



ANDREA LONGO*

LA SOGLIA DELLA NECESSITÀ COSTITUZIONALE. ALCUNE RIFLESSIONI RIGUARDO AL PROBLEMA DEL LOBBYING A PARTIRE DALLA SENTENZA N. 185 DEL 2025 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Abstract [It]: A partire dalla sentenza numero 185 del 2025 della Corte costituzionale nel presente contributo viene ricostruita l'evoluzione della normativa penale in tema di traffico di influenze illecite, per arrivare poi ad analizzare le ricadute sistemiche del monito contenuto nelle motivazioni relativo alla necessità che il Parlamento adotti una legislazione dettagliata sulla rappresentanza di interessi. Le conclusioni di questo studio affermano il carattere di necessità costituzionale che dev'essere attribuito alla disciplina sul lobbying, la cui regolamentazione è cristallizzata in un progetto di legge adottato di recente in prima lettura alla Camera dei Deputati.

Abstract [En]: Starting from judgment n. 185 of 2025 of the Constitutional Court, this article reconstructs the evolution of criminal legislation concerning the offence of illegal influence peddling, and subsequently analyses the systemic implications of the warning contained in the reasoning regarding the need for the Parliament to adopt a legislation about interest representation. The conclusions of this study affirm the existence of a constitutional necessity underlying the regulation of lobbying, whose discipline has been crystallized in a recent bill approved at first reading by the Chamber of Deputies.

Parole chiave: Rappresentanza di interessi, regolamentazione del lobbying, traffico di influenze illecite, principio di determinatezza, legge costituzionalmente necessaria.

Keywords: Interest representation, lobbying regulation, illegal influence peddling, principle of legal certainty, constitutional required law.

SOMMARIO: 1. «*We call it corruption*» – 2. Diacronicità e sinotticità – 2.1. Un albero avvelenato ... – 2.2. ... e i suoi frutti – 3. Lo iato tra questione e problema – 4. *Improper influence?* – 5. «Una persistente mancanza» – 6. Il senso del monito: meditazione sull'insufficienza – 7. *Ex Hypothesi*: la soglia della necessità costituzionale – 8. Il tramonto di una radicata ostilità.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Sapienza Università di Roma.

*If this be error and upon me proved,
I never writ, nor no man ever loved.*

William Shakespeare

1. «*We call it corruption*»

Ho già raccontato in altra sede come anni fa un noto lobbista americano mi chiese se in Italia il lobbying fosse ancora considerato «*a dirty thing*»¹. Più recentemente mi è capitato un episodio stranamente simile nelle modalità e radicalmente opposto nel suo contenuto: una mattina, nell'ascensore di casa, feci amicizia con un simpatico gentiluomo americano, il quale mi spiegò di essere oramai «*retired*» e, per questo, di dividersi, durante l'anno, tra l'Italia, gli Stati Uniti e altre località più esotiche, ma di essere stato in gioventù un «*Wall Street shark*». Alla sua richiesta se anche io fossi in pensione – domanda non molto ben digerita dal mio ego – risposi che insegnavo all'Università e dirigevo un Master in lobbying. A questa parola l'anziano gentiluomo fece seguire una strana espressione, come se non conoscesse il termine e, da ingenuo quale sono, caddi nella trappola e mi dilungai in spiegazioni sulla rappresentanza di interessi organizzati. Guardandomi con una certa soddisfazione, il mio nuovo amico, facendo cenno di aver capito, rispose: «*We call it corruption*».

Quella che per un signore americano è poco più di una battuta rappresenta per noi italiani un problema reale e di non poco momento; un problema tanto culturale quanto giuridico e quale dei due aspetti sia più grave non saprei dirlo. Dal punto di vista culturale siamo assediati da una narrazione giornalistica asfittica che riduce la rappresentanza di interessi parziali alle trame recondite di spietate multinazionali che complottano con poteri “oscuri” al fine di pervertire il sistema democratico. Dal punto di vista giuridico, nonostante le molte sollecitazioni che sono intervenute negli anni anche da organismi sovranazionali², il legislatore si è fin qui dimostrato incapace di disciplinare, quantomeno a livello organico, il fenomeno del lobbying al di là dell'ambito penale, evocando l'idea che un simile tema non possedesse un'urgenza regolativa se non nella sua porzione patologica o, addirittura, che tale porzione patologica fosse l'unica di cui valesse la pena occuparsi perché, in fin dei conti, era l'unica ad avere rilevanza.

Fortunatamente la cultura e il sistema ordinamentale, nel nostro Paese, mostrano segni di evoluzione: è di questi giorni la notizia che la Camera dei Deputati ha approvato, in prima battuta, il nuovo progetto di legge sul lobbying, di iniziativa dell'Onorevole Nazario Pagano³, e la sentenza della Corte costituzionale n. 185 del 2025 sembra andare nella

¹ A. LONGO, “*A (not so) dirty thing*”. *Lobbying: contra e pro*, in *Lettera AIC 03/2024 – Lobbying e decisione politica*, 4 aprile 2024, consultabile in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/03-2024-lobbying-e-decisione-politica/a-not-so-dirty-thing-lobbying-contra-e-pro>.

² Commissione europea, *2025 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union*, 8 luglio 2025, consultabile in https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

³ A.C. 2336, “Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi”, presentato il 1° aprile 2025.

direzione di svincolare il pensiero giuridico da quelle secche mortifere nelle quali si era incagliato.

Nelle poche pagine che seguono prenderò spunto dalla decisione citata per una piccola riflessione sulla necessità di una normativa organica sulla rappresentanza di interessi organizzati. Partirò da questa sentenza, oltre che per ragioni di completezza, anche perché mi pare che il suo senso profondo possieda, ai fini di questo discorso, un valore archetipale: vale a dire la dimostrazione plastica che la disciplina del lobbying rappresenta un'esigenza del sistema costituzionale e democratico e non una forma di ciò che chiamiamo corruzione.

2. Diacronicità e sinotticità

La questione di costituzionalità, sollevata dal GUP del Tribunale penale di Roma, riguardava la presunta incostituzionalità dell'art. 1, lettera e), della legge n. 114 del 2024 in relazione agli artt. 11 e 117, primo comma della Costituzione, attraverso cui veniva evocato l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo sulla corruzione. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione rispetto all'art. 11 e infondata rispetto all'art. 117 primo comma Cost.⁴

Per comprendere appieno l'odierna decisione dobbiamo, tuttavia, esaminare il contesto normativo nella sua evoluzione; evoluzione nella quale i singoli passaggi rimandano ad altrettante scelte normative le cui reciproche differenze, esaminate in maniera sinottica, ci mostrano quanto sia ampia la misura dei problemi, normativi ma anche simbolici, sottesi alla rappresentanza di interessi nei confronti dei pubblici poteri.

Da un punto di vista meramente diacronico la vicenda si sviluppa attraverso quattro momenti normativi: la Convenzione di Strasburgo del 2012 e poi tre diversi e successivi interventi legislativi che a tale convenzione hanno dato ciascuno ben diversa applicazione: la legge n. 190 del 2012, la legge n. 3 del 2019 e la legge n. 114 del 2024.

Le disposizioni, contenute nei predetti testi legislativi, hanno difformemente disegnato la fattispecie in oggetto prima creandone, poi ampliandone, infine restringendone l'area di punibilità, dando vita al considerevole sforzo – i cui esiti appaiono per la verità frustranti – di tracciare una linea di confine tra il lecito e l'illecito nell'influenza che il privato può esercitare sul decisore pubblico. Un confine che, come accade nelle guerre di trincea, si è in questi anni più volte spostato in entrambe le direzioni; un movimento che qui, per finalità euristiche, cerchiamo di “congelare” isolando, in maniera sinottica, *tre vettori di senso* intorno ai quali si sono articolate le diversità delle varie normative: a) *la natura delle relazioni* tra mediatore e decisore pubblico, b) *il tipo di utilità*, patrimoniale o meno, che il mediatore riceve per la propria attività, c) *l'oggetto del patto* posto in essere.

⁴ Sulla decisione in oggetto, con particolare attenzione al tema dei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno si veda D. AMBROSELLI, *La sentenza n. 185 del 2025 della Corte costituzionale in tema di traffico di influenze illecite e lobbying*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 1/2026.

Nel paragrafo che segue, proprio per definire il contesto normativo nel quale si è trovata ad operare la Corte, faremo interferire l'analisi diacronica con quella sinottica, percorrendo i vari interventi normativi secondo lo stato che ciascuno ha attribuito a questi tre vettori.

2.1 Un albero avvelenato ...

Muovendo dal profilo diacronico cominciamo con l'esaminare la Convenzione di Strasburgo del 2012 il cui art. 12 così recita: «*Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision-making of any person referred to in Articles 2, 4 to 6 and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended results*»⁵.

Tale norma, come già detto e come tra poco vedremo meglio, viene richiamata dal giudice remittente quale parametro interposto, dando corpo ad un'intuizione già evocata da una parte della dottrina penalistica secondo la quale la c.d. Legge Nordio si sarebbe eccessivamente discostata da quanto imposto dal diritto internazionale⁶.

Tuttavia, e anche questo era stato notato da altra parte della dottrina penalistica, la disposizione pattizia appare *ictu oculi* caratterizzata per un notevole tasso di genericità, dando vita a ciò che è stato definito «un caso macroscopico di vaghezza e imprecisione»⁷; una vaghezza che, se esaminata alla luce dei tre vettori di senso sopra citati, evoca una gamma amplissima di comportamenti punibili, imponendo agli Stati di prevedere come reato (*to establish as criminal offences*) la promessa, la dazione, l'offerta di qualunque vantaggio illecito (*any undue advantage*) a chiunque «afferma o confermi» (*asserts or confirms*)⁸ di essere in grado di esercitare un'influenza illecita (*improper influence*) sul decisore pubblico, indipendentemente da chi riceva questo ingiusto vantaggio, dall'effettivo esercizio e dagli esiti dell'influenza, realmente o asseritamente, posta in essere.

⁵ Il testo della Convenzione è consultabile in <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

⁶ Cfr. G.L. GATTA, *La legge Nordio e il "soffocamento applicativo" del traffico di influenze illecite. Tra parziale abolitio criminis e profili di illegittimità costituzionale per violazione di obblighi internazionali*, in *Sist. pen.*, 16 luglio 2024.

⁷ Così V. MONGILLO, *Il nuovo traffico di influenze illecite: evoluzione e dilemmi di un nodo irrisolto*, in *Diritto penale e processo* n. 9/2024, 1136.

⁸ L'originale espressione "*asserts or confirms*", è particolarmente densa di ambiguità nel suo senso globale: difficile comprendere se essa sia un'endiadi con finalità meramente retoriche, se il termine *confirms* stia per il nostro "confermare" (quindi rispondere positivamente alla richiesta di altri, mentre *asserts* starebbe per una proposta che partirebbe dal soggetto) oppure se esso vada inteso nel senso di "dimostrare" l'effettiva esistenza di tali relazioni. Problema, invero, piuttosto accademico nel contesto della Convenzione, considerando che di per sé il termine *asserts* include nella fattispecie criminosa la mera asserzione di relazioni intercorrenti tra mediatore o decisore pubblico, senza che esse debbano effettivamente esistere; il medesimo problema diverrà però assai più concreto e spinoso una volta calato nella legislazione nazionale.

