

Il lobbying in Italia: vantaggi e rischi della regolamentazione

Giuseppe Fornari

1. Il lobbying come tarlo o presidio della democrazia

«L'attività di relazione istituzionale tra portatori di interessi particolari e decisori pubblici, ovvero di lobbying [...] è tradizionalmente etichettata come eventuale elemento patologico o negativo del processo decisionale pubblico, quasi parallela e concorrente a quella svolta dai rappresentanti politici democraticamente eletti e, dunque, da arginare o comunque da regolamentare»¹.

È con queste parole che, d'iniziativa del senatore Nicola Morra, è stato presentato nel mese di maggio un disegno di legge finalizzato a regolare il fenomeno del lobbying.

Pur dando atto di quello che è il comune sentire rispetto a tale attività, l'attuale Presidente della Commissione Antimafia ne prende però le distanze, riconoscendo che la

«consultazione con soggetti sociali ed economici su alcuni temi di cui sono particolarmente esperti [...] è al contrario finalizzata a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con gli stakeholders a cui è riferito il sistema delle politiche pubbliche»².

Il dibattito sull'opportunità della regolazione delle lobbies pone quindi anzitutto una sfida, di natura etico-giuridica, che risiede nel guardare a questo fenomeno con occhi scevri da pregiudizi.

È infatti indubbio che attorno all'attività di lobbying vi sia, nel nostro Paese, un'aura di negatività che ha contribuito a promuovere e rinsaldare una concezione distorta del lobbista nell'immaginario collettivo.

Tale diffusa connotazione negativa deriva, *in primis*, dalla mancanza di trasparenza sui processi decisionali pubblici e su chi li influenza. Il lobbying in Italia si sviluppa tradizionalmente a porte chiuse, in un contesto di opacità che alimenta il sospetto di abusi e condotte illecite.

Per superare l'istintivo sentimento di diffidenza che si nutre nei confronti di un'attività dai contorni sfuggenti, e valutare quindi il lobbying con realismo e imparzialità, è in primo luogo opportuno definirne adeguatamente l'essenza.

Con lobbying si intende l'attività di influenza delle decisioni del potere legislativo e del potere esecutivo, posta in essere da portatori di interessi privati determinati, finalizzata ad avvicinare le decisioni pubbliche a tali interessi³.

Ciò chiarito, occorre chiedersi se e in che misura il lobbying sia meritevole di attenzione regolatoria da parte dell'ordinamento democratico, ovvero se debba essere ritenuto una minaccia per gli assetti istituzionali e, quindi, certamente non bisognoso di alcuna legittimazione normativa.

Se è vero – come è vero – che la democrazia è lo spazio pubblico delle ragioni di tutti, il pluralismo degli interessi e la pressione dei portatori di tali interessi sui decisori pubblici devono ritenersi non solo legittimi, ma perfettamente coerenti con lo Stato democratico.

Ed anzi, poiché il nucleo duro delle istituzioni democratiche coincide con la rappresentanza degli interessi dei cittadini, risulta utile, se non indispensabile, che ai decisori pubblici vengano veicolate informazioni tecniche frutto della conoscenza diretta dei problemi e delle difficoltà del settore rappresentato dai portatori di interessi, soprattutto nel caso in cui la normazione riguardi temi complessi⁴.

Il ruolo dei gruppi di pressione può dunque essere considerato uno strumento utile per l'efficienza e l'efficacia dei processi decisionali e, per certi versi, fisiologico per il corretto funzionamento delle istituzioni in una democrazia pluralista.

Al contempo, però, il lobbying rappresenta un concreto rischio di sviamento della decisione pubblica, costituzionalmente tesa alla cura dell'interesse generale anziché a vantaggio di interessi parziali. In questo senso il lobbying si configura come un tormento del progetto democratico, suscettibile di accentuare le diseguaglianze economiche e sociali esistenti, soprattutto sotto il profilo della (dis)parità delle condizioni di accesso al sistema di rappresentanza degli interessi.

Ciò vale ancor di più nel momento storico in cui viviamo: un'era digitale che, a scapito dei partiti e dei corpi sociali intermedi, favorisce l'influenza diretta sul processo decisionale pubblico.

Un importante strumento di democrazia dunque, ma anche una potenziale e seria minaccia.

Nel solco di tale lettura critica del lobbying si pongono coloro i quali vedono una contraddizione intrinseca tra tale fenomeno e la democrazia: insinuandosi nei meccanismi delle decisioni pubbliche, l'attività di pressione comporterebbe un asservimento dello Stato ad interessi particolari, specialmente all'interesse dell'impresa. Con l'aggravante della prospettiva (non remota) che l'interesse dell'impresa, ossia il profitto, si trovi ad essere in conflitto e a finire per prevalere su concorrenti interessi che lo Stato, nell'ottica del perseguimento del bene collettivo, dovrebbe invece tutelare⁵.

