di influenze illecite*, in *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati, le qualifiche soggettive pubblicistiche. Commentario sistematico*, IV ed., Milano, 2015, 161. Nello stesso senso, MONGILLO, *Il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano dopo la legge "spazzacorrotti": questioni interpretative e persistenti necessità di riforma*, in *Lobbying e traffico di influenze illecite. Regolamentazione amministrativa e tutela penale*, a cura di Giavazzi-Mongillo-Petrillo, cit., 267.