Nonostante l'evidente ambiguità del testo, una cosa pare fuori di discussione: la fattispecie evocata dall'art. 12 sembra essere stata immaginata per possedere un ben scarso coefficiente di concreta offensività, prescindendo dall'effettivo esercizio e da qualunque conseguenza dell'*improper influence* e integrando, così, tutti i crismi di un reato di pericolo presunto⁹. Non può stupire che tale disposizione abbia comportato notevoli problemi una volta tradotta in una norma nazionale pienamente cogente, costituendo una *mistura venefica di elementi formali e sostanziali*: una simile mescolanza di genericità lessicale e anticipazione della soglia punitiva non poteva che ridondare in un duplice *vulnus* ai principi di determinatezza¹⁰ e offensività¹¹, portando a numerose incertezze che dal piano della

⁹ La letteratura sui reati di pericolo è invero sconfinata. A titolo meramente esemplificativo cfr. M. GALLO, *Reati di pericolo*, in *For. pen.*, 1969, 1 ss.; G. FIANDACA, *Note sui reati di pericolo*, in *Il Tommaso Natale, Studi in memoria di G. Bellavista*, Palermo, 1977, 173 ss.; G. GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 689 ss.; D. PETRINI, *Reati di pericolo e tutela della salute dei consumatori*, Milano, 1990; M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano, 1990; S. CANESTRARI, voce *Reato di pericolo*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XXVI, 1991, 1 ss.; F. ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale. La struttura oggettiva*, 2a ed., Milano, 1994. Sulle diverse nozioni dei reati di pericolo (astratto, concreto, presunto), v. *ex multis*: C. PEDRAZZI, *Problemi del delitto di agguato*, Milano, 1958, 40-49; G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, 2001, 560; M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2013, 4 ss.

¹⁰ La forma normativa implicata dal principio di determinatezza ha ovvie conseguenze in relazione all'esercizio della libertà, il che aiuta a spiegare questo tradizionale riferire l'ambito applicativo del principio anzitutto alla legislazione penale. Si è del resto osservato che «una legge vaga lascia lo stesso destinatario dei precetti nell'incertezza, e consente a diversi poteri dello Stato, o a organi del suo apparato, alla polizia, alla pubblica amministrazione, e poi ai pubblici ministeri prima che ai giudici, di usare molti strumenti punitivi anticipati prima ancora della pena e del carcere, contro persone che non erano in grado di prevedere *ex ante* la illiceità penale della condotta: perquisizioni, intercettazioni, sequestri, misure cautelari personali, indagini, imputazioni, confische, pene principali e accessorie, conseguenze lavorative, economiche, familiari, etc.» (M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, Milano, 2024, 675). I rischi per la libertà sottesi a una determinatezza non sufficiente in quest'ambito sono evidentemente altissimi e, come prova la stessa ascrizione del principio alla legalità costituzionale, inaccettabili. La densità normativa del principio, che così in profondità caratterizza il discorso costituzionale sulle libertà fin dagli anni Settanta (si vedano le sentenze n. 42 del 1972 sugli obblighi di assistenza familiare, n. 133 del 1973 sul blocco stradale e n. 20 del 1974 in tema di vilipendio), emergerà in tempi più recenti sia nella vicenda Taricco, quando il principio verrà ascritto fra i controlimiti al diritto dell'Unione europea (ordinanza n. 24 del 2017 e sentenza n. 115 del 2018) sia nel momento in cui la Corte giungerà ad annullare una disposizione non penale a causa del suo carattere 'radicalmente oscuro' (sentenza n. 110 del 2023) sulla base di una disposizione-parametro individuata nell'art. 3 Cost. e della considerazione per cui, anche al di là dell'ambito penalistico, l'esigenza di sufficiente determinatezza afferisce anche «alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi», visto che «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione. Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati».

¹¹ Il principio di offensività, che esprime la necessità del reato come offesa di determinati beni o istanze di pregio, riflette una visione del discorso giuridico punitivo opposta a quella espressa dal principio del reato come «*mera violazione del dovere*» (F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., 179). Sarebbe forse pleonastico ricordare in questa sede quanto il principio fosse ad esempio centrale nella rilettura alla luce di un'interpretazione 'forte' dei principi penalistici costituzionali avanzata da Franco Bricola negli anni Settanta (F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. it.*, XIX, Torino, 1973, 7 ss.). Nonostante una – tradizionalmente – non semplicissima ascrizione dello stesso al testo costituzionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale lo ha progressivamente letto prima come «canone unanimemente accettato» nell'interpretazione delle leggi penali (sentenza n. 62 del 1986) e poi come vero e proprio parametro di legittimità costituzionale (fra le altre, sentenze n. 263 del 2000 e n. 354 del 2002) assumendo una lettura che ascrive alla magistratura il compito di vagliare l'offensività in concreto, e alla Corte quella in astratto, che si traduce essenzialmente nel limite per cui la valutazione legislativa di pericolosità debba rispondere all'*id quod plerumque accidit*. È interessante osservare come il principio, nel suo assurgere a parametro nei termini tracciati dalla stessa Corte, trovi un particolare campo applicativo in relazione ai reati di pericolo, rispetto ai quali la Corte ha sempre riconosciuto una discrezionalità legislativa, che però viene meno nel momento in cui la scelta sfoci in irrazionalità o arbitrio. Più stretto risulta invece il

posizione legislativa hanno inevitabilmente contaminato il piano dell'interpretazione giudiziale, veri e propri *frutti di un albero avvelenato*, per utilizzare, sia pure in un contesto assai diverso, una notoria espressione, molto cara alla giurisprudenza americana¹².

Forse, anche nella consapevolezza di tale scivolosa genericità, l'art. 37 della Convenzione aveva previsto la possibilità, per gli Stati firmatari, di apporre, all'atto della ratifica, riserve relative ad alcune previsioni, tra cui lo stesso art. 12. In forza di tale previsione, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia avevano addirittura rifiutato l'obbligo di introdurre nei propri ordinamenti l'incriminazione del traffico di influenze. L'Italia, invece, all'atto della ratifica, aveva apposto due riserve, con efficacia temporale dal 1° ottobre 2013 al 1° ottobre 2019, tese a limitare l'ambito di applicazione della disciplina alle condotte commesse nell'ambito di una relazione *esistente* con il pubblico agente, e finalizzate a *remunerare* il compimento, da parte del pubblico ufficiale, di un atto *antidoveroso*¹³.

2.2. ... e i suoi frutti

Come detto la prima attuazione della norma pattizia nell'ordinamento italiano è avvenuta con la legge n. 190 del 2012 la quale, coerentemente con l'esercizio da parte dell'Italia della citata clausola *ex art. 37*, aveva previsto, nell'art. 346 *bis* del codice penale, la pena da uno a tre anni per chiunque, *sfruttando relazioni esistenti* con un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, si facesse dare o promettere *denaro o altra utilità patrimoniale*, come prezzo per la propria mediazione illecita ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di *un atto contrario ai propri doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio*¹⁴.

In relazione ai *tre vettori di senso* sopra evidenziati, mi pare si possa affermare, senza eccessiva tema di smentita, che il legislatore del 2012 avesse compiuto una condivisibile opera di buon senso nell'aumentare il tasso di determinatezza della fattispecie, circoscrivendo in maniera più che intellegibile l'ambito della condotta antiggiuridica.

sindacato su ipotesi riconducibili ai cosiddetti 'reati d'autore' (e.g. sentenza n. 249 del 2010 sulla cosiddetta aggravante di clandestinità): in quest'ambito, si tratti della costruzione della fattispecie o della previsione di specifiche aggravanti, il principio di offensività presenta un chiaro addensamento della propria normatività (conforme il giudizio di V. MANES, *Introduzione ai principi costituzionali in materia penale*, Torino, 2023, 179; del medesimo autore importante altresì *Il principio di offensività nel diritto penale, Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005). È comunque interessante osservare come la Corte sia consapevole che a una valutazione di offensività in astratto possa sempre accompagnarsi un'assenza di offensività in concreto: in questo senso, c'è da tempo consapevolezza che per avviare ai limiti del sindacato di legittimità costituzionale occorra la collaborazione della magistratura (fra i vari esempi, si veda la sentenza n. 265 del 2005 in tema di possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli). Sulla appartenenza a diversi ceppi ideologici del principio di offensività e del concetto di bene giuridico, v. M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, cit., par. 1.2.

¹² La *Fruit of the poisonous tree doctrine* della giurisprudenza statunitense fa invece più propriamente riferimento all'acquisizione probatoria illegale, secondo l'idea per cui in questi casi il carattere derivativo dell'uso della prova acquisita illegalmente non ne fa venir meno l'inammissibilità [la metafora risale a *Nardone v. United States*, 308 U.S. 338 (1939), dove si richiamano però considerazioni intorno alle acquisizioni già presenti in *Silberthorne Lumber Co. v. United States*, 251 U.S. 385 (1920)].

¹³ Cfr. il punto 2.1. del *Considerato in diritto* nella sentenza in commento.

¹⁴ Il comma successivo applicava la medesima pena a colui che desse o promettesse denaro o altra utilità.

In primo luogo, per ciò che attiene alla *natura delle relazioni*, il fin troppo vago *asserts or confirms* era stato sostituito dalla necessità che le relazioni tra mediatore e decisore fossero realmente esistenti e non semplicemente vantate e questo, ovviamente, anche per distinguere la fattispecie del traffico di influenze dalla condotta di cui all'art. 346 c.p., ossia il millantato credito.

Seguendo il medesimo intento definitorio, il *tipo di utilità ricevuto dal mediatore* doveva avere unicamente natura patrimoniale.

Per ciò che attiene, invece, all'*oggetto del patto* alla base della mediazione, occorre fare un distinguo; la norma prevedeva due ipotesi: la prima, che il denaro fosse stato dato al mediatore come prezzo per indurre il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio) a commettere un atto di ritardo, di omissione o, comunque, contrario ai propri doveri di ufficio; la seconda che tale utilità patrimoniale fosse utilizzata per remunerare il decisore pubblico. Ovviamente la seconda ipotesi non desta grandi perplessità in termini definitori: si tratta di una norma anticipatoria (secondo i già ricordati crismi del reato di pericolo) del momento punitivo all'interno di una vicenda che verosimilmente sfocerà nel reato di corruzione. L'ipotesi della c.d. "mediazione illecita" è certamente più vaga, non essendoci dazione di denaro al decisore pubblico, tuttavia, la normativa del 2012 manteneva un accettabile grado di determinatezza, considerando che lo scopo di tale mediazione fosse quello di indurre il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio) a commettere una tipologia ben definita di atti caratterizzati, appunto, dal ritardo, dall'omissione o dalla contrarietà ai doveri di ufficio. A sottolineare la diversa natura delle norme evocate dai due commi, attenta dottrina ha distinto tra un "traffico clientelare", ossia la mediazione basata su rapporti personali (in senso ampio¹⁵) e un "traffico corruttivo o pre-corruttivo", basato sulla illecita remunerazione del decisore pubblico¹⁶.

Di tenore ben diverso la normativa innovata dalla legge n. 3 del 2019, in forza della quale veniva punito con la reclusione da uno a quattro anni chiunque *sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite*, indebitamente si faceva dare o promettere denaro o *altra utilità*, come prezzo della propria mediazione ovvero per remunerare il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio), *in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri*.

Non v'è chi non veda come, esaminando questo secondo complesso normativo alla luce della tassonomia sopra indicata, la torsione imposta ai *tre vettori di senso* avesse condotto ad un più che problematico sfaldamento della determinatezza della fattispecie e, simmetricamente, a un incremento, almeno in astratto, della sua area di punibilità. In primo luogo, per ciò che attiene alla *natura delle relazioni*, esse non dovevano più essere esistenti ma, anche, semplicemente asserite; questo perché il legislatore dell'epoca, in maniera per la verità assai improvida decise di abrogare il reato di "millantato credito", includendone la condotta sotto l'egida della nuova fattispecie¹⁷. In secondo luogo, per ciò che attiene al *tipo*

¹⁵ V. MONGILLO, *Il nuovo traffico di influenze illecite*, cit., 1130.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Art. 1, comma 1, lett. s), legge 9 gennaio 2019, n. 3 («Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici»).

di utilità, essa similmente perse il proprio connotato di determinatezza nel momento in cui la prestazione non si fosse limitata ad una dazione o promessa economica ma avesse incluso anche “altre utilità”. Medesimo destino subì l’*oggetto del patto* che non si concretizzava più in una condotta antidoverosa, in un’omissione o in un ritardo, ma veniva posto sotto la vigenza, spaventosamente generica, di un atto realizzato in *relazione* ai doveri del proprio ufficio, con il parossistico esito di aumentare, persino nella norma sul “traffico corruttivo”, il coefficiente di genericità ed ambiguità. Certo, si può ragionevolmente sostenere che nel momento in cui si remuneri un pubblico ufficiale non sia necessario che egli commetta, per essere incriminato, un atto contrario ai propri doveri e non mi sento di dissentire completamente da questa idea; e sono parimenti convinto, come si sostiene negli studi linguistici, che genericità ed ambiguità siano limiti intrinseci del linguaggio¹⁸. Tuttavia, quantomeno dal punto di vista teorico, credo di poter affermare che il legislatore dovrebbe far di tutto per contenere la portata di vaghezza e ambiguità, e non dovrebbe, invece, impegnarsi per incrementarla.