Che il lobbying possa configurare un ostacolo al perseguimento dell'interesse generale è opinione che del resto affonda le sue radici in tempi assai risalenti. Scriveva Jean-Jacques Rousseau ne *Il Contratto sociale*,

«nulla è più insidioso che l'influenza degli interessi privati sugli affari pubblici; e l'abuso delle leggi per opera del Governo è un male minore rispetto alla corruzione del Legislatore, effetto inevitabile dei punti di vista particolari»⁶.

L'apprezzabilità di tali critiche è inscindibilmente legata alla riflessione che deve essere condotta, nel dibattito pubblico, sull'opportunità della regolamentazione del lobbying.

Altro è l'attività di pressione trasparente e conoscibile, altro è il lobbying segreto e non regolamentato: quest'ultimo presta evidentemente il fianco alle critiche succitate, ben potendo, nel suo occulto manifestarsi, portare ad una distorsione dei principi che stanno a fondamento della democrazia e del pluralismo. In tale scenario, alcun controllo potrebbe infatti esservi sulle modalità dell'avvicinamento dei poteri legislativo ed esecutivo a determinati interessi privati.

La scelta sull'opportunità di regolazione del fenomeno è dunque etica, prima ancora che giuridica. Bisogna accettare che lo Stato democratico debba fare i conti con le interrelazioni tra le persone che quello Stato compongono. E le persone, che pure esprimono una volontà comune tendente all'interesse generale in quanto cittadini, sono altresì – isolatamente considerati – individui portatori di interessi particolari.

Per le considerazioni di cui sopra, può riconoscersi nel lobbying uno strumento di promozione lecita degli interessi privati presso i decisori pubblici. Tuttavia, per assolvere la sua funzione e non entrare in collisione con il sistema democratico, tale attività necessita di essere istituziona-

113

lizzata e disciplinata nella sua dimensione fisiologica. Appare dunque fondamentale un'opera di chiarificazione normativa volta ad individuare limiti e libertà dell'attività dei lobbisti, che abbia altresì l'effetto di restringere (ed auspicabilmente annullare) i confini della zona grigia entro cui tale attività oggi si colloca.

A tale conclusione si perviene, ad avviso dello scrivente, anche perché non può lasciarsi la regolamentazione del lobbying al diritto penale che, oltre a (dover) essere *extrema ratio* del sistema, è deputato semmai a colpirne il risvolto patologico.

114

2. La regolamentazione del lobbying in Italia: la (poca) strada fatta e la strada da fare

Sono quindi molte le ragioni che giustificano una regolazione sistematica del lobbying, a partire dall'evocato miglioramento della qualità della legislazione e degli atti amministrativi, al coinvolgimento dei portatori qualificati di interessi nei processi decisionali, alla tutela della concorrenza, altrimenti minata da rapporti non trasparenti e diseguali con i portatori di interessi, fino al contrasto degli episodi corruttivi⁷.

Cionondimeno, nel nostro ordinamento assistiamo ad un timido e frammentario quadro regolatorio del fenomeno lobbistico, sebbene l'esigenza di adottare un ampio e completo sistema di regolamentazione venga avvertita, da tempo, a livello sia interno sia sovranazionale⁸.

Basti pensare che persino *Transparency International*, organizzazione che si occupa della prevenzione e del contrasto della corruzione, definisce il lobbying «una parte importante di una democrazia sana», sempre che vi siano regole chiare atte a garantire la trasparenza e a promuovere comportamenti etici tra i lobbisti⁹.

Sul piano interno, i numerosi e diversi progetti normativi volti a disciplinare le attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi sono tutti naufragati senza esito alcuno. Non vi è dunque allo stato una legge nazionale che regoli il fenomeno in maniera onnicomprensiva¹⁰, e le iniziative ad oggi intraprese, pur rappresentando un primo traguardo, si sono rivelate poco efficaci.

Si fa riferimento all'istituzione del Registro dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza degli interessi presso la Camera dei deputati, nonché presso i Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dello Sviluppo Economico e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, come

Il lobbying in Italia: vantaggi e rischi della regolamentazione

pure i registri territoriali istituiti da alcune regioni al fine di assicurare la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa.

