

Lobbying e traffico di influenze: tracciamo il confine

Paolo Zanetto

Partner, Cattaneo Zanetto Pomposo & Co.

Milano, 26 settembre 2024

- Un lobbista non è un giurista: queste considerazioni sono dal punto di vista di un operatore che quotidianamente supporta aziende e associazioni nel dialogo con istituzioni politiche e amministrative italiane.
- Si parte dalla (scarsa) regolamentazione esistente in tema di lobbying per definire un framework attorno alla questione centrale del traffico di influenze illecite.

- L'espressione «attività di lobbying» deriva dal termine inglese lobby, la zona del Parlamento in cui è possibile avvicinare i deputati, prima o dopo il dibattito
 - a Washington DC: la lobby del Willard Hotel ai tempi del presidente Grant
- Per «attività di lobbying» s'intendono le attività concertate volte a influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale, al fine di ottenere un risultato determinato dalle autorità governative e dai rappresentanti eletti
- L'attività di lobbying s'iscrive nel contesto più ampio della rappresentanza di interessi ma limitatamente agli aspetti legislativi ed esecutivi della stessa
- Il Registro per la Trasparenza europeo non utilizza il termine «lobbisti» ma fa riferimento a «organizzazioni e liberi professionisti impegnati nell'elaborazione ed attuazione delle politiche dell'Unione»; pertanto non è lo status giuridico di un soggetto a determinare se sia un «lobbista», bensì l'attività svolta:
 - *«Tutte le attività [...] svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni a prescindere [...] dai canali e mezzi di comunicazione»*

- Articolo 11, paragrafo 1, TUE: Le istituzioni danno “ai cittadini e alle associazioni rappresentative [...] la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione Europea”
- Articolo 11, paragrafo 2, TUE: Le istituzioni “mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”
- Articolo 15, TUE: Le istituzioni “operano nel modo più trasparente per garantire la responsabilità delle istituzioni e la possibilità di controllo democratico”
- Spunti di riflessione:
 - Non sono citate le aziende
 - Rappresentatività è elemento fondante: chi è rappresentativo di un interesse?
 - Sono le istituzioni a garantire accesso e trasparenza (il dibattito pubblico italiano parte invece dai lobbisti) e ad essere oggetto di controllo democratico
 - La politica è un gioco strategico dove non è possibile essere totalmente trasparenti

- La partecipazione degli interessi particolari ai processi di policy-making è un elemento fondamentale per la qualità e il valore strategico delle policy che vengono adottate. Tutto questo a patto che sussistano procedure decisionali efficienti, che mettano la trasparenza al centro.
- In Italia il fenomeno del lobbying non è regolato in via esplicita. Negli ultimi anni si è dovuto desumere quale sia la giusta partecipazione degli interessi particolari ai processi decisionali ragionando per differenza rispetto ad altri aspetti normati.

- La riforma del finanziamento alla politica, adottata nel 2013 dal Governo Letta con l'obiettivo di ridurre i contributi pubblici ai partiti, ha posto i contributi privati al centro dell'attenzione, con pochi limiti (es. per le imprese).
- Questo cambio radicale delle modalità di funzionamento dei partiti politici ha reso centrale intervenire su due fronti:
 1. Definire tramite la regolamentazione del lobbying dei modelli di condotta che i portatori di interessi devono adottare nelle interlocuzioni con le Istituzioni;
 2. Disciplinare in maniera chiara quali sono i comportamenti leciti nell'interlocuzione con le Istituzioni

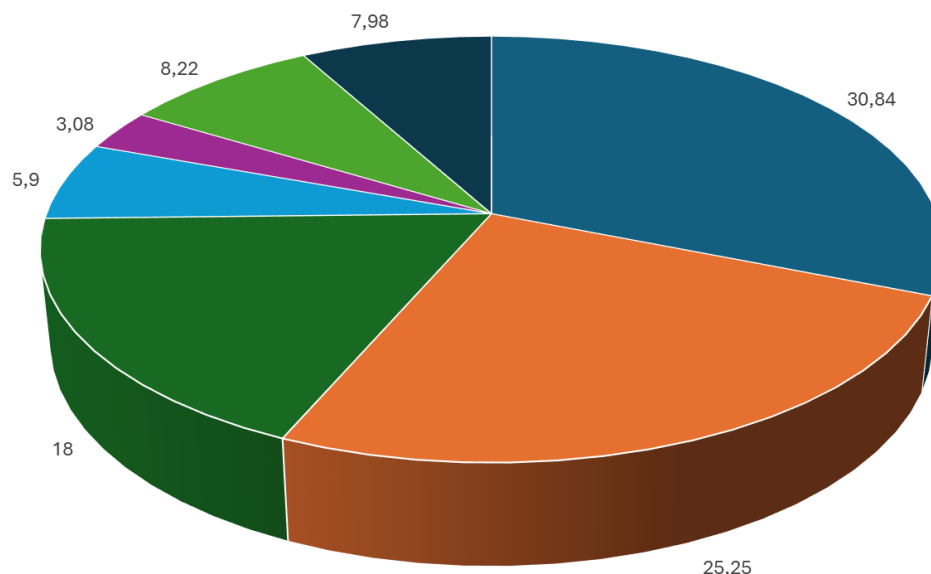
- Manca del tutto una visione di sistema, che affronti il problema nella sua interezza – e nemmeno limitatamente al livello nazionale.
- I registri di trasparenza esistenti non si «parlano» tra loro:
 - Non c'è al Senato della Repubblica ma c'è alla Camera dei Deputati, ma è limitato agli incontri nella sede istituzionale (la lobby dei baristi?)
 - C'è al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, con format diverso da quello della Camera
 - Al Ministero dell'Agricoltura, al Ministero del Lavoro e al Dipartimento della Funzione Pubblica sono stati attivati e poi archiviati
- E poi ci sono le Regioni. Alcune (ad esempio: Lombardia, Toscana, Abruzzo, Puglia, Calabria) si sono dotate di registri di trasparenza:
 - Alcuni limitati al solo Consiglio o Giunta
 - anche qui: nessun registro si «parla» con quelli delle altre Regioni

In assenza di un registro nazionale unico: ecco i dati più recenti del Registro Trasparenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che comprende **90 soggetti registrati***.