La normativa del 2024 segna, fortunatamente, un’inversione di tendenza rispetto a quella del 2019; viene punito con la reclusione, da un anno e sei mesi fino a quattro anni e sei mesi, chiunque utilizzando *relazioni esistenti* si fa dare o promettere *denaro o altra utilità economica per remunerare* un pubblico ufficiale (o un incaricato di pubblico servizio) *in relazione all’esercizio delle sue funzioni* ovvero per realizzare un’altra *mediazione illecita*. Elemento di radicale innovatività è che la disposizione al comma successivo contiene una definizione di mediazione illecita che consiste nel ricevere la suddetta utilità economica per indurre il decisore pubblico a compiere un atto *contrario ai doveri di ufficio, costituente reato*, dal quale possa derivare un *vantaggio illecito*.

Terminando questa preliminare analisi circa i *vettori di senso*, possiamo osservare che la norma del 2024 segna certamente un deciso incremento del coefficiente di determinatezza, persino oltre quello della originaria fattispecie del 2012: dal punto di vista della *natura delle relazioni* esse tornano ad essere necessariamente *esistenti*, il *tipo di utilità* torna ad essere

¹⁸ Paradigmatica in tal senso è la stessa, fondamentale e pacifica distinzione fra i concetti di ‘enunciato’ [su cui si possono vedere almeno, per la linguistica G.L. BECCARIA (a cura di), *Dizionario di linguistica e di filologia, metrica, retorica*, Torino, 2004, 281, per la filosofia DIOGENE LAERZIO, *Vite e Dottrine dei più celebri filosofi*, § 65-68, VII, a cura di G. Reale, Milano, 2005, 791 ss., per la logica contemporanea W. VAN O. QUINE, *World and Object*, Cambridge, 1960, trad. it., *Parola e oggetto*, Milano, 1970, § 40, 235 ss.] e ‘significato’ (su cui si possono vedere almeno F. DE SAUSSURE, *Cours de linguistique générale*, Paris, 1922, trad. it., *Corso di Linguistica Generale*, Torino, 1998, 137 ss., N. ABBAGNANO, *Dizionario di filosofia*, Torino, 1998; di nuovo DIOGENE LAERZIO, *op. cit.*, § 63, VII, 789, J.S. MILL, *A System of logic ratiocinative and inductive*, I, 1, § 5, trad. it. *Sistema di Logica deduttiva e induttiva*, Torino, 1998, 85 ss., L. WITTGENSTEIN, *Logisch-Philosophische Logicus Abhandlung*, London, 1922, trad. it. *Tractatus Logicus Philosophicus*, Torino, 1989, da 3.2 a 3.23, 27). Emblematica dell’ambiguità intrinseca al linguaggio, fra i tanti riferimenti possibili, anche la teoria dei giochi linguistici avanzata dal secondo WITTGENSTEIN nelle *Philosophische Untersuchungen* (1953), trad. it. *Ricerche filosofiche*, Torino, 1995. E ancora, volgendo lo sguardo alla filosofia del diritto, sono estremamente significative in tal senso le acquisizioni intorno alla possibilità di avere forme grammaticalmente compiute ma prive di senso (G. TARELLO, *Diritto, enunciati, usi. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Bologna, 1974, 149), così come quelle relative alla possibilità di avere un significato espresso da due distinti enunciati, o significati diversi espressi dal medesimo enunciato [N. BOBBIO, *La norma come proposizione prescrittiva*, in G. LORINI, L.P. GLAZEL (a cura di), *Filosofia della norma*, Torino, 2012, 8]. Intorno alla distinzione fra ‘vaghezza’ e ‘ambiguità’ si può vedere P. PETRICCA, *Semantica. Forme, modelli e problemi*, Milano, 2019, 26. Per una trattazione più estesa di simili problemi, sia consentito un rinvio ai saggi contenuti in F. MODUGNO, A. LONGO, *Disposizione e norma. Realtà e razionalità di una storica tassonomia*, Napoli, 2021.

unicamente patrimoniale e, almeno per quanto riguarda il caso di “traffico clientelare”, si specifica che il *patto* debba condurre al compimento di un atto che sia *contrario ai doveri di ufficio* e, inoltre, costituisca un *fatto reato*.

Ora, se *in sé considerata* la disposizione più recente appare certamente progredire in un percorso verso una maggior chiarezza della fattispecie¹⁹, purtroppo, *dal punto di vista sistemico*, le cose appaiono ben diverse; in primo luogo per un vuoto di tutela esterno all’area applicativa della disposizione stessa, dal momento che, come detto, la normativa del 2019 aveva abrogato il millantato credito ricomprendendone la condotta all’interno del traffico di influenze per come sancito all’epoca; ora però, com’è di tutta evidenza, quel genere di condotta appare privo di tutela penale, essendo state espulse dalla normativa attuale le relazioni semplicemente *asserite*²⁰. Ancora più grave è che l’attuale normativa incontra (se non una vera e propria impossibilità quantomeno) una certa difficoltà applicativa, dal momento che – contestuale alla nuova formulazione ed alla conseguente previsione della necessità che l’oggetto del *pactum sceleris* sia la commissione di un fatto previsto dalla legge come reato – è intervenuta l’abrogazione dell’*abuso di ufficio*, fattispecie che costituisce, nella stragrande maggioranza dei casi, il naturale prodotto della mediazione illecita. E, come sopra anticipato, proprio da quest’ultimo, problematico, aspetto è nata la questione di costituzionalità di cui qui ci occupiamo²¹.

3. Lo iato tra questione e problema

Leggendo la sentenza qui in esame, si ha la netta impressione di una sorta di iato tra la questione di costituzionalità per come è stata presentata e il reale problema normativo, il quale trascende la disposizione per come è formulata e i termini della questione per come sollevata, ma incarna un *profilo sistemico* che emerge dalle pagine della decisione pur non costituendone l’oggetto vero e proprio.

¹⁹ Nella dottrina penalistica non sono comunque mancate critiche a questa più recente incarnazione del traffico di influenze; e.g. M. GAMBARDELLA, *Il delitto di traffico di influenze illecite quale “avamposto” delle figure di corruzione*, in G. MARTELLINO, G. STAMPANONI BASSI, L. MACRÌ (a cura di) *La prevenzione della corruzione nelle organizzazioni complesse*, Torino, 2025, 3; dove l’A. afferma che la nuova formulazione sconta «un forte trasso di incoerenza sia “esterna” che “interna” ... Incoerenza interna per la sua essenza e funzione politica-criminale: in relazione al sottosistema dove è collocata la figura criminosa in analisi (il microsistema ossia dell’anticorruzione) ... Incoerenza “interna” per la sua configurazione: non è completamente rispettata la sintassi logica nella costruzione della fattispecie attraverso gli elementi costitutivi che la compongono e hanno il ruolo di “selezionare” sul piano della tipicità».

²⁰ Sui rapporti che sussistono tra millantato credito, traffico di influenze e truffa cfr. Cass. pen. n. 11342 del 2022 in cui si è sostenuto che «[n]on sussiste continuità normativa tra il reato di millantato credito di cui all’art. 346, comma secondo, cod. pen., abrogato dall’art. 1, comma 1, lett. s), legge 9 gennaio 2019, n. 3, e quello di traffico di influenze illecite di cui al novellato art. 346-bis cod. pen., 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, comma primo, cod. pen.».

²¹ Maggioranza, certo, ma non totalità; come giustamente ricorda V. MONGILLO, *Il nuovo traffico di influenze c.it.*, 1135, la fattispecie non è completamente inapplicabile, rimanendo ipotizzabili altri reati ipotizzabili quale conseguenza della mediazione illecita, tra cui «da rivelazione di segreti d’ufficio, i ritardi o le omissioni, le turbative d’asta, i peculati per distrazione ecc.».

Il giudice *a quo* infatti rileva una violazione del diritto internazionale e quindi una violazione degli articoli 11 (*rectius* 10) e 117 della Costituzione. La riforma del 2024 avrebbe, infatti, a tal punto ristretto l'ambito di applicabilità della fattispecie da disattendere gli obblighi di incriminazione di cui al «contenuto minimo» dell'art. 12 della Convenzione di Strasburgo e, pertanto, avrebbe violato il dettato costituzionale che obbliga la legislazione italiana a conformarsi al diritto internazionale pattizio. Il *petitum* della questione è dunque una sentenza ablativa che faccia rivivere la precedente normativa di cui all'art. 346 *bis* del Codice penale.

Interessante notare che dei tre *vettori di senso* sopra evidenziati e che sono stati modificati dai vari interventi legislativi, le censure del Tribunale di Roma si attestano solo sul terzo e specificamente sulla definizione di «mediazione illecita», soprattutto sulla parte che prevede la necessaria esistenza di un fatto costituente reato come effetto finale del *pactum sceleris*²². E qui si verifica lo iato che abbiamo appena accennato: il reale problema circa il perimetro applicativo della norma, come detto, non riguarda il tenore della disposizione in sé considerata, quanto la circostanza dell'avvenuta abrogazione dell'articolo 323 c.p., ossia l'abuso di ufficio, fattispecie che costituirebbe appunto il reato-fine prodotto, nella stragrande maggioranza dei casi, dal traffico di influenze. Questo è, a mio avviso, il profilo determinante che conduce la Corte ad una decisione di rigetto: un esito sicuramente corretto ma, per certi versi, scontato, poiché la questione cercava di risolvere, tramite l'impugnazione di una singola disposizione, un problema ben più ampio che quella disposizione trascende e che non può ridursi ai rapporti tra una norma pattizia e il diritto interno.

Così gran parte delle argomentazioni del giudice remittente ruotano intorno alla *violazione del vincolo di incriminazione* contenuto nell'art. 12, mentre gran parte delle contro-argomentazioni dell'Avvocatura di Stato e delle parti intervenute si appuntano sulla insussistenza di tale vincolo, prevalentemente a causa della genericità della norma pattizia la quale difetterebbe di quel contenuto minimo, quantomeno, per come inteso dal giudice *a quo*. In tale ultimo senso la Convenzione di Strasburgo «non definendo in maniera esatta e compiuta i fatti di traffico di influenze illecite da penalmente sanzionare, e neppure lumeggiando il confine tra il reato e l'attività di lobbying», non imporrebbe agli Stati un obbligo di criminalizzazione inderogabile, ma rimetterebbe loro «un margine di discrezionalità per concretamente poter declinare la fattispecie [...] in considerazione “del proprio diritto interno” (e, pertanto, nel caso di interesse, in considerazione della necessità di maggiormente valorizzare i principi di offensività e di determinatezza)»²³.

²² La Corte sottolinea con quella che sembra una sorta di celato disappunto questo peculiare connotato dell'ordinanza di rimessione: «Di ciò appare consapevole lo stesso rimettente, il quale dopo aver sostenuto la contrarietà di tutte e tre queste modifiche agli obblighi discendenti dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, conclude la propria motivazione chiedendo che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, “per quanto rileva nel caso di specie, nella parte in cui, nel richiedere che la mediazione illecita sia solo quella finalizzata alla commissione di un atto contrario ai doveri di ufficio costituente reato, non prevede, tra le possibili finalità della condotta, i fatti rientranti [n]ella ormai abrogata ipotesi di abuso di ufficio”»; si veda il punto 3 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento.