La prova della scarsa efficacia ed utilità di tali registri può agevolmente cogliersi ad una prima consultazione. Si faccia l'esempio del Registro istituito presso la Camera dei deputati, laddove nella sezione in cui è richiesta l'indicazione dei soggetti che il lobbista intende contattare, non è infrequente rinvenire la semplice dizione «i deputati», informazione facilmente prevedibile – per non dire ovvia – e comunque poco utile in termini di trasparenza, considerato che nulla aggiunge rispetto ad una generica possibilità che i lobbisti abbiano intrattenuto contatti con i membri dell'organo legislativo.

115

Affinché la trasparenza sia reale, è necessario prevedere anzitutto l'obbligatorietà dell'iscrizione nel registro, nonché un effettivo monitoraggio sulla tenuta dello stesso, a meno di non voler ridurre tale pur pregevole iniziativa ad un simulacro, mero adempimento formale che in alcun modo agevola la conoscibilità di quelle attività di influenza che continuano ad avvenire a porte chiuse.

È proprio questa segretezza, frutto di un quadro regolatorio frammentario e asistemático, che rappresenta, sotto il profilo etico-giuridico, il maggior profilo di criticità del lobbying.

La difficoltà di discernere cosa è consentito da cosa è vietato induce gli operatori ad agire nell'ombra pur di non correre il rischio di sconfinare nell'area (non chiara) del penalmente rilevante. Un motivo in più per rimuovere i dubbi sulla piena liceità e legittimità dell'attività di lobbying attraverso un quadro normativo chiaro, che possa porre fine al diffuso e radicato pregiudizio negativo nei confronti di tale attività¹¹.

3. Quale spazio per la mediazione lecita?

Come più sopra emerso, il confine sottile e sfumato tra l'attività di lobbying e l'area del penalmente rilevante, in assenza di una compiuta disciplina del fenomeno, determina il concreto pericolo di intravedere la commissione di un reato in ogni contatto tra politica ed economia, finendo per criminalizzare la politica in sé.

Lasciando da parte la corruzione, che è pacificamente una perversione dell'attività di lobbying, la fattispecie che più si accosta a tale fenomeno è il traffico di influenze illecite, posta proprio a presidio del corretto svolgimento della ponderazione degli interessi privati nel contesto dei processi democratici di normazione¹².

Ebbene, la stessa previsione del traffico di influenze «illecite» postula che un'attività di traffico di influenze «decite» esista¹³; se l'influenza dei pubblici decisori fosse attività di per sé carica di disvalore, alcun senso avrebbe l'aggettivazione giuridica che ne richiede l'illiceità ai fini dell'integrazione del reato.

La piena liceità dell'attività di influenza è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza, secondo cui le «pressioni tese ad avere emendamenti e testi legislativi più favorevoli [...] [sono] riconducibili ad attività di lobbying, irrilevanti sul piano penale¹⁴».

116

Da tali considerazioni deriva che una disciplina organica del lobbying – da coordinarsi con la normativa sul finanziamento della politica – è dunque non solo auspicabile ma necessaria, per scongiurare interpretazioni estensive delle fattispecie penali rilevanti e, al contempo, evitare di lasciare impunte condotte che si collocano nella zona grigia tra mediazione lecita e reato, il cui confine oggi è di difficile individuazione.

Non può essere infatti il diritto penale, da solo, a regolare i rapporti tra politica ed economia.

Sarebbero sufficienti poche norme, di natura preferibilmente amministrativa e parlamentare, volte a garantire la trasparenza dei processi democratici di normazione e dei contatti dei decisori pubblici con i portatori di interessi particolari, con l'intento di creare delle zone franche entro cui la mediazione altro non è che il lecito e legittimo esercizio di libertà politiche ed economiche.

4. Conclusioni

In apertura si è dichiarato il proposito di affrontare dialetticamente il tema delle lobbies e dell'opportunità della loro regolazione, e si è cercato di fornire le coordinate per una lettura obiettiva e critica del fenomeno.

Seppur con notevole ritardo rispetto ad altri Paesi dell'Unione Europea, anche l'Italia ha avvertito l'esigenza di regolare il lobbying, nell'intento di accrescere la trasparenza dei processi decisionali pubblici e migliorarne l'efficacia, incentivando un ampio coinvolgimento e partecipazione della società civile.

Viviamo in una realtà politica nella quale le funzioni pubbliche professano l'etica, sentono il bisogno di ostentare virtù morali anche a discapito delle loro competenze tecniche e politiche, ma al contempo vivono (inevitabilmente) di relazioni umane fatte di reciprocità e, quindi,

anche di utilità, dando luogo ad un insanabile conflitto suscettibile di diventare apparenza di reato.

