

## La regolazione del *lobbying* e il potere di vigilanza di ANAC\*

Elisabetta Romani

SOMMARIO: 1. L'interesse pubblico e l'attività di *lobbying*: la necessità di addivenire ad una regolamentazione. – 2. L'esperienza dell'Unione europea: il Registro unico per la trasparenza. – 3. La difficoltà di pervenire ad una definizione del fenomeno lobbistico. – 4. L'opportunità di introdurre un registro obbligatorio dei lobbisti e l'attività di vigilanza di ANAC. Il regolamento ANAC del 14 febbraio 2019 e l'istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri. – 5. Il controllo sui finanziamenti e il ruolo svolto da ANAC. – 6. L'accesso agli atti e le linee guida vincolanti come possibile fonte di regolamentazione. – 7. Riflessioni conclusive.

### 1. *L'interesse pubblico e l'attività di lobbying: la necessità di addivenire ad una regolamentazione*

Volendo affrontare il tema delle *lobbies* nella prospettiva del diritto amministrativo, il primo dato che viene in rilievo è la stretta correlazione – in un primo momento intesa, piuttosto, come netta contrapposizione – tra interesse pubblico e attività di *lobbying*. Infatti, accogliendo una nozione su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione, le *lobbies* possono essere definite come centri di imputazione che esprimono gli interessi di una determinata categoria o di un determinato gruppo e che tentano di influenzare le decisioni politiche e amministrative, così partecipando al processo decisionale.

Nell'ambito dei procedimenti di *rule-making* e di *decision-making*, le *lobbies* sono quindi portatrici di interessi particolari e la loro attività è interamente vol-

\* Il presente scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto al convegno «*Il cantiere delle lobbies*», organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia e tenutosi a Perugia il 22 e 23 novembre 2018.

ta all'adozione da parte del potere legislativo, esecutivo o amministrativo di una decisione che tuteli e soddisfi il suddetto interesse.

Nonostante questo evidente collegamento con l'interesse pubblico, tale tematica è rimasta a lungo esclusa dal campo di applicazione del diritto amministrativo, fortemente ancorato alla concezione tradizionale, peraltro superata con la legge n. 241/1990, secondo cui l'interesse generale deve trascendere gli interessi dei singoli associati<sup>1</sup> e, pertanto, gli interessi particolari – per la loro stessa natura – non possono entrare a far parte del procedimento decisionale.

A ben vedere, questa ritrosia non ha caratterizzato solamente il diritto amministrativo ma l'ordinamento giuridico nel suo complesso, tanto che la scelta di non regolamentare l'attività di *lobbying* rappresenta un riflesso del concetto di Stato<sup>2</sup> e della concezione di interesse pubblico accolti nel nostro sistema costituzionale. Mentre nell'ordinamento americano e di altri paesi di *common law* è prevista la rappresentanza degli interessi particolari nel procedimento decisionale, concorrendo alla formazione dell'interesse generale, il nostro sistema non contempla tale partecipazione.

La ragione del rifiuto è, pertanto, la stessa che consente di comprendere le motivazioni<sup>3</sup> per le quali, mentre negli Stati Uniti l'attività di *lobbying* è protetta direttamente nel Primo Emendamento del *Bill of Rights* e sottoposta ad una disciplina dettagliata, nei paesi come l'Italia che sono stati influenzati dalla teoria della sovranità della volontà generale di Rousseau<sup>4</sup>, il fenomeno delle *lobbies* è rimasto in una zona grigia. Infatti, il tendenziale sfavore nei confronti degli interessi particolari e, di conseguenza, dei gruppi di interesse ha comportato l'assenza di qualsiasi forma di regolamentazione, lasciando di fatto il *lobbying* fuori dal mondo giuridico.

<sup>1</sup> In proposito è interessante la nozione di interesse generale formulata da T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, 4, il quale se da un lato chiarisce che l'interesse generale trascende i singoli associati, dall'altro sottolinea che «esso ha sempre – e non può non avere – come punto di riferimento l'individuo», così sia pure implicitamente cogliendo che l'interesse generale, nella sua estrinsecazione, non può non tenere conto della realtà in cui la decisione si manifesta.

<sup>2</sup> La stretta correlazione tra modello di regolamentazione del fenomeno lobbistico adottato e forma di governo è stata analizzata da P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011, che distingue la regolamentazione-trasparenza, la regolamentazione-partecipazione e la regolamentazione-strisciante.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione generale delle ragioni per le quali il fenomeno lobbistico ha vissuto un lungo periodo di oblio in Italia, si rimanda a P.L. Petrillo, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in *Lobby come Democrazia*, Aa.Vv., Padova, 2011, 179 ss., il quale rinviene i seguenti motivi: (i) di natura politica-partitica, ossia il monopolio dei partiti; (ii) di natura storico-giuridica, tra i quali rientra il concetto di interesse generale come qualcosa che preesiste all'ordinamento ed, infine, (iii) di natura sociale-culturale, quali un'economia fondata su piccole e medie imprese, il forte radicamento delle corporazioni ed una società civile poco attiva e partecipativa.

<sup>4</sup> Come spiegava lo stesso J.J. Rousseau, *Du contrat social*, ed. E. Dreyfus-Brisac, Paris, 1896, III, 102: «Dans une législation parfait, la volonté particulière ou individuelle doit être nulle».

L'esempio degli Stati Uniti, pertanto, se è sicuramente utile per analizzare un possibile modello di regolamentazione diretta delle *lobbies*, in realtà non può essere considerato significativo in ordine alla scelta sull'opportunità o meno di introdurre nel tessuto normativo una disciplina delle stesse. Va infatti sottolineato che la teoria utilitaristica elaborata da Bentham e posta a fondamento del sistema americano delinea l'interesse generale come la sintesi degli interessi particolari<sup>5</sup>, di talché questi ultimi sono parte integrante dell'ordinamento e i loro rappresentanti, ossia i gruppi di interesse, hanno diritto di concorrere alla formazione della decisione pubblica.

In tale quadro può essere più utile evidenziare che la possibilità di regolamentare l'attività di *lobbying* sottende una problematica affrontata anche in un paese, quale la Francia<sup>6</sup>, in cui l'interesse generale è una nozione autonoma e separata rispetto a quella degli interessi particolari, essendo stato tradizionalmente considerato come un interesse trascendente e, più recentemente, come immanente agli interessi particolari<sup>7</sup>. Nonostante in Francia i divieti di mandato imperativo e di ricostituire i *corps intermédiaires*, nonché l'intrinseca incompatibilità tra volontà generale e volontà particolare rendevano difficilmente immaginabile l'adozione di una disciplina che si occupasse del fenomeno delle *lobbies*, la *Loi* n. 2016-1691 del 9 dicembre 2016 (*Loi Sapin II*) sulla trasparenza, la lotta alla corruzione e la modernizzazione della vita economica ha introdotto un registro dei rappresentanti di interessi.