Quello istituito nel 2017 dalla Camera dei Deputati contiene oggi **388 soggetti registrati**.

Altri registri sono stati aperti e poi non aggiornati.

Composizione percentuale degli iscritti al Registro della Camera



- Imprese e Gruppi (120)
- Associazioni di categoria (98)
- Organizzazioni sindacali e datoriali (70)
- Associazioni professionali (23)
- ONG (12)
- Società di Consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti (32)
- Altro (31)

*Da luglio 2024, è attivo il nuovo registro dei portatori di interesse del Ministero, motivo per il quale tutti i soggetti registrati negli anni precedenti (circa 1500) dovranno procedere nuovamente con la richiesta.

- La **maggioranza di Centrodestra** nel programma di Governo non ha previsto interventi in materia di lobbying (solo il M5S nel suo programma aveva indicato la necessità di introdurre una legge specifica in materia).
- Al netto delle modifiche introdotte al traffico delle influenze, il **Governo** non è mai intervenuto né con interventi pubblici che evidenziassero la necessità di regolamentare direttamente le lobby, né con interventi normativi, lasciando il dibattito al Parlamento.
- Il **Parlamento** è il luogo dove più è stato affrontato il tema.
 - Sono presenti 9 proposte di legge tra Camera e Senato (tutte di parlamentari di minoranza), il cui esame non è però mai stato avviato.
 - la Commissione Affari costituzionali della Camera, su iniziativa del Presidente Pagano (FI), ha svolto un'ampia indagine conoscitiva sul tema audendo costituzionalisti ed operatori del settore.

La Commissione Affari costituzionali della Camera ha concluso l'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi, approvando un documento contenente una sintesi di quanto emerso come spunti a supporto di un possibile intervento legislativo. Di seguito, alcuni dei tratti salienti:

Definizioni	Regolamentazione	Trasparenza	Registro
Fondamentale definire i “decisori pubblici” e i “portatori di interessi”, includendo tra i primi i membri del Governo e del Parlamento, anche a livello territoriale.	Emersa la necessità di una legislazione specifica e di aggiornare gli strumenti già esistenti (consultazioni pubbliche e audizioni) per la partecipazione degli interessi organizzati.	Individuazione del punto di equilibrio in alcuni snodi del processo decisionale per integrare l'immissione degli interessi economico-sociali.	Istituire un unico registro nazionale, oltre ai registri delle diverse istituzioni o amministrazioni interessate, che potrebbero essere gestiti dal CNEL, su base volontaria o obbligatoria.

- In attesa di un intervento normativo sulle lobby, i gruppi di interesse sono tenuti a rispettare le norme del Codice penale che disciplinano il traffico di influenze illecite.
- La definizione del reato di traffico di influenze è stata introdotta dalla Legge 190 del 2012 recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA, su iniziativa del Ministro Alfano del Governo Berlusconi IV e approvata definitivamente sotto il Governo Monti.
- Modificata poi dalla Legge cd. Spazzacorrotti del Governo Conte I, fino al 25 agosto 2024 veniva punito per reato di traffico di influenza:
 - «Chiunque [...] sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale [...], indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale [...], ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»

- A luglio scorso è stata approvata in via definitiva la Riforma della Giustizia promossa dal Governo Meloni. Tra le norme introdotte si modifica il reato di traffico di influenze limitandone la portata e la discrezionalità interpretativa.
 - le relazioni illecite del mediatore con il pubblico ufficiale devono essere **effettivamente utilizzate** (non solo vantate), **esistenti** (non solo asserite) e la loro utilizzazione deve essere **intenzionale**;
 - l'utilità data o promessa al mediatore deve essere di **natura economica**;
 - si descrive la «**condotta tipica**»: farsi dare o promettere indebitamente, per sé o per altri, denaro o altra utilità economica finalizzata alla remunerazione di un pubblico ufficiale, in relazione all'esercizio delle sue funzioni o alla realizzazione di un'altra **mediazione illecita**.
 - si definisce «**altra mediazione illecita**»: mediazione per indurre il pubblico ufficiale a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio dal quale possa derivare un **vantaggio indebito**.

- La normativa italiana necessita di un confronto e coordinamento a livello europeo. A giugno 2024, il Consiglio europeo ha adottato la propria posizione sulla direttiva europea sulla lotta contro la corruzione, di cui si attende ora il passaggio in Parlamento UE:
 - la direttiva impone di punire anche lo sfruttamento di relazioni asserite e non solo esistenti con estensione della pena al trafficante – *in controtendenza con la modifica recentemente apportata dal Governo Meloni*
 - pertanto, sarà necessario un ulteriore intervento normativo di coordinamento e chiarimento legislativo
- Rimane necessario chiarire i confini per un'azione di lobbying lecita e trasparente:
 - è più utile lavorare a una normativa dedicata al lobbying?