²³ Corte cost., sent. 185 del 2025, punto 2.3.1 del *Ritenuto in fatto*.

In definitiva l'Avvocatura sostiene una *relazione necessaria tra determinatezza e coerenza del vincolo*: mancando la prima, non potrebbe sussistere la seconda.

Questa critica all'indeterminatezza della fattispecie si salda con un'altra eccezione posta dall'Avvocatura di Stato circa l'inammissibilità di decisioni in *malam partem* in materia penale che non discendano, come stabilito dalla giurisprudenza della Corte, dagli obblighi posti dall'Unione europea. In tal senso il vincolo posto dalla Convenzione di Strasburgo, tanto per il suo difetto di determinatezza quanto per la sua natura di norma internazionale (e non "unionale") si porrebbe in contrasto con la riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25 Cost., norma a propria volta declinazione del più generale principio di legalità²⁴, il quale, tra l'altro, entrerebbe in conflitto anche con il «“deficit democratico” del parametro interposto»²⁵.

In sostanza la difesa della disposizione interna attiene alla impossibilità della norma sovranazionale di fungere da parametro interposto per violazione del principio di legalità di cui all'art. 25 Cost. in tre delle sue più importanti declinazioni:

- 1) la violazione della riserva di legge e, dunque della centralità del legislatore nazionale nella definizione della politica criminale;
- 2) il difetto di democraticità alla base della produzione della disposizione sovranazionale²⁶;
- 3) il difetto di determinatezza della norma sovranazionale.

La Corte ha qui modo di ribadire il senso della propria giurisprudenza²⁷, chiarendo che esiste la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità con effetti in *malam partem*, per contrasto con il diritto internazionale pattizio «sempre che la responsabilità penale che ne risulti discenda comunque dalla legge statale e non direttamente dalla norma internazionale o unionale»²⁸; principio che si applica al caso in esame dove è richiesto un intervento ablativo di un singolo requisito della norma oggetto che continuerebbe, nella parte residua, a fondare la responsabilità penale. Argomento questo assai interessante e condivisibile sul piano pratico, per quanto in certo modo contraddittorio sul piano teorico.

La Corte, infatti, affronta questo profilo facendo perno su ciò che potremmo definire il *luogo della coerenza*, affermando che la propria possibilità di emettere una pronuncia in *malam partem* derivi dal fatto che la vincolatività normativa riposi non nella norma pattizia ma nella legge del Parlamento, secondo quanto già affermato nella decisione n. 95 del 2025.

Mi permetto sul punto una brevissima digressione. Ritengo questa una posizione prudente e assennata, ma non priva di complessità, in relazione all'utilizzo quale parametro dell'art. 25 Cost.: come ci mostra la vicenda Taricco, il principio di determinatezza, quale

²⁴ Cfr. punto 4.2. del *Considerato in diritto* della decisione in commento.

²⁵ Ancora punto 4.2. del *Considerato in diritto* della decisione in commento.

²⁶ Per motivi di semplicità, utilizzo in questo caso il termine "sovranazionale" in maniera non specifica, senza distinguere tra diritto che promana da atti dell'Unione, che è propriamente sovranazionale, e il diritto pattizio che più propriamente appartiene alla categoria del diritto internazionale.

²⁷ La questione era già stata recentemente affrontata nella sentenza n. 95 del 2025.

²⁸ Ancora punto 4.2. del *Considerato in diritto* della decisione in commento.

principio supremo, si pone quale limite all'ingresso del diritto esterno (in quel caso di matrice unionale). In questo caso, invece, una norma interna, che assolve obblighi internazionali, può essere colpita da incostituzionalità (ancora una volta con effetti in *malam partem*) proprio perché da un lato rispetta la riserva di legge di cui all'art. 25 Cost., ma, dall'altro, difetta del connotato della determinatezza; pertanto è in certo modo il rispetto della riserva di legge che coagula in capo alla norma interna l'onere di porre una fattispecie sufficientemente determinata, trasformando tale principio da limite che grava sul diritto esterno a condizione posta sul diritto interno.

Passando ora all'argomento del *deficit democratico* del parametro interposto – che più propriamente sarebbe spendibile in relazione al diritto dell'Unione – questo viene superato dalla Corte svolgendo due considerazioni: in primo luogo che la Convenzione di Strasburgo è stata ratificata sulla base di una legge parlamentare di autorizzazione e in secondo luogo che lo Stato italiano può comunque discostarsi dagli obblighi pattizi «con le modalità previste dallo stesso diritto internazionale, e in particolare promuovendo un emendamento al trattato, ovvero denunciandolo. Evento che si può verificare anche grazie all'intervento del Parlamento, nell'esercizio della sua essenziale funzione di indirizzo e controllo»²⁹. In sostanza è la partecipazione del Parlamento al procedimento di autorizzazione ed esecuzione degli obblighi internazionali a salvare il principio di legalità in relazione alla democraticità del processo decisionale.

Più complessa, e al tempo stesso centrale, risulta la risoluzione della questione in relazione all'ultima declinazione del principio di legalità, vale a dire la determinatezza della fattispecie, questione che, per espressa dichiarazione della Consulta, attiene più alla fondatezza della questione che non alla sua ammissibilità.

4. *Improper influence?*

Come detto sopra il cuore della questione deriva da una supposta violazione del vincolo tra norma pattizia e normativa interna, vincolo però che stante la genericità della norma sovranazionale non potrebbe esistere, a parere dell'Avvocatura, pena la lesione del principio costituzionale di determinazione della fattispecie penale.

La Corte non nega una simile genericità: nell'art. 12, preso come parametro interposto, manca qualunque definizione di *improper influence*³⁰. Non soccorre particolarmente nemmeno l'Explanatory Report della Convenzione il cui paragrafo 65 specifica che una «*[i]mproper influence*» must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion» dal momento che, come specifica la stessa Corte il termine «corruption» ricopre in inglese un'area semantica più ampia della corruzione in lingua italiana, la quale

²⁹ La citazione ripresa nella sentenza in oggetto è tratta dal punto 5.3.4. del *Considerato in diritto* della precedente decisione n. 95 del 2025.

³⁰ Ancora più ambiguo il corrispondente testo in francese, parimenti ufficiale, che si limita addirittura a parlare di «un influence» senza nemmeno caratterizzarla come impropria.

viene indicata nel linguaggio convenzionale con “*bribery*”, e la stessa Convenzione di Strasburgo³¹, pur qualificandosi come diretta a combattere la corruzione pretende l’incriminazione di una pluralità di comportamenti che nel nostro ordinamento vanno sotto diversi titoli di reato³².

Questa acclarata vaghezza però non renderebbe in sé inapplicabile il parametro interposto né farebbe venirne meno l’obbligatorietà, semmai sposterebbe sul legislatore nazionale l’onere di «precisare i confini delle condotte punibili, tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale, direttamente riconducibile all’art. 25, secondo comma, Cost.»³³. Come risulta evidente il giudice delle leggi segue qui il medesimo argomento usato per confutare le questioni di inammissibilità, se lì vi era una traslazione del *luogo della cogenza* dalla disposizione sovranazionale a quella interna, qui si segue lo stesso percorso per ciò che attiene al *luogo della determinatezza*, la quale, come obbligo costituzionale, deve essere assolta dal legislatore interno.

Ora, ad avviso della Corte, nel caso di specie questo onere è stato assolto dal legislatore nazionale che ha posto rimedio al difetto di determinazione prodotto dalla riforma del 2019³⁴, attraverso la definizione del concetto di “mediazione illecita” che deve, tra l’altro, indurre nel pubblico ufficiale una condotta non solo genericamente antidoverosa, ma tale da costituire reato. In tal senso è innegabile che l’intervento legislativo appaia pienamente coerente con il principio costituzionale di sufficiente definizione della fattispecie penale. Addirittura non è mancato chi in dottrina ha sostenuto come il Parlamento nel ridefinire la fattispecie normativa sia incappato in una sorta di abnorme sovradimensionamento della determinatezza, scatenando una specie di fiammata di ritorno che, dall’eccesso di indeterminatezza della disciplina del 2019, ha spinto il pendolo dell’equilibrio normativo verso il suo esatto, ed altrettanto estremo, opposto: la «premura del legislatore appare interamente rivolta a tagliare il nodo della mediazione illecita non corruttiva, finora rimasta sospesa in un limbo di indefinitezza ... Si è pensato di sminare quello che appariva come un vero e proprio ordigno legislativo dai contorni inafferrabili con una tecnica di tipizzazione che potremmo definire di “sterilizzazione per accumulo” (di elementi costitutivi). Infatti la (sotto)fattispecie è stata in larga parte neutralizzata affastellando nel nuovo coefficiente finalistico specifico ... così tanti parametri da costellare la prova giudiziale di angustie proibitive e, nella maggior parte dei casi, insormontabili, specie a fronte di una fattispecie a “tipicità prodromica”»³⁵.

³¹ Similmente alla Convenzione di Mérida delle Nazioni Unite.

³² La Corte sottolinea come anche l’*Explanatory Report* (par. 1 e 2) sottolinei che non sia individuabile, a livello internazionale, una nozione universalmente condivisa di “corruzione”.

³³ Così il punto 5.5. del *Considerato in diritto*.

³⁴ Attenta dottrina si era espressa con particolare fervore critico rispetto alla normativa del 2019 definendola come «una *summa* di tutti i fattori di deterioramento del volto costituzionale del diritto penale: erosione della legalità penale *sub specie* di tassatività/determinatezza, congedo dall’offensività, in concreto mediante la punibilità di atti meramente preparatori, tendenza emergenziale a scivolare verso forme di “diritto penale della volontà” e (implicitamente) del tipo di autore”, *input* sovranazionali contraddittori e incerti, instabilità vorticoso della norma penale» (V. MONGILLO, *Il nuovo traffico di influenze illecite*, cit., 1138).

³⁵ *Ivi*, 1134.

Tuttavia, come accennato all'inizio, questa "sterilizzazione" non dipende tanto dalla disposizione in sé considerata, ma dal fatto che la sua concreta applicabilità venga posta in dubbio da un fattore sistemico, ossia la sopravvenuta abrogazione dell'abuso di ufficio. La Corte non nega la sussistenza di tale problema, evidenziando una gamma di ipotesi che rimangono fuori dal perimetro della punibilità³⁶, ma ritiene che anche questo intervento non si ponga in contrasto con gli scopi della Convenzione, la quale non obbliga il legislatore a mantenere la figura di reato dell'abuso di ufficio. Semmai, proprio in omaggio al principio di determinatezza della fattispecie, questi interventi vanno nel senso di porre rimedio alle «risalenti preoccupazioni del legislatore che anche quella nozione lasciasse ai giudici, e prima ancora ai pubblici ministeri, un eccessivo margine di discrezionalità nell'individuazione delle condotte punibili, con conseguente pregiudizio per la prevedibilità dell'applicazione della legge penale»³⁷. Dunque, tanto la riscrittura del traffico di influenze tanto l'abrogazione dell'abuso di ufficio rimangono, secondo la Consulta, all'interno di quel margine di discrezionalità garantito al legislatore statale dalla Convenzione.

In sintesi, sembra che la Corte dica che l'attuale sistema possiede sicuramente delle criticità tali da determinare un problema dal punto di vista dell'efficacia penale e, conseguentemente, una certa sofferenza del sistema costituzionale, tuttavia queste difficoltà non sono tali da tradursi nella necessità di una declaratoria di incostituzionalità, soprattutto in relazione all'invocato parametro dell'art. 117 Cost.

5. «Una persistente mancanza»

Se volessimo ripercorrere quanto appena affermato muovendoci in base a termini appena diversi, potremmo dire che secondo i giudici di Palazzo della Consulta la questione in esame non può essere risolta in sede di giudizio di costituzionalità perché essa *non riguarda la legittimità di una disposizione ma l'efficacia di una intera porzione del sistema penale*.