L'aver inserito una disciplina sui gruppi di interesse nell'ambito della prima legge anticorruzione adottata in Francia ha suscitato nella stessa dottrina francese alcune perplessità, in quanto il continuo accostamento tra i concetti di *lobbies* e corruzione finisce per alimentare l'idea, diffusa nella società civile continentale-europea, che l'attività di *lobbying* si espliciti necessariamente in atti corruttivi<sup>8</sup>. Questo è uno dei primi elementi che, ad avviso di chi scrive, dovrebbe far

<sup>5</sup> Sul diverso modo di intendere la decisione pubblica e, pertanto, la nozione di interesse pubblico nell'impostazione costituzionale anglosassone e in quella c.d. giacobina si rimanda a P.L. Petrillo, *Ruolo dello Stato, interessi organizzati e processo decisionale. Note introduttive*, in *Percorsi costituzionali. Dallo Stato all'individuo*, Napoli, 2016, 1-2, 13 ss.

<sup>6</sup> Per un'attenta disamina del fenomeno delle *lobbies* nell'ordinamento francese si rimanda all'opera di G. Houillon, *Le lobbying en droit public*, Bruxelles, 2012, secondo il quale, dopo aver approfondito le diverse ragioni che dovrebbero far concludere per l'impossibilità di adottare una regolazione dell'attività di *lobbying*, quest'ultima dovrebbe, in ogni caso, essere sottoposta ad un regime giuridico.

<sup>7</sup> Sull'evoluzione del concetto di interesse generale, G. Houillon, *Le lobbying en droit public*, cit., 827 evidenzia come in dottrina si stia prospettando un «interesse generale neo-moderno». In particolare, G. Dumont, *La citoyenneté administrative*, thèse, dact, Paris II, 2002, 272 ha sottolineato che «l'intérêt général devient ainsi immanent: si sa détermination appartient encore pour partie à l'administration, celle-ci ne peut plus le définir qu'à partir des intérêts particuliers».

<sup>8</sup> Si fa riferimento a G. Courty, M. Milet, *Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017)*, in *Revue française d'administration publique*, 2018, 165, 25, i quali osservano che «le choix d'insérer les dispositifs au sein d'une loi qui traite d'un volet pénal au

propendere per l'elaborazione di un testo normativo che disciplini direttamente i gruppi di interesse e l'attività svolta, testo che tuttavia non potrà prescindere dal tener conto dello stretto nesso funzionale che lega i concetti di trasparenza, *lobbying* e corruzione.

Prendendo infatti spunto da questo recente intervento del legislatore francese, è possibile sin da ora sottolineare come la regolamentazione dell'attività di *lobbying* debba necessariamente essere accompagnata dall'adozione di obblighi di *disclosure*, volti ad assicurare la trasparenza dei rapporti intercorrenti tra i lobbisti e i detentori del potere pubblico<sup>9</sup>, nonché dalla previsione di norme che preven-gano e, qualora sia commesso un reato, incriminino eventuali condotte cor-ruttive. In particolare, mentre la trasparenza e la prevenzione della corruzione sono strumenti tramite i quali si può garantire lo svolgimento fisiologico dell'attività di *lobbying*, la quale può essere un importante mezzo di conoscenza e può consentire l'elaborazione di disposizioni maggiormente efficaci, la predisposizio-ne di presidi penali opera nella fase patologica che può accompagnare l'esercizio dell'attività di *lobbying*.

Regolamentare significa, quindi, distinguere l'apporto positivo che le *lobbies* possono dare ai procedimenti decisionali dalle forme di «*lobbying* illecito», che si traduce in fattispecie di corruzione o nel traffico di influenze illecite, penalmente puniti. Infatti, le zone grigie e l'oblio giuridico possono aumentare le possibilità di corruzione, di talché disciplinare le *lobbies* vuol dire anche diminuire le possi-bili ipotesi di corruzione potenziale.

In questa cornice teorica si colloca la tematica della regolamentazione dell'attività di *lobbying* nell'ordinamento italiano, che si è scelta di affrontare valorizzan-do il concetto di interesse pubblico sul presupposto che la ragione principale<sup>10</sup> in virtù della quale il *lobbying* merita di essere regolamentato si rinviene proprio nella considerazione che le *lobbies*, esercitando la loro attività di influenza e pres-sione, concorrono a dare una certa conformazione dell'interesse pubblico. A tal riguardo una precisazione è d'obbligo; i termini di interesse generale e di interesse pubblico, pur essendo nell'uso comune utilizzati indistintamente, indicano due nozioni giuridiche distinte: mentre l'interesse pubblico è proprio di ciascun pote-re amministrativo, essendo quest'ultimo finalisticamente vincolato al suo perse-

---

détriment du recours à une loi autonome spécialisée sur le lobbying et la transparence, accrédite socialement et politiquement l'idée que le lobbying est potentiellement lié à des pratiques délictueuses».

<sup>9</sup> In proposito, è utile ricordare quanto affermato da C. Schmitt, *Verfassungslehre*, trad. it. *Dottrina della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, secondo cui «Un Parlamento ha carattere rappresentativo solo finché si crede che la sua vera e propria attività abbia luogo nella pubblicità».

<sup>10</sup> Come rilevato da F. Rouvillois, *Vers une démocratie écologique? Les suites institutionnelles du Grenelle Environment, Document de travail, Fondation pour l'innovation politique*, ottobre 2007, 11, il miglior modo per conciliare il *lobbying* con l'interesse generale è quello di prevedere una regolamentazione in tal senso.

guimento, l'interesse generale ha un'accezione più ampia, essendo riferibile all'ordinamento nel suo complesso e non ad un singolo potere<sup>11</sup>.

In ultima analisi, pertanto, l'interesse generale è per definizione un interesse composito, all'interno del quale rientrano anche gli interessi particolari di cui sono portatori i gruppi di interesse, facendo quest'ultimi parte del concetto di Stato-comunità.

Non si deve cadere nell'errore di ritenere che ricondurre le *lobbies* nel mondo del diritto e, quindi, riconoscerle come nozione giuridica voglia dire ammettere che un atto avente forza di legge, un regolamento od un atto amministrativo debbano essere il riflesso di un interesse particolare. L'esercizio del potere pubblico deve, infatti, rimanere funzionalmente orientato al perseguimento dell'interesse pubblico, pur tenendo conto di eventuali interessi particolari ma sempre al fine di una più corretta soddisfazione dell'interesse alla cui tutela è stato preposto. In altri termini, l'attività pubblica deve conservare la sua natura pubblicistica, non potendosi tramite l'esercizio dell'attività di *lobbying* sostituire surrettiziamente l'interesse pubblico con quello dei privati.