La regolazione chiara e organica dell'attività di lobbying, mediante una disciplina normativa che possa regolare il confronto tra i portatori di interessi particolari e i decisori pubblici, è scelta quanto mai opportuna per riconoscere appieno la liceità di uno strumento che potrebbe perfino porsi a presidio della democrazia, se finalizzato a costituire un momento di confronto dialettico tra chi deve prendere le decisioni e i gruppi di cittadini che di quelle decisioni sono destinatari.

Note

¹ Presentazione del disegno di legge n. 1266, *Disciplina delle attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza degli interessi*, d'iniziativa del senatore Nicola Morra, presentato al Senato nel maggio 2019 e reperibile al seguente url: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/51757.pdf>

² Si veda la nota precedente.

³ Per una compiuta analisi dei gruppi di interesse e delle loro relazioni con i decisori politici, si veda D.B. TRUMAN, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, 1951, pp. 3 ss.

⁴ R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, in «AA.VV., Itinerari di Diritto Penale», Torino, 2018, p. 13.

⁵ Per una lettura critica dell'attività di lobbying, si veda M. AINIS, *Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*, Rizzoli, Milano, 2012.

⁶ J.J. ROUSSEAU, *Contratto sociale*, Libro III, Capitolo IV, *Della democrazia*, Mondadori, Milano, 2005.

⁷ E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», n. 2, 2017, p. 371.

⁸ Nel report *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access* del 2015, *Transparency International* invitava l'Italia, i Paesi dell'Unione e le istituzioni europee, tra le altre cose, ad adottare misure che sono state in larga parte disattese. Per le raccomandazioni indicate, si vedano pp. 56 ss. del report citato, pubblicato il 15 aprile 2015 e reperibile al seguente url: https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_lobbyingineurope_en?e=2496456/12316229.

⁹ Si riporta di seguito il passaggio rilevante tratto da J. BERG D. FREUND, «EU Legislative Footprint». *What's the real influence of lobbying?*, 2015: *Lobbying is an important part of a healthy democracy, related to universal values such as freedom of speech and the right to petition of government. It allows for various interest groups to present their views on public decisions that may to affect them. It also has the potential to enhance the quality of decision-making by providing channels for the input of expertise on increasingly technical issues to legislators and decision-makers.*

However, without clear and enforceable rules that provide for transparency and promote ethical behaviour among lobbyists and those who are the targets of lobbying, a select number of voices with more money and personal contacts can come to dominate political decision-making. Il report è reperibile al seguente url: <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf>.

¹⁰ Per completezza, si segnala che nei mesi di maggio 2019 e agosto 2019, su iniziativa dei parlamentari del Movimento 5 Stelle, sono stati presentati al Senato due disegni di legge, rispettivamente il n. 1266 (già citato *supra*) e il n. 1459, aventi ad oggetto la disciplina delle attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza degli interessi. Per approfondire il contenuto di tali progetti legislativi si rimanda ai seguenti url: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/51757.pdf>; <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/52184.pdf>.

¹¹ Non ritiene necessaria l'introduzione di una normativa organica sul lobbying al fine di suggellarne la liceità, R. DE CARIA, *Regole sul lobbying e regole sulla corruzione: le ragioni economico-giuridiche di un (auspicato) divorzio*, in «Federalismi.it», n. 12, 2019, reperibile al seguente url: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/06/Regole-sul-lobbying-e-regole-sulla-corruzione-le-ragioni-economico-giuridiche-di-un-auspicato-divorzio.pdf>

¹² La norma incriminatrice prevede due diverse fattispecie: la prima sanziona lo sfruttamento di relazioni esistenti con un pubblico agente, e la dazione indebita di un vantaggio patrimoniale come prezzo della mediazione; la seconda, che è più propriamente un'anticamera della corruzione, sanziona il pagamento del prezzo finalizzato non già alla mediazione, bensì alla remunerazione del pubblico agente per il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio. È evidente la differenza tra le due fattispecie: nel primo caso il disvalore si appunta sul mezzo, ossia sulla mediazione *ex se* considerata, laddove nel secondo caso il disvalore risiede nel risultato atteso, che ha natura corruttiva.

¹³ M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 160; R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., pp. 196 ss. In questo senso depone anche la posizione assunta dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione nell'imminenza dell'approvazione della legge che ha introdotto la fattispecie di traffico di influenze (L. n. 190/2012, cd. *legge Severino*). Nella Relazione a cura di tale Ufficio, si evidenziava la necessità di approvare in tempi brevi una legge sul lobbying, ossia una disciplina della mediazione lecita che è con ogni evidenza presupposto imprescindibile della repressione della mediazione illecita, in contrasto con la cura dell'interesse pubblico. Si veda Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Rel. n. III/11/2012*, Roma, 15 novembre 2012, pp. 14-15.

¹⁴ Cass. pen., n. 53698/2016.