In quest'ottica va letta l'ultima parte della decisione, tutta incentrata in un monito al legislatore che pare assumere l'idea, da più parti spesso sottolineata, che la materia penale non sia di per sé sufficiente a disciplinare il tema della rappresentanza di interessi parziali nei confronti dei pubblici poteri³⁸.

³⁶ Cfr. punto 5.5.4. del *Considerato in diritto*, dove si evidenzia che «restano oggi penalmente irrilevanti: e ciò sia nell'ipotesi in cui successivamente il mediatore non si attivi, o comunque non riesca a ottenere dal pubblico agente la condotta antidoverosa cui il privato aspira; sia nell'ipotesi in cui, invece, il mediatore riesca effettivamente a ottenere dal pubblico agente il risultato illegittimo sperato, con mezzi diversi dalla corruzione (ad esempio, facendo leva su pregressi rapporti personali, sul timore determinato dalla propria caratura criminale, o sulla comune militanza politica), provocando così una concreta distorsione dell'attività amministrativa a vantaggio del privato. Parimenti, resta oggi priva di sanzione penale anche l'ipotesi in cui il mediatore sia egli stesso un pubblico agente, allorché il suo intervento presso altro pubblico agente, finalizzato a ottenere – con mezzi diversi dalla corruzione – un provvedimento favorevole al privato, non sia di per sé connesso all'esercizio della propria funzione o dei propri poteri».

³⁷ Così punto 5.5. del *Considerato in diritto*.

³⁸ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

Prima di esprimere il monito finale la Corte aveva già evocato il punto almeno due volte nel corso della propria argomentazione: l'*incipit* del punto 5.5. dopo aver esaminato (nei punti precedenti) l'estrema genericità del dettato convenzionale, afferma che «l'unica indicazione ragionevolmente certa è quella relativa alla necessità di tenere fuori [dall'area della punibilità] i fenomeni di (legittimo) lobbying, spetta dunque al legislatore precisare i confini delle condotte punibili, tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale»³⁹. E questo perché, se l'art. 65 dell'*Explanatory Report* distingue tra le *influenze improprie* i fenomeni di *acknowledged lobbying*, ponendo esplicitamente i secondi fuori dall'area di incriminazione, il medesimo articolo (e, in generale il testo nel quale è contenuto) non specifica in alcun modo «i confini di liceità del lobbying, esso pure caratterizzato da un accordo con cui una parte si impegna ad influire, nell'interesse dell'altra, sulle determinazioni dei pubblici agenti»⁴⁰.

Pochi paragrafi dopo torna sul punto affermando la necessità della scelta del legislatore, per quanto effettuata in termini assai stringenti, di descrivere compiutamente la fattispecie del traffico di influenze, non solo a causa della già citata vaghezza della norma convenzionale, ma anche a motivo della «persistente mancanza di una disciplina del lobbying, e dunque in assenza di una linea di demarcazione legislativa tra illegittime e legittime forme di intermediazione con i pubblici ufficiali, finalizzate a rappresentare e sostenere interessi di singoli individui e imprese, ovvero interessi diffusi e collettivi, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dello stesso legislatore»⁴¹.

Torniamo dunque al punto sopra trattato: la percezione da parte della Corte che il nocciolo del problema non risieda tanto o solo nella formulazione di una singola norma, quanto in una carenza di un intero sistema di disciplina che trascende (*rectius* dovrebbe trascendere) l'area del penalmente rilevante. Ora, questa stessa consapevolezza che ha condotto il giudice delle leggi a respingere la questione, lo porta a porre un monito al legislatore; monito che, con una certa eccentricità ma anche con piena coerenza rispetto a quanto detto, non riguarda una futura, ipotetica formulazione dell'articolo 346 *bis* del Codice penale, quanto la *necessità costituzionale* di una legge sistemica sul lobbying: «Questa Corte ritiene, peraltro, opportuno invitare il legislatore a introdurre una organica disciplina delle attività di lobbying, da tempo e da più parti auspicata. Tale disciplina appare necessaria, al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti. Ciò potrebbe eventualmente consentire al legislatore di rimeditare le attuali scelte in materia di disciplina penale del traffico di influenze illecite, sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi – essi pure di rango

³⁹ Cfr. punto 5.5. del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Cfr. punto 5.4. del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Cfr. punto 5.5.5. del *Considerato in diritto*.

costituzionale – all'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità, che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione»⁴².

6. Il senso del monito: meditazione sull'insufficienza

Per intendere appieno il senso di questo monito è necessario, e vedremo in che termini, allargare lo sguardo, oltre i confini del diritto penale, perché lo stesso monito ci invita a fare questo. Il senso di questa decisione, per come l'abbiamo fin qui interpretata, è che il fenomeno della rappresentanza di interessi non può essere risolto da una singola norma incriminatrice; più ancora: un simile assetto di interessi non può essere unicamente appannaggio della materia penale.

Il problema come detto è di natura sistemica, addirittura accedendo al tema della coerenza e della completezza del nostro ordinamento giuridico. Se nel 2012, con l'introduzione del reato di traffico di influenze illecite, il legislatore ha tentato di delineare il rapporto intercorrente tra *interesse – portatore di interesse particolare – decisore – interesse pubblico generale*, cercando quindi di chiarire quale fosse l'area del delitto e quali fossero i contorni dei comportamenti illeciti, il testo della legge ha in realtà aumentato la confusione del sistema giuridico, incrementando il grado di indeterminatezza percepita in tali rapporti e facendo pervenire da più parti in dottrina⁴³ richieste di correzione della norma stessa. Ciò che è emerso in questi anni ed è stato ora ribadito dalla Consulta è la necessità di una definizione del fenomeno del lobbying “in positivo”. Un'esigenza ribadita dall'allora Guardasigilli Paola Severino agli albori della discussione legislativa del 2012 e più recentemente quando ha affermato che il lobbying «non è un fenomeno illecito di per sé, ma va disciplinato in termini di trasparenza e riconoscibilità. Solo così si potranno distinguere episodi di lecita promozione di attività imprenditoriali da episodi di traffico di influenze illecite o di vera e propria corruzione. Se non lo si fa, da una parte si finisce per consentire una commistione equivoca di ruoli, di funzioni e di persone, in cui potranno più facilmente radicarsi fenomeni illegali, da un'altra parte si preclude quella sana dialettica tra

⁴² Cfr. punto 6. del *Considerato in diritto*.

⁴³ Tra gli altri, pur con varie sfumature: F. PRETE, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)*, in *Dir. pen. cont.*, 20 dicembre 2012; I. MERENDA, *Traffico di influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2, 2012, 94 ss.; 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*, Giappichelli, Torino, 2013, 419; P. PISA, *Il nuovo delitto di traffico di influenze*, in *Diritto penale e processo*, 2013, 8 ss., 33 ss.; F. BARTOLINI, *Traffico di influenze illecite*, in *Riv. pen.*, 2013, 253 ss.; F. CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, in *Diritto penale e processo*, 2015, 479 ss.; F. CONSULICH, *Millantato credito e traffico di influenze illecite*, in C.F. GROSSO, M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione. Trattato di diritto penale*, diretto da C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO, Giuffrè, Milano, 2015, 623; M. GAMBARDELLA, *sub art. 346 bis*, in G. LATTANZI, E. LUPO, *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, vol. IV, *I delitti contro la personalità dello stato e i delitti contro la pubblica amministrazione. Libro II*, a cura di G. ANDREAZZA, E. APRILE, G. ARIOLLI, M. CASSANO, M. GAMBARDELLA, V. MONGILLO, Giuffrè, Milano, 2015, 898; B.M. COLANGELO, *Il sottile discrimen tra millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Arch. Pen.*, 2018, 3, 8; C. CUCINOTTA, *Sul concetto di influenza illecita*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 1051 ss.; G. PONTEPRINO, *La nuova “versione” del traffico di influenze illecite: luci e ombre della riforma “spazza-corrotti”*, in *Sistema Penale*, 10 dicembre 2019.

imprese e Pubbliche Amministrazioni che il nostro sistema normativo ha voluto giustamente incentivare fin dagli anni '90»⁴⁴.

E tuttavia, il legislatore ha perseverato nel proprio errore nel 2019 e nel 2024, capovolgendo l'ordine dei necessari interventi. Incapace, probabilmente a causa del sommarsi di veti incrociati, di disciplinare il fenomeno nella sua dimensione fisiologica, ha continuato a cercarne una definizione *a contrario*, seguitando a normarne, con gli esiti che abbiamo visto, la parte patologica. Un'azione dagli esiti fallimentari perché manchevole nelle sue stesse premesse, una perversione del normale utilizzo dei sottosistemi giuridici: come ha notato giustamente già citata dottrina penalistica, il diritto penale per sua natura rappresenta l'*extrema ratio* nella disciplina dei fenomeni sociali, ma in questo ambito è stata utilizzata, in maniera inevitabilmente impropria, come *prima ratio*⁴⁵, mi sentirei di dire come *unica ratio*, per la disciplina di un fenomeno tanto complesso e coesistente al funzionamento democratico.

Qui giunge la nostra *meditazione sull'insufficienza*. Nessuna sentenza della Corte sarà mai *sufficiente* a sciogliere un simile nodo e nessuna norma penale sarà mai *sufficiente* a chiarire la natura della rappresentanza di interessi. È tuttavia innegabile anche la veridicità della posizione simmetrica: nessuna legge che disciplini la fisiologia del lobbying potrà di per sé essere *sufficiente* a disciplinarne anche la patologia. Infatti i consueti strumenti utilizzati in tutto il mondo per disciplinare il lobbismo (iscrizione ad un registro, obblighi di trasparenza circa gli incontri, divieto di *revolving doors* etc.) di per sé non risolveranno l'ambito penalistico; la violazione di simili obblighi potrebbe (*rectius* dovrebbe) dar vita a forma di responsabilità di natura amministrativa non certo penale⁴⁶. Non casualmente il giudice delle leggi prefigura l'introduzione di una disciplina sul lobbying come necessaria occasione per una rimeditazione della disciplina penalistica, tenendo i due momenti distinti ma evidenziandone la intima connessione.

Ancora una volta è evidente come il problema trascenda un singolo intervento normativo e riguardi la fisionomia di un intero pezzo del nostro sistema e in questo senso va inteso il monito della Consulta che, soprattutto, pare essere la presa di coscienza di una mutata sensibilità giuridica sul tema, sempre più evidente nel nostro Paese.

Se questo è il senso che dobbiamo attribuire al monito della Corte, quale ne è l'intensità? La necessità di cui parla la Consulta può integrare quella che tecnicamente definisce una legge come costituzionalmente necessaria? Per quanto possa sembrare eccentrica la mia posizione, mi sento di rispondere positivamente a questa domanda e nelle poche pagine che restano vorrei argomentarne il perché.

⁴⁴ P. SEVERINO, *L'intervento. Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l'illegalità*, in *Il Messaggero*, 15 giugno 2018, 22.

⁴⁵ V. MONGILLO, *Il nuovo traffico di influenze illecite*, cit., 1125.

⁴⁶ *Ivi*, 1033 s.

7. *Ex Hypothesi*: la soglia della necessità costituzionale

Dividerò tale risposta secondo *due filoni argomentativi*: nel primo, che svolgerò nel presente paragrafo, mi interrogherò sulla possibilità teorica che il requisito della necessità costituzionale possa sopravvenire nel nostro sistema senza che questo originariamente lo prevedesse e, soprattutto, in base a quali requisiti; nella seconda rifletterò più propriamente sulla eventuale presenza di tali requisiti per ciò che attiene al caso della rappresentanza di interessi.