Alla luce di tali considerazioni e al precipuo fine di evitare questa commistione tra interesse pubblico e interessi particolari, come rilevato da più parti si sente ormai la necessità di prevedere una disciplina *ad hoc* delle *lobbies*, che si fondi sui principi cardine della trasparenza e della prevenzione alla corruzione e che, regolamentando, escluda a priori la possibilità che un interesse non riconducibile alla generalità dei consociati sia posto a base di un atto giuridico avente efficacia per una comunità.

All'esigenza di assicurare la trasparenza dei processi decisionali, funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico, si aggiunga che, anche a seguito dell'attuale struttura multilivello degli ordinamenti che si fonda necessariamente sul concetto di bilanciamento dei diversi interessi in gioco, si sta registrando nel diritto amministrativo la tendenza ad attribuire una sempre crescente attenzione al privato e, quindi, agli interessi individuali. In tale quadro, l'aspetto dialogico sta acquisendo crescente rilevanza nei processi decisionali<sup>12</sup>, sul presupposto che una

---

<sup>11</sup> Sulla distinzione tra interesse generale ed interesse pubblico primario si veda L. Bertonazzi, *Note sulla consistenza del c.d. diritto di accesso e sul suo regime sostanziale e processuale: critica alle decisioni nn. 6 e 7 del 2006 con cui l'Adunanza Plenaria, pur senza dichiararlo apertamente e motivatamente, opta per la qualificazione della pretesa ostensiva in termini di interesse legittimo pretensivo, in continuità con la decisione n. 16 del 1999*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 1, 165 ss. il quale, con riferimento all'accesso agli atti, distingue l'interesse generale all'imparzialità e alla trasparenza dell'attività amministrativa, che è posto a fondamento dell'istituto giuridico, dall'interesse pubblico primario cui la legge finalizza uno specifico potere.

<sup>12</sup> In tal senso si veda M. Mazzoni, *Perché non dobbiamo avere paura delle lobby? Opinione pubblica, cittadini e lobby*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura di A. Di Gregorio, L. Musselli, Milano, 2015, 27, il quale evidenzia come il processo decisionale sia ormai divenuto il luogo della negoziazione, del confronto e della comunicazione.

norma di legge, così come un provvedimento amministrativo, risulti essere maggiormente efficace se presa in modo condiviso<sup>13</sup>.

Del resto, la necessità di riconoscere alle *lobbies* un ruolo giuridico è altresì dovuta alla funzione positiva svolta dalle stesse nel processo democratico, in quanto l'attività di influenza si può estrinsecare nella condivisione con il decisore pubblico di informazioni e competenze non presenti nella pubblica amministrazione<sup>14</sup>, così contribuendo all'adozione di un testo legislativo o di un atto amministrativo maggiormente confacenti alla realtà fattuale. Alla base della diffusione del fenomeno lobbistico si pone, quindi, la mancanza di adeguate competenze e conoscenze nell'ambito della pubblica amministrazione, espressione di uno Stato debole che ha sempre più spesso bisogno di attingere alle esperienze del settore privato<sup>15</sup>.

Ad ogni modo, sebbene il potere pubblico possa beneficiare di questa ulteriore «fonte conoscitiva», la decisione deve rimanere unicamente nella sua competenza e responsabilità; diversamente si avrebbe infatti una forma di codecisione che non è ammissibile, salvo che non sia prevista dalla stessa legge. In ciò si rinviene, infatti, la distinzione tra attività di *lobbying*, in cui la decisione politica rimane esclusivamente nella responsabilità del decisore pubblico, e gli istituti di concertazione, i quali comportano invece un'assunzione di responsabilità condivisa con altri soggetti esterni all'apparato statale<sup>16</sup>.

In ordine a questo aspetto si rinviene una caratteristica importante del rapporto decisore pubblico-lobbista, del quale si dovrà tener conto in sede di regolamentazione, in quanto lo stesso è connotato da una asimmetria informativa che pone il decisore pubblico in una condizione di debolezza<sup>17</sup>. Si osservi, peraltro, che disciplinando l'accesso delle *lobbies* ai processi decisionali si consente a tutti i gruppi di interesse di parteciparvi, aumentando quindi la concorrenza e diversificando le informazioni, con ciò riducendo il rischio che la decisione possa essere

<sup>13</sup> Sulla crisi della legittimazione autoritativa delle decisioni si veda G. Guzzetta, *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello stato contemporaneo*, in *Lobby come Democrazia*, Aa.Vv., Padova, 2011, 16 ss. Per un'analisi dell'esigenza, sempre più sentita, di adottare regole di diritto maggiormente efficaci e del contributo che in tal senso può essere reso dalle *lobbies* si veda G. Houillon, *Le lobbying en droit public*, cit., 844 ss.

<sup>14</sup> Sottolinea questo aspetto M. Mazzoni, *Perché non dobbiamo avere paura delle lobby? Opinione pubblica, cittadini e lobby*, secondo il quale il *lobbying* «va interpretato non solo come quel processo con cui si cerca di intervenire nel processo decisionale, ma anche come un processo di comunicazione».

<sup>15</sup> Come osservato da H. Michel, voce *Lobbystes*, in *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, a cura di E. Lambert Abdelgawad, H. Michel, Bruxelles, 2015, 251, secondo cui il *lobbying* è una conseguenza automatica di un «meno Stato».

<sup>16</sup> Così, P.L. Petrillo, *Ruolo dello Stato, interessi organizzati e processo decisionale. Note introduttive*, in *Percorsi costituzionali. Dallo Stato all'individuo*, Napoli, 2016, 1-2, 27.

<sup>17</sup> Secondo S. Cassese, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Dir. e soc.*, 1992, 2, 225, «Un'amministrazione debole, che dipende dal sostegno fornito dai privati, diventa, più facilmente di altre, captiva, nel senso di dipendente dagli interessi privati».

lo specchio soltanto di alcuni interessi particolari, spesso coincidenti con importanti gruppi societari<sup>18</sup>.

In quest'ottica di partecipazione, con l'introduzione di una regolamentazione si vuole altresì far venire meno quel velo di opacità e sospetto associato alla figura del lobbista ed evitare che quest'ultimo diventi un facile capro espiatorio per i politici ogni qual volta debbano prendere decisioni poco condivise dall'opinione pubblica. In questo senso, la disciplina delle *lobbies* è anche un'occasione per rafforzare i meccanismi di *accountability* decisionale ed evitare possibili deresponsabilizzazioni: la scelta rimane in capo a chi è preposto per legge a tale funzione, poiché deve essere portatore di tutti gli interessi, e non solo di alcuni, nonché responsabile di fronte alla società civile.

Infine, regolamentare la pratica ormai consolidata dell'attività di *lobbying* vuol dire inserire il fenomeno delle *lobbies* nel mondo del diritto e, quindi, sottoporle anche al controllo giurisdizionale, allorché le stesse non conformino la propria azione agli obblighi di *disclosure* e di condotta previsti *ex lege*.

## 2. *L'esperienza dell'Unione europea: il Registro unico per la trasparenza*

Prima di soffermarci sull'analisi degli aspetti maggiormente problematici di una possibile regolamentazione in materia di *lobbying*, appare opportuno approfondire i tratti fondamentali della disciplina che è stata elaborata a livello di Unione europea, ove il fenomeno lobbistico è stato oggetto di esame, sia da parte della Commissione europea sia da parte del Parlamento europeo, sin dai primi anni '90.

In Europa, ancor più che negli ordinamenti nazionali in cui hanno soppresso alla perdita di centralità dei partiti politici, le *lobbies* hanno rivestito sin da subito un ruolo fondamentale<sup>19</sup> e hanno mostrato l'impatto positivo che la loro attività può avere sul sistema istituzionale nel suo complesso. Infatti, in un articolato istituzionale, come quello europeo, spesso privo di una legittimazione democratica diretta, la partecipazione delle *lobbies* alla vita istituzionale consente alle

<sup>18</sup> In proposito si rimanda alla teoria della cattura del regolatore che, pur essendo stata elaborata con riferimento alle autorità amministrative indipendenti, ben descrive i rischi che possono conseguire dalla partecipazione degli operatori privati al procedimento regolativo. Si veda, *ex multis*, P. Lazzara, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2018, 2, 337 ss.

<sup>19</sup> Il tema dei rapporti tra *lobbies* e istituzioni europee è stato lungamente indagato dalla dottrina. Per un approfondimento si vedano, *ex plurimis*, M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni europee e italiane*, Roma, 2012; E. Cerrini, G. Di Donato, *La regolamentazione nell'Unione europea*, in *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, a cura di Italiadecide, Bologna, 2019, 84 ss.; G. Guarina, *Il registro per la trasparenza UE: obiettivi mancati e prospettive di riforma*, in *Forum di Quad. cost.*, 13 luglio 2016; M.C. Marchetti, *Il lobbying nell'Unione europea: le misure sulla trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 3-4, 745 ss.; S. Sassi, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto pubblico europeo*, 2015, 1, 2 ss.

istituzioni europee (quali, soprattutto, la Commissione e il Consiglio) di colmare quel *deficit* di rappresentatività che le connota<sup>20</sup>.

A ciò si aggiunge che tramite la partecipazione delle *lobbies* alle procedure di *rule-making* le istituzioni europee possono, come già sottolineato nel precedente paragrafo, sopperire all'assenza di un *know-how* adeguato nell'apparato amministrativo per quanto attiene alle materie che rientrano nelle competenze dell'Unione<sup>21</sup>, *know-how* che spesso presuppone tra l'altro una conoscenza specifica e approfondita di una determinata tematica nei diversi Stati Membri.

Pertanto, a differenza di paesi quali l'Italia e la Francia<sup>22</sup> in cui l'interesse pubblico è stato tradizionalmente distinto nettamente dagli interessi particolari, nell'Unione europea si è registrata quella stessa tendenza che ha caratterizzato il processo legislativo negli Stati Uniti d'America, in cui i lavori sono accompagnati da un continuo confronto e dialogo tra interessi differenti, tanto da concludersi con una decisione condivisa ed espressione dei diversi interessi che sono venuti in rilievo<sup>23</sup> (c.d. *governance by agreement*). Richiamando la classificazione introdotta nel paragrafo precedente, si può concludere nel senso che l'Unione europea ha ripreso la visione accolta nel costituzionalismo anglosassone, secondo cui il processo decisionale consiste in un bilanciamento di una pluralità di interessi, comparazione resasi quanto mai necessaria in sede comunitaria nella quale l'incontro tra diverse posizioni rappresenta una fase imprescindibile e fisiologica per il formarsi di una volontà comune.

In tale prospettiva questa forma di democrazia partecipativa è stata cristallizzata all'art. 11 TUE, a mente del quale le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e continuo con le associazioni rappresentative di interessi e con la società civile<sup>24</sup>, così contemperando il *deficit* di rappresentatività con una

<sup>20</sup> Si veda, tra i tanti, E. Ferioli, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione Europea*, in *Lobby come Democrazia*, Aa.Vv., Padova, 2011, 96, secondo cui a livello europeo la consultazione dei gruppi di interesse consente una maggiore legittimazione delle stesse autorità europee.

<sup>21</sup> Come rilevato da S. Sassi, *Processo legislativo europeo e centri di influenza*, in *Lobby come Democrazia*, Aa.Vv., Padova, 2011, 112, la quale evidenzia che l'attività svolta dalle *lobbies* ha una duplice funzione: da un lato, consente all'apparato amministrativo europeo di integrare il proprio *know-how* e, dall'altro, consente alla società civile di comunicare con le istituzioni.

<sup>22</sup> Per un'analisi comparatistica dei diversi approcci che sono stati seguiti in Gran Bretagna e in Francia in tema di *lobbies* si veda T. Amico di Meane, *Tra Stato e Individuo. Nuovi scenari e profili comparati sulla regolamentazione degli interessi organizzati in Francia e Gran Bretagna*, in *Percorsi costituzionali. Dallo Stato all'individuo*, Napoli, 2016, 1-2, 57 ss.

<sup>23</sup> In questi termini si esprime P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, cit., 288, il quale rileva come sia negli Stati Uniti sia nell'Unione europea «il processo legislativo sia il frutto di una permanente negoziazione tra interessi differenti e la decisione finale non sia l'esito di una volontà precostituita, ma la conclusione di un complesso e articolato iter in cui si confrontano molteplici istanze». Si veda altresì E. Ferioli, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione Europea*, cit., 108, la quale sottolinea che forti garanzie partecipatorie possono assicurare decisioni adeguate e condivise.

<sup>24</sup> Sul punto si rimanda a S. Sassi, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale*, in *Diritto pubblico europeo*, 2015, 1, 2.



partecipazione attiva e costante dei diversi portatori di interessi nella vita istituzionale dell'Unione.

Per tali ragioni, Bruxelles viene considerata oggi la capitale europea delle *lobbies*, in quanto la loro attività si è concentrata quasi prevalentemente sulle istituzioni europee, atteso che ormai la maggior parte delle decisioni sono assunte a livello di Unione e le normative nazionali sono spesso chiamate a recepire quanto statuito in sede sovranazionale.