La categoria delle leggi costituzionalmente necessarie origina, e rimane confinata, nell'ambito dell'ammissibilità referendaria; non si parla di necessità costituzionale per leggi che non passino attraverso tale vaglio da parte del giudice delle leggi. Men che meno se ne parla in relazione a leggi che ancora debbono essere approvate; tuttavia mi chiedo se esista *concettualmente una soglia della necessità costituzionale* che possa essere individuata prioritariamente sulla base dell'osservazione del sistema giuridico e delle istanze che promanano dalla società. Esistono esigenze materiali, sociali, istituzionali che, una volta giunte a massa critica, possano far supporre, sia chiaro *ex hypothesi*, che una legge *debba esistere* nel nostro sistema costituzionale? E nel caso esistesse una simile soglia, il complesso di esigenze che sottende la necessità di una disciplina del lobbying è giunta a travalarla?

Partendo dall'esistente giuridico, è notoria l'esistenza di due specifiche categorie esaminate ampiamente dalla giurisprudenza costituzionale: le leggi costituzionalmente necessarie (o obbligatorie) e le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. Ambedue sono state elaborate a partire dalla storica sentenza n. 16 del 1978⁴⁷, in virtù della quale è iniziato l'ampliamento delle materie per le quali non può essere ammesso referendum abrogativo, al di là di quanto espressamente previsto dall'art. 75, secondo comma, Cost.

A prescindere dall'iniziativa referendaria, entrambe le categorie di leggi non sono suscettibili di abrogazione, intesa come semplice e *completa* ablazione della normativa⁴⁸. Tra

⁴⁷ Con riferimento alla distinzione fra leggi costituzionalmente necessarie (o obbligatorie) e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, poi, di rilievo appare la sent. n. 29 del 1987 con cui la Corte enuclea per la prima volta una linea di demarcazione fra le due classi di leggi; sul punto cfr. P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi «costituzionalmente obbligatorie» e inammissibilità di referendum «puramente» abrogativi: ancora una «svolta» nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1 del 1987, 309 ss.

⁴⁸ Il carattere di mera unabrogabilità è suggerito dalla stessa Corte costituzionale, esplicitamente con riferimento alle leggi costituzionalmente necessarie. Si veda quanto riportato nel punto 3 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 49 del 2000, in merito alla disciplina legislativa del lavoro a domicilio, per l'occasione annoverata tra le leggi costituzionalmente necessarie: «[e]sse, in quanto dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento (si veda, sul punto, con specifico riferimento all'abrogazione referendaria, la sentenza n. 35 del 1997, nonché le sentenze n. 134 del 1994 e n. 106 del 1992)» (corsivo mio). Trovo difficile non estendere queste considerazioni, *a fortiori*, anche alle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. Pertanto, la logica conseguenza di questi assunti sarebbe che una legge che si proponesse la pura e semplice abrogazione di leggi costituzionalmente necessarie e di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato risulterebbe incostituzionale. Nel primo caso, perché la materia non potrebbe rimanere priva di copertura normativa (occorrerebbe, per evitare l'incostituzionalità, che si introducesse al contempo una nuova disciplina). Nel secondo caso, non soltanto una legge meramente abrogativa, ma anche una legge che intendesse sostituire quelle abrogate con altre norme sarebbe incostituzionale, non potendo essere le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato né abrogate, né modificate.

esse vi è comunque una non trascurabile differenza. Le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato «sarebbero inabrogabili perché attuano la Costituzione nel *solo* modo possibile. Da queste si distinguono le disposizioni legislative *costituzionalmente necessarie* od *obbligatorie*, le quali essendo attuative della Costituzione in uno dei diversi modi possibili, non possono essere semplicemente abrogate, ma possono essere sostituite da differenti discipline»⁴⁹. Dunque, le prime non sono modificabili in alcun modo, perché in caso contrario verrebbero «lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)»⁵⁰. Le seconde, invece, possono essere abrogate purché contestualmente sostituite da una nuova normativa che sia, in ogni caso, attuativa del principio costituzionale da esse tutelato⁵¹.

Se a livello di teoria generale questa classificazione appare inequivocabile⁵², è noto come nei fatti si sia rivelata molto più articolata⁵³. Si pensi, ad esempio, alle leggi che prevedono una tutela minima per determinati principi costituzionali, incluse quelle per le quali tale tutela è frutto di un bilanciamento tra molteplici interessi di rilevanza costituzionale: questi atti inizialmente furono annoverati tra le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato.

La legge n. 194 del 1978, recante “Norme per la tutela sociale della maternità e sulla interruzione volontaria della gravidanza”, è un caso esemplare, perché in almeno due occasioni la Corte l’ha qualificata come legge a contenuto costituzionalmente vincolato, in quanto, appunto, disciplinante un livello minimo di tutela di specifici principi costituzionali.

⁴⁹ A. ALBERTI, *L’omicidio del consenziente come norma a contenuto costituzionalmente vincolato o a contenuto necessario / obbligatorio? Brevi note alla sent. n. 50 del 2022*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, 18/05/2022, 178.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 16 del 1978, punto 3 del *Considerato in diritto*. Esse sono state acutamente definite da Gustavo Zagrebelsky come «l’unica necessaria disciplina, consentita in sede attuativa della norma costituzionale» (G. ZAGREBELSKY, *Relazione al secondo convegno giuridico Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzioni e poteri della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Roma, 1978, 28).

⁵¹ In questo caso sarebbe ammissibile un referendum c.d. manipolativo, proprio perché finalizzato alla sostituzione della disciplina vigente con una nuova e immediatamente auto-applicativa. Anzi, paradossalmente a livello generale i referendum manipolativi sarebbero ammissibili unicamente se aventi ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie (negli altri casi, dato il carattere innovativo connaturato a tali quesiti, la Corte costituzionale non li ammette).

⁵² Sulla base di questa ricostruzione, tra leggi costituzionalmente necessarie e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato si configurerebbe un rapporto di *genus ad speciem*: le ultime «altro non rappresenterebbero, secondo la Corte, che una specie del genere più ampio, costituito dalle leggi costituzionalmente obbligatorie, le quali pur recando una specifica disciplina diretta all’attuazione della Costituzione realizzano una soluzione tra le tante possibili preordinate allo scopo» (V. SATTA, *Scompare definitivamente la distinzione tra leggi costituzionalmente necessarie e leggi a contenuto costituzionalmente vincolato? Uno sguardo d’insieme alle sentenze sui referendum del 2005*, in *Amministrazione in cammino*, 2007, 2 s.).

⁵³ Nel corso degli anni la giurisprudenza costituzionale non ha prodotto sul punto «uno sviluppo lineare. Spesso ci sono stati scivolamenti dalla categoria delle leggi a contenuto vincolato a quella delle leggi obbligatorie» (cfr. A. ALBERTI, *L’omicidio del consenziente*, cit., 178). L’Autrice ricostruisce efficacemente i tratti distintivi tra le due categorie. Secondo la prospettiva adottata, «si può utilmente definire il costituzionalmente obbligatorio come ciò che attiene al *quomodo*, poiché è ciò che sarebbe potuto essere diverso, ed essere quindi articolato in modo diverso, senza con ciò perdere il proprio carattere obbligatorio. Invece il fatto che una disciplina ci sia, e che non possa non esserci, indica il suo carattere costituzionalmente vincolato. Mentre la questione dell’*an* si inserisce dentro uno schema binario, perché ci pone dinanzi all’alternativa secca se una disciplina legislativa debba o non debba esserci, invece la questione del *quomodo* si colloca in uno schema di tipo scalare, che conosce gradazioni differenti, giacché non ci pone dinanzi a due sole alternative, ma a uno spettro più ampio di soluzioni differenziate, tutte ugualmente funzionali all’attuazione costituzionale» (*ivi*, 182-183).

Nel 1981 tale legge era stata, infatti, oggetto di tre quesiti referendari, caratterizzati dall'obiettivo di abrogarla parzialmente, anche se «con finalità diverse o addirittura opposte»⁵⁴.

Nella sent. n. 26/1981 la Corte dichiarò ammissibili soltanto due dei tre quesiti presentati⁵⁵, proprio perché quello “massimale” prospettava l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 6 della stessa legge⁵⁶, che, secondo la ricostruzione della Corte, avrebbe fornito «attuazione al primo comma dell'art. 32 Cost. (per cui “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”), in tema d'interruzione volontaria della gravidanza, assicurando che «la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare non [... prevalga] né sul diritto alla vita né sul diritto alla salute proprio di chi è già persona, come la madre»⁵⁷. Ne consegue che l'articolo 6 «non può essere ricondotto ad una scelta discrezionale del legislatore ordinario, ma rappresenta nel suo contenuto essenziale una norma costituzionalmente imposta dall'art. 32»⁵⁸. A seguito dell'esito della consultazione referendaria del 1981, la legge n. 194 del 1978 rimase in vigore senza subire alcuna abrogazione⁵⁹.

La Corte tornò nel 1997 a pronunciarsi sulla medesima legge in relazione ad un quesito referendario avente ad oggetto l'abrogazione di molteplici articoli *ivi* contenuti, confermando in quest'occasione l'orientamento precedentemente illustrato. Fu pertanto inclusa l'apposita «richiesta di referendum abrogativo tra quelle la cui ammissibilità è preclusa in quanto diretta contro leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato»⁶⁰.

Nel corso degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale è pleonastico ricordare come la Corte abbia mutato i propri convincimenti, nel senso di valorizzare la categoria delle leggi costituzionalmente necessarie a discapito delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato⁶¹.

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 26 del 1981, punto 1 del *Considerato in diritto*. In particolare, un quesito fu promosso da esponenti del Partito radicale e mirava a *estendere* l'ambito di applicazione della disciplina sull'interruzione volontaria della gravidanza, mentre gli altri due furono presentati dal movimento per la vita e ambivano, al contrario, a *restringere* la stessa disciplina (uno, c.d. massimale, chiedeva l'abrogazione di molteplici disposizioni, mentre l'altro, c.d. minimale, incideva su una parte più limitata della legge).

⁵⁵ Furono dichiarati ammissibili il referendum “radicale” e, tra i due promossi dal movimento per la vita, solamente quello “minimale”.

⁵⁶ Ciò avrebbe comportato, in caso di esito favorevole all'abrogazione, l'inefficacia della «previsione dell'aborto terapeutico, da praticarsi “quando la gravidanza o il parto comportino un grave pericolo per la vita”, oppure “quando siano accertati processi patologici..., che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna”» (Corte cost., sent. n. 26 del 1981, punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 26 del 1981, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ È noto, infatti, che i due quesiti ammessi non furono approvati, poiché, pur avendo partecipato alla consultazione più della maggioranza degli aventi diritto (ed essendo stato, pertanto, ampiamente raggiunto il c.d. *quorum*), prevalsero comunque, in maniera assai netta, i voti contrari all'abrogazione.

⁶⁰ Corte cost., sent. n. 35 del 1997, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Al punto che una parte della dottrina ha evidenziato che le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato avrebbero subito una «completa fusione in un'unica categoria con le leggi costituzionalmente necessarie», cfr. I. MASSA PINTO, *Il limite delle leggi a contenuto costituzionalmente orientato nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo e il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali*, in F. MODUGNO – G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria. Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000*, Torino, 2001, 216.

Seguendo questo percorso, l'esempio più significativo è certamente rappresentato dalla legge n. 40 del 2004 (“Norme in materia di procreazione medicalmente assistita”), nei confronti della quale venne promosso un referendum per l’abrogazione totale del provvedimento. Con la sent. n. 45 del 2005 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il quesito⁶², perché volto all’abrogazione di quella che rappresentava la «prima legislazione organica relativa ad un delicato settore, che negli anni più recenti ha conosciuto uno sviluppo correlato a quello della ricerca e delle tecniche mediche, e che indubbiamente coinvolge *una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa*»⁶³, e che per questi motivi veniva definita come normativa costituzionalmente necessaria, in modo tale però da «venire *de facto* confermata una tendenza all’immedesimazione concettuale»⁶⁴ tra le due tipologie di leggi.