Nonostante la vicinanza di vedute con l'impostazione seguita nei paesi anglosassoni, nell'Unione europea è stata adottata una normativa di *soft regulation*, articolata in un registro a base volontaria dei rappresentati di interesse – che oggi è comune per la Commissione europea e il Parlamento europeo – e in alcuni codici di condotta. Ne consegue che l'analisi dell'esperienza europea, se da un lato può essere utile per individuare le misure che possono essere prese e per prevenire gli ostacoli che si sono registrati in sede europea, dall'altro non consente di prendere in esame un corpo normativo unitario che disciplini direttamente e in modo strutturato il fenomeno lobbistico.

La prima iniziativa che merita di essere ricordata nel percorso che ha portato alla regolamentazione, sia pure snella, dell'attività di *lobbying* si rinviene nel Libro bianco sulla *governance* europea, adottato nel 2001 dalla Commissione europea e contenente una serie di misure volte ad incentivare la trasparenza, tra le quali particolare importanza assume il rispetto dei principi di buon governo (*id est*, apertura, partecipazione e responsabilità). Non è un caso che detto Libro sia stato elaborato proprio dalla Commissione, posto che quest'ultima ha sempre mostrato una particolare attenzione ai fenomeni lobbistici, sebbene con riferimento ad alcuni aspetti il Parlamento europeo avesse predisposto delle misure maggiormente efficaci, tra le quali un sistema di accreditamento per tutti coloro che volessero frequentare tale istituzione e un codice di condotta obbligatorio.

Il ruolo centrale rivestito dalla Commissione nell'incentivare l'introduzione di una disciplina che si occupi delle *lobbies* ha caratterizzato anche l'avvio nel novembre del 2005 dell'Iniziativa Europea per la Trasparenza, che ha portato all'adozione, nell'anno successivo, del Libro verde. Al fine di delineare sin da subito alcune delle tematiche che verranno affrontate nel prosieguo, si osservi che nel Libro verde la Commissione muove dall'importante considerazione secondo cui il lobbismo è una componente legittima dei sistemi democratici, intendendo con tale termine «tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee»<sup>25</sup>.

Dopo aver così definito l'attività di *lobbying* in genere, la Commissione ha tentato di delineare la figura del lobbista, precisando che lo stesso può prestare la

<sup>25</sup> Così, Libro verde, COM(2006) 194, 5.

propria attività, a titolo esemplificativo, in società di consulenza in materia di affari legali, in studi legali, presso le ONG, in centri di studio, in aziende o in associazioni di categoria. In ciò si rinviene una delle prime difficoltà che si incontra nel regolamentare il fenomeno lobbistico, ossia la necessità di individuare dei criteri che consentano di definire in modo chiaro e sufficientemente circoscritto l'ambito di applicazione della normativa, sul presupposto che una nozione eccessivamente generica e indefinita non consente di distinguere il *lobbying* dall'attività illecita.

Oltre ad aver contribuito a definire i confini del fenomeno in esame, il Libro verde ha posto le basi per l'adozione presso la Commissione europea di un sistema di registrazione dei lobbisti su base volontaria, in cui la natura facoltativa è controbilanciata dalla possibilità di ottenere una serie di incentivi a seguito della registrazione stessa. Nonostante la previsione di vantaggi per tutti coloro che scelgono di registrarsi (ad es. la comunicazione delle consultazioni che avranno ad oggetto temi di interesse per i lobbisti), la natura facoltativa del registro della Commissione prima, e del Registro unico per la trasparenza dopo, rappresenta uno dei principali limiti della regolamentazione di *soft law*, in quanto non ha consentito di ricondurre sotto il campo di applicazione tutti i lobbisti bensì soltanto coloro che abbiano spontaneamente deciso di registrarsi e, conseguentemente, di sottoporsi al relativo codice di condotta.

In seguito, nel 2008 la Commissione ha *in primis* pubblicato il Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi, il quale contiene un insieme di norme sull'integrità che devono essere rispettate dai lobbisti (codice di condotta), tanto che, in caso di loro violazione, gli stessi possono essere sanzionati con la sospensione o con l'esclusione dal registro. In secondo luogo, il 23 giugno 2008 la Commissione ha finalmente adottato il Registro dei rappresentanti di interessi, alla cui iscrizione conseguiva l'obbligo di rispettare il suddetto codice di condotta<sup>26</sup>.

Ebbene, conclusasi questa prima lunga fase in cui la Commissione e il Parlamento hanno affrontato separatamente la problematica della disciplina delle *lobbies*, il 2011 ha segnato l'avvio di un nuovo percorso in cui l'attività di *lobbying* viene disciplinata in modo condiviso dalle istituzioni europee, avendo la Commissione e il Parlamento sottoscritto un Accordo interistituzionale per l'istituzione di un registro comune: il Registro unico per la trasparenza<sup>27</sup>, entrato a regime

---

<sup>26</sup> Il codice di condotta prevede una serie di obblighi che devono essere rispettati dai lobbisti: devono dichiarare il proprio nome, quello dei propri clienti e gli interessi che rappresentano; devono ottenere le informazioni senza porre in essere comportamenti disonesti; non devono millantare relazioni che non hanno con i decisori delle istituzioni europee; le informazioni rese nel registro devono essere complete e veritiere; non devono diffondere copie di documenti ottenuti dalle istituzioni; non devono indurre il personale delle istituzioni a contravvenire a regole o al codice etico ed, infine, non possono assumere, senza il previo consenso del parlamentare di riferimento, soggetti che in precedenza hanno lavorato come staff interno.

<sup>27</sup> Il Registro unico per la trasparenza è suddiviso in diverse Sezioni a seconda della tipologia di lobbista che viene in rilievo: Sez. I "Professional consultancies, law firms or self-employed consultants", Sez. II "In-house

il 23 giugno 2011. In tale occasione è stata ribadita la natura facoltativa e su base volontaria dell'iscrizione, nonostante il Parlamento avesse più volte sollecitato l'adozione di un registro comune avente natura obbligatoria, sul modello di quello adottato negli Stati Uniti.

Successivamente, il sistema di registrazione comune è stato rivisto e perfezionato con l'Accordo interistituzionale del 19 settembre 2014 sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea, intercorso sempre tra Commissione e Parlamento, senza coinvolgere quindi anche il Consiglio. Tale Accordo ha comportato due importanti novità: in primo luogo, è stato istituito il Segretariato congiunto del registro per la trasparenza, così costituendo un ufficio comune al quale viene affidato il compito di sovrintendere all'attuazione del registro; in secondo luogo, al fine di ampliare la platea di lobbisti iscritti al registro, sono stati aumentati gli incentivi<sup>28</sup> che conseguono all'iscrizione stessa.

Al termine del primo quinquennio dall'entrata in vigore del Registro unico per la trasparenza, nel 2016 la Commissione ha condotto una consultazione pubblica al fine di verificare l'efficacia dell'attuale sistema di registrazione e, soprattutto, per vagliare l'opportunità di introdurre un registro avente natura obbligatoria. I dati così ottenuti hanno consentito di elaborare una proposta di nuovo Accordo interistituzionale che è stata adottata dalla Commissione il 28 settembre 2016 e che, se formalizzata in un regolamento, comporterebbe una significativa trasformazione nel modo di disciplinare l'attività di *lobbying*.

Come sottolineato altresì dal Report del 2019 di Italiadecide<sup>29</sup>, che ha analizzato nel dettaglio questa nuova proposta, la consultazione pubblica ha consentito di individuare alcuni limiti del registro in vigore, tra i quali particolare interesse riveste, ai fini del presente lavoro, l'inadeguatezza di verifiche e controlli sulla veridicità dei dati forniti. Infatti, la scelta di introdurre un registro su base volontaria,

---

*lobbyists and trade/business/professional associations*”, Sez. III “*Non-governmental organisations*”, Sez. IV “*Think tanks, research and academic institutions*”, Sez. V “*Organisations representing churches and religious communities*” e Sez. VI “*Organisations representing local, regional and municipal authorities, other public or mixed entities*”. A tal proposito è interessante notare che dagli studi condotti annualmente dal Segretariato congiunto emerge che la maggior parte dei lobbisti registrati rientrano nella Sezione II “*In-house lobbyists and trade/business/professional associations*” (circa il 50%).

<sup>28</sup> Nella consultazione pubblica condotta nel 2016 dalla Commissione sull'adozione di un registro avente natura obbligatoria, i rappresentanti di interessi che sono stati intervistati hanno affermato che gli incentivi più significativi connessi con la registrazione sono: per quanto concerne il Parlamento europeo, l'opportunità di accedere agli edifici dello stesso e, con riferimento alla Commissione europea, la possibilità di incontrare Commissari e Direttori generali. Per un approfondimento, si veda il report redatto dal Segretariato congiunto “*Analysis of responses to the Open Public Consultation on the proposal for a mandatory Transparency Register*” del luglio 2016 e consultabile sul sito della Commissione europea.

<sup>29</sup> Per un'analisi della proposta di nuovo Accordo interistituzionale del 28 settembre 2016, si rimanda al Rapporto per l'anno 2019 curato da Italiadecide, *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna, 2019, 92 ss.

unitamente all'assenza di forme di vigilanza sulla correttezza delle dichiarazioni rese, ha inciso fortemente sull'efficacia di tale strumento, limitandone la portata.

Questa proposta di Accordo interistituzionale è di particolare interesse per un duplice ordine di motivi: *in primis*, pone le basi per un registro obbligatorio, così superando le incertezze e gli indubbi limiti di un sistema di registrazione meramente facoltativo; inoltre, amplia sensibilmente il campo di applicazione dello stesso, estendendolo anche al Consiglio, così dando luogo ad una rete strutturata e ad una disciplina comune delle istituzioni europee in tema di *lobbying*.

Dall'esperienza europea si possono ricavare alcuni importanti insegnamenti, che devono essere presi in considerazione allorché si decida finalmente di introdurre una regolamentazione nazionale del fenomeno lobbistico anche nel nostro Paese. In particolare, la soluzione adottata dalla Commissione e dal Parlamento di condividere un registro comune, e successivamente di creare altresì un apparato amministrativo congiunto che se ne occupi, ha permesso una maggiore armonizzazione delle regole di condotta a cui sono sottoposte le *lobbies*.

Peraltro, atteso che l'iscrizione presso una istituzione vale automaticamente anche per l'altra, ciò ha consentito di ottenere dati aggregati relativi ad ogni lobbista, con la conseguenza che, sarebbe in linea teorica possibile svolgere controlli congiunti ed efficienti sull'intera attività svolta da ciascun lobbista. In materia di vigilanza, un altro dato che deve essere tenuto presente riguarda la scelta delle istituzioni europee di attribuire il potere di controllo su quanto dichiarato nel registro per la trasparenza al Segretariato congiunto, la cui supervisione tuttavia è risultata essere inadeguata, svolgendo unicamente controlli sporadici e a campione<sup>30</sup>.

Per capire su quali problematiche e aspetti merita di essere incentrata la riflessione, di particolare rilievo si prospetta il possibile passaggio, auspicato più volte dal Parlamento e attualmente condiviso anche dalla Commissione, da un registro su base volontaria ad uno obbligatorio, così da evitare che una parte dell'attività di *lobbying* rimanga nel c.d. sommerso<sup>31</sup> e non sia sottoposta alla vigenza delle regole contenute nel codice di condotta.

Da ultimo, l'importanza di una regolamentazione condivisa nell'intero circuito decisionale e, quindi, diffusa si desume dall'*iter* seguito a livello europeo nell'affrontare la tematica delle *lobbies*, ove si è passati da un approccio individuale di ciascuna istituzione (con diversi sistemi di accreditamento/registrazione e codici

---

<sup>30</sup> Sull'insufficienza dell'operato del Segretariato congiunto si rimanda a E. Cerrini, G. Di Donato, *La regolamentazione nell'Unione europea*, cit., 92, ove si legge che «I controlli sull'attendibilità dei dati contenuti nel registro sono effettuati a campione, per motivi di limitazioni di *budget* del Segretariato, e di conseguenza, le sanzioni decretate ai lobbisti inadempienti sono rare. La vigilanza passa prevalentemente per le organizzazioni, i cosiddetti *watchdogs*».

<sup>31</sup> Come rilevato anche da G. Sgueo, *Lobbying e lobbismi*, Milano, 2012, 152.

di condotta) ad una soluzione condivisa tra Commissione, Parlamento e Consiglio, come emerge dalla proposta di Accordo interistituzionale del settembre 2016.

### 3. *La difficoltà di pervenire ad una definizione del fenomeno lobbistico*

Sulla scorta delle istanze provenienti dal sistema CEDU<sup>32</sup>, che ha espressamente auspicato la regolazione del *lobbying* nei Paesi firmatari, e dei modelli elaborati dall'Unione europea, si sono ormai rese necessarie l'adozione di una disciplina e, nell'ottica della prevenzione alla corruzione, l'attribuzione di un potere di controllo in capo ad ANAC<sup>33</sup>, come tra l'altro prospettato in diversi disegni di legge<sup>34</sup>. La scelta di riconoscere questo potere di vigilanza all'autorità preposta al contrasto alla corruzione non deve stupire in quanto, come già sottolineato in precedenza, definendo e disciplinando l'attività di *lobbying* si segna la linea di confine tra il *lobbying* vero e proprio, ossia la partecipazione lecita e positiva al processo decisionale<sup>35</sup>, e quelle forme di «*lobbying*» illecito, in cui si ha la distorsione del potere rispetto alle finalità istituzionali e che possono essere l'anticamera di fatti di corruzione penalmente rilevanti<sup>36</sup>.