A valle di quanto detto finora, possiamo isolare alcuni elementi che definiscono la “necessità costituzionale” e addirittura immaginarne una possibile tassonomia. Vi è sicuramente una forma di *necessità istituzionale* (quella originariamente elaborata dalla Corte) che si oppone all’abrogazione di una disciplina la cui mancanza determinerebbe la paralisi di un organo costituzionale. Vi è però poi *una seconda forma di necessità costituzionale che potremmo definire di natura assiologica*. Quest’ultima nasce dall’incontro di un *duplice movimento: un moto dal basso, che proviene dal mondo dell’essere sociale, e uno dall’alto, che promana dal mondo del dover essere ordinamentale*. Abbiamo così l’emersione dal “basso” della società di un assetto di interessi che pretende tutela e dall’“alto” una o più disposizioni costituzionali che assumono tale interesse come rilevante per l’assiologia del sistema. Realizzando la pressione di tale assetto di interessi, il dover essere costituzionale si plasma in relazione ad un principio di *non regressione della tutela*; tutela che può essere in sé perfettibile, persino in parte incostituzionale (come ci ha dimostrato la vicenda della legge 40) ma che *deve necessariamente sussistere*.

Tra queste due forme di necessità costituzionale la giurisprudenza ha plasticamente dimostrato una differenza dal punto di vista genetico e diacronico: *la necessità istituzionale è tendenzialmente originaria*, poiché legata alla costituzione dei poteri e dunque al primigenio assetto delle istituzioni, mentre *la necessità assiologica può essere più facilmente sopravvenuta*, perché legata alla costituzione dei diritti il cui contenuto rimane aperto ai (e continuamente influenzato dai) mutamenti della società.

È, tuttavia, chiaro che la categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, anche in questa seconda accezione, non può essere applicata *de iure condendo*, almeno non per come originariamente concepita. Nell’esperienza costituzionale di cui abbiamo fatto menzione è infatti l’atto del legislatore che con il suo primo bilanciamento porta ad emersione, nel dover essere legislativo, le istanze che premono dalla società. E, necessariamente, è la Corte costituzionale che, operando un meta-bilanciamento del bilanciamento legislativo, assume

⁶² Oltre a quello totalmente abrogativo, vennero promossi quattro quesiti relativi all’abrogazione di parti della medesima normativa. Tutti e quattro furono dichiarati ammissibili (cfr. Corte cost., sentt. nn. 46, 47, 48 e 49 del 2005).

⁶³ Corte cost., sent. n. 45/2005, punto 6 del *Considerato in diritto*, corsivo aggiunto.

⁶⁴ S. PENASA, *L’ondivaga categoria delle leggi “a contenuto costituzionalmente vincolato”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19/04/2005, 5.

i diritti o le istanze emergenti dalla società nel dover essere costituzionale. Tale categoria è, dunque e indiscutibilmente, *una declinazione del dover essere*, tuttavia proprio la giurisprudenza costituzionale ci mostra come essa trovi, in relazione alla sottocategoria che abbiamo definito *assiologica*, *nel piano dell'essere la propria causa efficiente*. E se è vero ciò che diceva Aristotele, ossia che conosciamo un fenomeno se ne conosciamo la causa⁶⁵, allora credo sia più che legittimo interrogarsi, sempre *ex hypothesis*, sulla possibilità che un determinato assetto di interessi pretenda come necessità costituzionale la propria disciplina normativa.

È il momento di porsi la faticosa domanda: si può affermare che per settant'anni sia mancata in Italia una legge che era costituzionalmente necessaria? O meglio, si può affermare che in un certo momento e a certe condizioni *la mera esistenza di una legge* (in parte al di là della concreta disciplina che essa pone) divenga costituzionalmente necessaria?

A questa domanda ho una risposta, un'obiezione e una contro-obiezione.

La mia *risposta*, credo che a questo punto sia evidente, è “sì” nel caso in cui esistano i due elementi di cui sopra abbiamo discusso: un mutamento significativo nel piano dell'essere e una compatibilità con il piano del dover essere costituzionale. Mi conforta in questa convinzione soprattutto il caso della legge n. 40 del 2004, parimenti mancante nell'ordinamento costituzionale per quasi sessant'anni, eppure dichiarata dalla Corte costituzionale come costituzionalmente necessaria, nel suo complesso.

L'*obiezione* che si potrebbe proporre alla mia risposta è che, tuttavia, *tale necessità sopravvenuta* sia stata determinata da un mutamento tecnologico che ha determinato possibilità e, dunque, interessi inesistenti nei precedenti decenni, e la cui emersione ha inevitabilmente influito sul parametro costituzionale.

A tale obiezione si può tuttavia ancora replicare nei seguenti termini: come ci insegna la giurisprudenza sull'anacronismo legislativo il senso concreto di un parametro costituzionale non cambia unicamente in ragione di mutamenti tecnologici, ma anche, e forse assai più spesso, in ragione di mutamenti sociali⁶⁶.

Resta ora da chiedersi se nel caso della rappresentanza di interessi organizzati si possa predicare la presenza di simili requisiti.

⁶⁵ ARISTOTELE, Ἀναλυτικὰ Ὑστερα (Analitici secondi), 10: «Crediamo di conoscere ogni cosa in senso assoluto – però non nella maniera sofistica, cioè in maniera accidentale – quando crediamo di conoscere la causa per la quale la cosa è (dal momento che di ogni cosa vi è una causa) e non può capitare che essa sia in altro modo» (la citazione è tratta dall'edizione italiana dell'*Organon*, a cura di M. Zanatta, vol. II, Torino, 1996, 11).

⁶⁶ Tra i molti esempi basti far riferimento alla giurisprudenza in tema di reati di adulterio, con la sentenza n. 126 del 1968 che supera la precedente decisione n. 64 del 1961 alla luce dell'argomento – reso esplicito dalla Corte – dei mutamenti della vita sociale. O ancora, si pensi alle decisioni in tema di propaganda di contraccettivi, con la sentenza n. 49 del 1971 che supera la precedente sentenza n. 9 del 1965, alla luce del mutato senso del “buon costume”. Più di recentesi pensi alla giurisprudenza in tema di reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare (decisione n. 223 del 2015) dove si esplicita che l'intervento della Corte costituzionale si legittima in casi «nei quali l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti». O ancora, la giurisprudenza in tema di attribuzione del cognome paterno, la cui automatica attribuzione al figlio è stata definita dalla Corte «retaggio di una concezione patriarcale della famiglia» (da ultima, la decisione n. 131 del 2022). Per degli approfondimenti in letteratura, si possono ad esempio vedere M. AINIS, *Sul rilievo dei «fatti» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2 luglio 2010, 4 s., A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 234 ss. ed E. OLIVITO, *Il fatto nel giudizio sulle leggi*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1, 2017, 33 ss.

8. Il tramonto di una radicata ostilità

Non è questo il luogo per indagare lo statuto teorico della rappresentanza di interessi la cui esistenza è notoriamente priora rispetto alla rappresentanza politica⁶⁷ e probabilmente consustanziale alla vita sociale, come chiarito nel classico lavoro di Joseph Kaiser⁶⁸ e come magistralmente evocato da Alessandro Pizzorno, il quale ha addirittura sostenuto che le inevitabili insufficienze della rappresentanza politica siano, anche in Italia, state colmate proprio dal persistere, ancorché sommerso, di *un circuito alternativo di rappresentanza di interessi*⁶⁹. Né è questo il luogo per indagare le cause della persistente ostilità che nella dottrina costituzionalistica si è manifestata nei confronti di tale fenomeno⁷⁰; cause che

⁶⁷ Per un inquadramento generale del tema si veda, per tutti, il recente contributo di A. CAMPATI, *La distanza democratica. Corpi intermedi e rappresentanza politica*, Milano, 2022.

⁶⁸ Si rinvia al classico lavoro di J.H. KAISER, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956, trad. it. *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993. In Italia si vedano le riflessioni di G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005; P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, Bologna, 2019; tra i lavori più recenti sul tema si rinvia a D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina. Contributo per il dibattito parlamentare della XIX legislatura*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1/2024; D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi della XIX legislatura. La regolamentazione del fenomeno del Lobbying nei rapporti tra decisore pubblico e gruppi di interesse*, in *federalismi.it*, n. 30/2025; R. DI MARIA, *«In nome del popolo sovrano». Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, Milano, 2025.

⁶⁹ Cfr. A. PIZZORNO, *La sfera pubblica e il mandante immaginario*, in *Sociologica*, n. 3/2018, 6 ss. il quale dopo aver descritto i limiti intrinseci alla rappresentanza politica, afferma che la tenuta di questa istituzione inevitabilmente «zoppa» sia dovuta al fenomeno che lui definisce «*implicito ritorno al mandato*» che «si può descrivere dicendo che essendo mutata nel modo descritto la natura della rappresentanza indipendente, si è inevitabilmente sviluppato un canale alternativo di rappresentanza degli interessi, e che questo funziona, analogamente a quello pre-rivoluzionario, sul principio del mandato. Si ricordi che il principio del mandato prevede che i “principali” (cioè i mandanti degli interessi) abbiano la possibilità di controllare, direttamente e a breve scadenza, che i loro “agenti” riescano a ottenere quanto è stato loro ingiunto di ottenere. Ora, questo è proprio quello che osserviamo nell’operare dei gruppi di pressione; i quali, non altro sono che un canale di rappresentanza per mandato, di natura privata, alternativo alla rappresentanza politica, e crescentemente più rilevante di quella nel portare avanti le politiche pubbliche». In termini più neutrali, e soprattutto in relazione al periodo della c.d. Prima Repubblica, parla di una «sorta di integrazione tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi» D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi cit.*, 13; il quale così prosegue: «In un contesto attraversato da profonde divisioni ideologiche e sociali, i partiti avvalendosi di un fitto *network* territoriale di organismi collaterali, riuscivano a proiettare a livello istituzionale gli interessi delle varie classi e catalizzare su di sé l’attività di pressione degli *stakeholders*», la successiva crisi dei partiti di massa avrebbe poi condotto le lobby ad «intraprendere attività di pressione *omisso medio*, infiltrandosi in via diretta nel processo decisionale istituzionale, senza avvalersi dell’intermediazione partitica» (16) e concentrando la propria attività prevalentemente nei confronti dell’Esecutivo (17).

⁷⁰ Per tutti basti ricordare il famoso intervento di C. ESPOSITO, *Interventi al Convegno di studio (1958) sul tema “I partiti politici nello Stato democratico”*, in *Quaderni di Iustitia*, 11, Roma, 1959, 67-68, ora in C. ESPOSITO, *Scritti giuridici scelti*, vol. III, Napoli, 1999, 201-202, il quale ebbe modo di confrontarsi con le critiche di Sergio Cotta secondo il quale la dottrina giuspubblicistica stava colpevolmente ignorando la realtà degli interessi organizzati e il loro valore all’interno del sistema ordinamentale. La risposta di Esposito mosse dall’osservazione che in passato medesime critiche erano state rivolte, all’interno del dibattito dottrinale, alla possibilità di inquadrare giuridicamente i partiti politici, poiché a parere di molti si era esclusa la possibilità che «essi fossero compatibili con una certa determinata idea dello stato che era affermata nelle costituzioni e con alcuni principi di diritto costituzionale in cui essi avevano fede: col principio della sovranità popolare, della rappresentanza politica dell’intero popolo e della inammissibilità di mandato imperativo ... Rispetto ai gruppi di pressione la situazione è profondamente diversa. Indubbiamente essi esistono e la loro esistenza non può essere negata da nessun serio cultore del diritto costituzionale; ma la loro realtà non è rispondente alla realtà normativa dell’ordinamento né si adatta al suo funzionamento. I gruppi di pressione non costituiscono e non possono costituire una delle ruote del sistema, ma sono una malattia dell’ordinamento rappresentativo, un male da combattere e da eliminare. Il riconoscimento dei partiti, il loro inquadramento nello stato significa che le diverse visioni organizzate del bene e del “tutto” sociale hanno possibilità di svilupparsi, di lottare pur entro la persona dello stato, e che la visione prevalente deve trovare modo di realizzarsi. Invece il riconoscimento del potere dei gruppi di pressione significherebbe attribuire agli interessi egoistici, parziali, la possibilità e il diritto di farsi valere come interesse del tutto. Il gruppo di pressione, insomma, è un fenomeno che deve essere ostacolato, combattuto e non inquadrato nello stato».

hanno sicuramente ragioni storiche: quelle più risalenti legate all'antagonismo che il costituzionalismo continentale ha nutrito nei confronti dei corpi intermedi quali nemici dell'interesse generale⁷¹; quelle più recenti legate alla prevalenza nel nostro sistema politico-istituzionale dei partiti di massa, visti come unico mezzo attraverso il quale esprimere la rappresentanza della società nei confronti dei pubblici poteri⁷². Ragioni storiche che probabilmente si sono saldate a ragioni di metodo, con la prevalenza di una certa declinazione positivista del diritto costituzionale che, come è stato giustamente affermato, era indisponibile a mettere in discussione la classica nozione di sovranità popolare «a fronte della concreta e prorompente dialettica tra gruppi sociali»⁷³.