Prendendo in considerazione le difficoltà incontrate negli ordinamenti in cui è stato disciplinato il fenomeno lobbistico, l'aspetto più delicato è stabilire in cosa consista esattamente l'attività di *lobbying* e, pertanto, cosa si debba intendere con il termine di «*lobby*»<sup>37</sup>. Dal punto di vista metodologico si ritiene condivisibile l'approccio seguito a livello sovranazionale, sia dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che dalle istituzioni europee, in cui si è scelto di delineare una definizione

<sup>32</sup> Il riferimento è alla raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2017)2 ed al relativo memorandum esplicativo redatto dal Consiglio d'Europa: *Legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making*, Strasburgo, 2017.

<sup>33</sup> Si esprime in senso contrario F. Martines, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 3-4, 601, il quale ritiene che una scelta di questo tipo finirebbe per rafforzare il giudizio di disvalore che accompagna il fenomeno del lobbismo. La scelta di attribuire poteri di vigilanza in capo ad ANAC viene altresì criticata da C. Sereni Lucarelli, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'ANAC*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 3-4, 628-629, secondo cui l'ANAC non sarebbe il soggetto più adeguato per svolgere un controllo sull'attività di *lobbying*, in quanto essa stessa può essere soggetta a specifiche dinamiche di *lobbying*, soprattutto in materia di contratti pubblici.

<sup>34</sup> Tale soluzione è stata auspicata dal ddl C. n. 196/2018 e dai ddl S. n. 241/2018, n. 266/2018 e n. 318/2018.

<sup>35</sup> Cfr. P.L. Petrillo, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, cit., 187 ss., il quale evidenzia come il concetto di *lobbying* non sia sinonimo di partecipazione, in quanto «non sempre partecipare significa volere influenzare le scelte politiche».

<sup>36</sup> Per approfondire i rapporti tra *lobbying* e diritto penale si veda P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, 4, 1293.

<sup>37</sup> La difficoltà di formulare una definizione comprensiva di tutte le diverse tipologie di lobbista era già stata evidenziata da J.H. Kaiser, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993, 313.

molto ampia delle suddette nozioni così da far rientrare nell'ambito di applicazione della normativa tutte le diverse forme in cui può manifestarsi il *lobbying*.

Il problema definitorio è, in primo luogo, dovuto all'astrattezza che connota le modalità in cui si esplica l'attività di *lobbying*, la quale può consistere in un'influenza e/o in una pressione che il lobbista esercita nei confronti di un decisore pubblico al fine di ottenere una soluzione che soddisfi l'interesse particolare a lui riconducibile. È, quindi, evidente la difficoltà in cui incorre l'interprete, atteso che nei concetti di «influenza» e di «pressione» possono essere ricondotti i più diversi significati, essendo caratterizzati da un alto grado di indeterminatezza.

Il quadro così tratteggiato è ulteriormente complicato dal dato positivo che si rinviene nell'art. 346-*bis* c.p., il quale – nell'occuparsi del traffico di influenze illecite – incrimina la condotta di colui che si fa dare o promettere denaro per l'attività di mediazione illecita esercitata nei confronti di un pubblico ufficiale o di un incaricato di un pubblico servizio. Sebbene la fattispecie del traffico di influenze illecite, introdotta dalla legge anticorruzione del 2012 e recentemente modificata a seguito della legge n. 3 del 2019<sup>38</sup>, abbia ad oggetto l'attività di mediazione illecita, la linea di demarcazione con l'attività di *lobbying* è particolarmente labile e rende ancor più impellente la necessità di definire in modo chiaro quando l'attività di mediazione possa essere considerata lecita e, quindi, consentita dall'ordinamento<sup>39</sup>.

Si delinea pertanto la necessità di distinguere la mediazione illecita ed il *pac-tum sceleris*, che caratterizza le fattispecie corruttive, dall'attività di *lobbying*, la quale per essere definita necessita di una regolamentazione che individui le modalità consentite<sup>40</sup>. In proposito si osservi che l'attività di influenza e di pressione in cui si esplica il *lobbying* avviene tramite la comunicazione di dati e informazioni al decisore pubblico<sup>41</sup> ovvero tramite la partecipazione al processo decisionale,

<sup>38</sup> La legge n. 3 del 2019 ha riformulato il reato del traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.), ricomprendendo nella fattispecie incriminatrice anche le condotte di millantato credito, che in precedenza erano punite in forza dell'art. 346 c.p., ormai abrogato. Nella nuova formulazione, il traffico di influenze illecite si configura anche allorché la mediazione sia rivolta alla corruzione per l'esercizio della funzione ex art. 318 c.p., a differenza della normativa previgente in cui il faccendiere rispondeva penalmente soltanto nel caso in cui agisse al fine di ottenere un atto contrario ai doveri di ufficio (corruzione propria ex art. 319 c.p.).

<sup>39</sup> Si esprime in tal senso anche E. Carloni, *Lobby regulation to prevent corruption*, in *Preventing Corruption and Promoting good Government and Public Integrity*, a cura di A. Cerrillo, I. Martinez, J. Ponce, Bruxelles, 2017, 146.

<sup>40</sup> In senso conforme, si veda V. Mongillo, *Profili penali della rappresentanza di interessi: il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano*, in *Percorsi costituzionali. Dallo Stato all'individuo*, Napoli, 2016, 1-2, 97, secondo cui è necessario introdurre una disciplina del fenomeno così da individuare in modo chiaro il confine tra l'attività di *lobbying* (di per sé lecita) e le eventuali degenerazioni patologiche, che possono assumere rilevanza penale.

<sup>41</sup> Tale aspetto è particolarmente rilevante nell'ordinamento statunitense tanto che, come evidenziato da E. Carloni, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, 2, 371 ss., «il *lobbying* è in ultima istanza una forma di comunicazione politica».

mentre nella mediazione illecita possono essere ricomprese tutte le condotte prodromiche alla corruzione.

La difficoltà di definire confini ben precisi in cui collocare il fenomeno lobbistico è altresì aggravata dal fatto che l'interesse particolare che viene in rilievo non è necessariamente un interesse economico, con la conseguenza che possono essere qualificati come lobbisti anche, ad esempio, ONG, istituzioni accademiche e di ricerca. Proprio la varietà di soggetti che possono venire in rilievo e il nesso teleologico che lega l'attività di *lobbying* con il perseguimento di un determinato interesse particolare induce a definire le *lobbies* come centri di imputazione che esprimono gli interessi di una determinata categoria e che tentano di influenzare le decisioni politiche e amministrative, attraverso la partecipazione al processo decisionale.