Questa radicata ostilità sembra sempre più venir meno: negli ultimi anni si sono moltiplicati i lavori che affrontano il tema della rappresentanza di interessi secondo una visione pluralista che tende ad includerli nell'alveo della dinamica democratica secondo valori del pluralismo costituzionale⁷⁴.

Questa mutata percezione dottrinarica dipende probabilmente dall'acquisita evidenza di mutamenti sostanziali della scena politica e sociale, caratterizzata dalla crisi dei tradizionali sentieri della rappresentanza politica che, come è stato notato, appartengono tanto al versante del rappresentante che a quello del rappresentato.

Osservando la c.d. *crisi del rappresentante*, ci si riferisce, ovviamente, al progressivo indebolimento dei partiti tradizionali, sempre meno in grado di svolgere le loro funzioni di integrazione sociale⁷⁵ e di pedagogia civica⁷⁶.

A questo sfaldamento dall'alto ha fatto seguito un moto uguale e contrario proveniente dal basso: alla crisi dei partiti ha fatto eco la crisi del c.d. "collateralismo politico", che ha indebolito il legame tra le grandi associazioni (sindacali, datoriali etc.) e i loro tradizionali referenti politici; un contesto economico in continuo e vertiginoso mutamento ha determinato la c.d. "decollettivizzazione degli interessi" riducendo la capacità di aggregazione politica della classe dei lavoratori; senza contare il venir meno delle grandi

⁷¹ Si pensi, fra i grandi classici, ai saggi di J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social, ou principes du droit politique* (1762), trad. it. *Discorso sull'origine della eguaglianza. Contratto sociale*, Milano, 2012, e di E.-J. SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers-État?* (1789), trad. it. di R. Giannotti, *Saggio sui privilegi. Che cosa è il terzo stato?*, introduzione di U. Cerroni, Roma, 1978.

⁷² Sul punto S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Riv. AIC*, 3/2017; ID. *La revisione della forma di governo. Dai cieli del mito alla terra scabra del sistema dei partiti*, in *Riv. AIC*, 1/2025, 207 ss.; in entrambi questi lavori si può osservare plasticamente l'idea che lo Stato e l'efficienza della democrazia, in Italia, dipenda direttamente dallo Stato e dall'efficienza dei partiti. Circa l'esistenza di una relazione consustanziale tra forma di governo e sistema dei partiti, si veda la classica voce enciclopedica di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 634 ss.

⁷³ M. FIORAVANTI, *Introduzione* a N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, ed. digitale, 2016, 13.

⁷⁴ Sostiene, non da oggi, la natura specificamente democratica della rappresentanza di interessi P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, cit. diffusamente; si veda anche R. DI MARIA, «In nome del popolo sovrano». *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, Milano, 2025.

⁷⁵ Un fenomeno incrementale che tuttavia pare semplicemente il progressivo aggravamento di un difetto originario, a giudicare dalla precoce e diffusa critica portata avanti da più parti della dottrina già in tempi assai risalenti, come acutamente evidenziato da C. PINELLI, *Decisione politica e dislocazione del potere*, in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici. V.-2023. Potere e Costituzione*, Milano, 2023, 31 ss.

⁷⁶ D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi cit.*, 4 e ss.; sul punto vedi anche D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine cit.*, 1 ss., spec. 3.

metanarrazioni ideologiche⁷⁷ e la progressiva liquefazione dei legami sociali⁷⁸ che hanno condotto allo scolorare dell'identità del *demos* in una continua instabilità la quale, a propria volta, ha reso assai problematica persino l'individuazione del soggetto che dovrebbe essere *rappresentato*⁷⁹.

Siamo pertanto di fronte, e non certo da oggi, ad un mutamento dell'intero sistema politico e sociale il quale inevitabilmente ha condotto, nei fatti, ad un progressivo rafforzamento di quel *circuito alternativo di rappresentanza di interessi* di cui parla Pizzorno, a causa di un bisogno che muove da entrambe le declinazioni del rapporto rappresentante-rappresentato nel quale ciascuna parte, in ragione dei mutamenti che hanno colpito l'altra con essa ha sempre più bisogno di dialogare: poiché se è vero che dinnanzi alla crisi dell'intermediazione partitica gli interessi organizzati hanno visto crescere la loro necessità di interagire direttamente con le istituzioni, è ugualmente vero che di fronte alla crescente complessità sociale i decisori pubblici hanno visto erodersi i loro strumenti cognitivi e sempre di più hanno sperimentato la necessità di rivolgersi a quelle parti organizzate che di quella complessità sociale sono singole porzioni al tempo stesso più rappresentative e più informate.

A questo piano dell'essere, la cui magnitudine non può essere negata e non deve essere sottovalutata, si salda il piano del dover essere costituzionale che al primo non può essere considerato ostile, non solo dal punto di vista delle singole manifestazioni positive – la dottrina ha da tempo individuato una serie di disposizioni che includerebbero il lobbying nell'alveo della costituzionalità⁸⁰ e ha rilevato come la stessa Corte costituzionale da tempo dato alcune aperture più o meno esplicite⁸¹ – ma addirittura in relazione allo stesso fondamento del nostro disegno costituzionale.

⁷⁷ J.-F. LYOTARD, *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*, Paris, 1979, trad. it. *La condizione postmoderna*, Milano, 2008.

⁷⁸ Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Cambridge, 2000, trad. it., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2011; ID., *Liquid Love: On the Frailty of Human Bonds*, Cambridge, 2003, trad. it. *Amore liquido. Sulla fragilità dei legami affettivi*, Roma-Bari, 2004.

⁷⁹ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 117.

⁸⁰ Sul punto P. L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying cit.*, 188; il quale chiarisce come vi siano diverse norme che esprimono la non incompatibilità del lobbying con la nostra Costituzione: l'art. 18, dove è cristallizzato il diritto di associazione a tutte quelle disposizioni nelle quali si valorizza la partecipazione della società alla vita politica e istituzionale del Paese; l'art. 49 sui partiti, intesi come *species* del *genus* associazioni; l'art. 50 che tutela il diritto di promuovere petizioni in entrambe le Camere per ottenere l'adozione di atti legislativi o per esporre comuni necessità, l'art. 71 che annovera anche il popolo o, *rectius*, cinquantamila elettori, tra i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa; l'art. 75 che garantisce a cinquecentomila elettori di promuovere *referendum* abrogativo e lo stesso art. 138 che, invece, disciplina per la stessa frazione del corpo elettorale la promozione del *referendum* costituzionale. Senza ovviamente por mente all'art. 2 Cost che valorizzando le formazioni sociali giunge alla sostanziale equiparazione del principio pluralista con quello personalista, secondo un modello sconosciuto in epoca statutaria e, ancor più, durante il regime fascista. Ma persino l'art. 3 Cost. può essere ascritto a questa teoria considerando che il secondo comma pone come «compito della Repubblica» e, dunque, obiettivo dell'eguaglianza sostanziale, «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»; sulla stessa linea di pensiero M. RUBECCHI, *La dimensione costituzionale della rappresentanza di interessi*, in *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia*, Bologna 2019, 86 ss.; D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi cit.*, 4 ss.; D.A. AMBROSELLI, *Riflessioni a margine cit.*, 3 ss., spec. nota 5.

⁸¹ A partire dalla nota decisione 290 del 1974 dove la Corte ammette lo sciopero politico nell'alveo di «tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali» e, dunque, legittimo se «idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione»; anche sul punto si veda P. L. PETRILLO, *loc. ult. cit.*

Questo almeno stando all'interpretazione che ne diede Vezio Crisafulli in un meraviglioso lavoro del 1954, nel quale con la dovizia e la chiarezza che gli era propria e che, per nostra fortuna sopravvive nelle sue opere, argomenta che il nostro sistema costituzionale, peculiarmente rispetto ad altri pur non distanti, individua *un tipo di sovranità non solo promanante dal popolo ma da esso costantemente esercitata* e non unicamente tramite il canale della rappresentanza politica, poiché l'ordinamento repubblicano è *«solo parzialmente rappresentativo, perché integrato e corretto da istituzioni di democrazia diretta; poggiante sopra una organizzazione della collettività popolare variamente e concretamente articolata; rivolto ad assicurare a tutti i cittadini una effettiva possibilità di partecipazione alla formazione della volontà popolare»*⁸².

In questa visione il popolo, allora, non è «una massa indifferenziata e disorganizzata di individui, meramente giustapposti gli uni accanto agli altri. Al contrario, *esso si presenta sempre, sia pure con differenze anche notevoli ma esclusivamente quantitative, organizzato in formazioni particolari, anche indipendentemente e al di fuori del corpo elettorale»*⁸³. Questa acquisizione porta il l'autorevole Autore a rileggere in termini di partecipazione politica una pletora di posizioni soggettive garantite dalla Costituzione, finanche le libertà economiche, perché *«anche attraverso il riconoscimento ai cittadini di talune libertà fondamentali, l'ordinamento statale perviene inoltre ad organizzare politicamente il popolo, e quindi, nei sistemi basati sulla sovranità popolare, a costituire ulteriori modi di esplicazione di questa: non più in forma unitaria, stavolta, ma bensì in forma di atti singoli e particolari, teoricamente imputabili a ciascun cittadino, in quanto membro del popolo e perseguente un interesse politico»*⁸⁴.

Proprio nella rappresentanza di interessi organizzati riposa secondo me la risposta a domande risalenti e tormentose, che riguardano il paradosso di un soggetto tremendamente astratto come il “popolo” titolare assoluto di una sovranità che, però, sembra non poter esercitare se non tramite la “tecnica” elettorale. Differentemente, attraverso le organizzazioni di interesse, il popolo ritrova la propria *soggettività plurale*⁸⁵ e l'esercizio costante della propria sovranità tramite la continua partecipazione al dialogo con le istituzioni.

Ciò di cui qui si può solo accennare riguarda non solo il coinvolgimento di una pluralità di valori costituzionali, il pluralismo istituzionale e associativo, il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione pubblica, ma addirittura lo stesso fondamento di una sovranità autenticamente democratica, dove il popolo, trascendendo ogni grado di astrazione, eserciti costantemente la propria sovranità organizzato nel pluralismo delle sue molteplici quanto concrete identità.

⁸² V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Rass. giuliana di dir. e giur.*, 1954 e in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, 144, corsivo mio.

⁸³ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 123, corsivo mio.

⁸⁴ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 127, corsivo mio.

⁸⁵ Dell'insopprimibile pluralismo alla base del nostro sistema Costituzionale ha recentemente parlato A. STERPA, *La Nazione plurale. Individuo, comunità e Costituzione*, Napoli, 2025.

So di poter incorrere in errore, ma finché tale errore non mi verrà provato, riterrò quanto detto più che abbastanza per parlare della “necessità costituzionale” di una legge sulla rappresentanza di interessi.