Nonostante in genere si tenda ad indicarle con il termine di gruppi di pressione o di interesse, si ritiene opportuno qualificare le *lobbies* come dei centri di imputazione di interessi per un duplice ordine di motivi: *in primis*, in tale nozione è possibile ricomprendere tutti i diversi soggetti che svolgono attività di *lobbying*, siano questi società, fondazioni, ONG etc.. Inoltre, con tale termine si vuole sottolineare che, allorché siano disciplinate, le stesse diventeranno titolari di diritti e doveri secondo quanto previsto dalla normativa di settore, di talché non sarebbe più corretto limitarsi a denominarle come gruppi di pressione o di interesse.

Dunque, così definito il fenomeno in esame, l'individuazione del campo di applicazione della regolamentazione non può basarsi su un criterio che guarda soltanto al tipo di interesse ovvero alla condotta o alle modalità tenute, quanto piuttosto occorre individuare quali siano le ulteriori caratteristiche che qualificano il *lobbying*. Ponendo l'attenzione sul decisore pubblico si osserva che l'attività di *lobbying* può essere rivolta non solo nei confronti del potere legislativo, bensì anche del potere esecutivo e di quello amministrativo, con l'importante precisazione che detto intento persuasivo riguarda lo Stato-apparato in tutte le sue articolazioni, anche quelle territoriali.

Per quanto attiene al tipo di atto su cui può insistere l'influenza delle *lobbies*, in dottrina si tende a ritenere che l'attività di influenza sia volta all'adozione di leggi, sia statali che regionali, atti aventi forza di legge, regolamenti ed atti amministrativi generali.

Tuttavia, non può escludersi a priori che possa sussistere l'interesse ad incidere su un procedimento individuale, in quanto una *lobby* potrebbe confidare nell'adozione da parte della pubblica amministrazione di una determinata decisione al fine di cristallizzare dei precedenti e, quindi, configurare una certa prassi amministrativa<sup>42</sup> favorevole al proprio interesse particolare. Ebbene, in tal modo si delinea

---

<sup>42</sup> Per un approfondimento sulla prassi amministrativa si rimanda a S. Tarullo, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica, parte I, la prassi e la pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2012, 4, 669 ss.

una forma di *lobbying* amministrativo indiretto<sup>43</sup>, in quanto la pubblica amministrazione sarà tenuta ad uniformarsi alla suddetta prassi, venendo l'eventuale violazione della stessa annoverata tra le figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

4. *L'opportunità di introdurre un registro obbligatorio dei lobbisti e l'attività di vigilanza di ANAC. Il regolamento ANAC del 14 febbraio 2019 e l'istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri*

Al fine di disciplinare il fenomeno in esame si possono seguire due diversi approcci, a seconda dell'oggetto della regolamentazione: da un lato, si può regolamentare direttamente l'attività di *lobbying* e, dall'altro, si può introdurre nel tessuto normativo una regolamentazione che si occupi di trasparenza e corruzione, con la conseguenza che le *lobbies* verrebbero disciplinate solo indirettamente. Per le ragioni esposte nei precedenti paragrafi, si ritiene preferibile l'adozione nel nostro ordinamento di una regolamentazione diretta, articolata sulla base dell'iscrizione presso un registro obbligatorio e del rispetto di una serie di obblighi previsti *ex lege* e non in virtù di forme di autoregolamentazione, il cui rispetto sia affidato ad un'autorità di vigilanza, quale appunto ANAC.

Tale potere di vigilanza troverebbe il proprio fondamento nella considerazione che l'attività di *lobbying*, essendo spesso opaca, può nascondere fenomeni corruttivi o pressioni illecite che inficiano la legittimità dei procedimenti legislativi o amministrativi (es. le procedure preordinate all'adozione di atti di programmazione e di pianificazione).

L'istituzione di un registro, in cui siano iscritti tutti coloro che svolgono l'attività di *lobbying* e siano rese una serie di informazioni volte a garantire un maggior grado di trasparenza su questi soggetti, non è una novità, essendo stata prevista in tutti gli ordinamenti in cui le *lobbies* sono state regolate<sup>44</sup>, al di là delle diverse modalità seguite (normativa di dettaglio o a maglie larghe). L'efficacia di tale misura, tuttavia, varia a seconda della natura volontaria od obbligatoria della stessa e dell'attribuzione ad un'autorità o ad un commissario di una funzione di controllo sulla veridicità delle informazioni rese in sede di registrazione e nei successivi aggiornamenti periodici<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Come sottolineato da E. Carloni, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., 371 ss. si può configurare anche un *lobbying* amministrativo, che si rivolge alla burocrazia.

<sup>44</sup> Per una disamina delle esperienze negli altri ordinamenti si veda E. Carloni, *Lobby regulation to prevent corruption*, cit., 140 ss.

<sup>45</sup> Delle forme di controllo sono state introdotte in Francia e in Canada, dove si ha il *Commissaire au lobbysme*, per un'analisi del *lobbying* in questo Paese si veda S. Yates, *La transparence des activités de lobbysme au Québec: la grande illusion?*, in *Revue française d'administration publique*, 2018, 165, 33 ss. Nell'ordinamento francese, la *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* è considerato l'organo pubblico specializzato



Al riguardo può essere utile riprendere qualche breve osservazione formulata nel secondo paragrafo in ordine alle soluzioni adottate dall'Unione europea, in cui le *lobbies* hanno assunto un ruolo particolarmente significativo in quanto consentono alle istituzioni di sopperire al *deficit* di legittimazione<sup>46</sup>. Nell'ottica di consentire un'ampia partecipazione dei gruppi di pressione alla vita istituzionale europea è stato, come già evidenziato, istituito il Registro unico per la trasparenza, in cui la registrazione è fino ad oggi meramente facoltativa e, pertanto, non è *condicio sine qua non* per esercitare l'attività di *lobbying*.

La base volontaria del registro e la mancata previsione di forme adeguate di controllo esterno hanno comportato la scarsa efficacia di tale strumento<sup>47</sup>, in quanto innanzitutto non tutti i lobbisti europei sono effettivamente registrati; inoltre, le esenzioni sono particolarmente ampie e, infine, non è stato affidato ad alcuna autorità il compito di controllare la correttezza dei dati dichiarati e che tutti coloro che dichiarano di essere lobbisti siano effettivamente tali<sup>48</sup>.

In verità, alcuni sistemi di registrazione delle *lobbies* esistono e sono stati previsti anche in Italia, a livello sia statale che regionale<sup>49</sup>. Riprendendo l'atteggiamento inizialmente mostrato dalle istituzioni europee nell'occuparsi del fenomeno del lobbismo, questi registri sono stati adottati singolarmente dai diversi centri decisionali, accogliendo soluzioni variegata e nel complesso risultanti di scarsa efficacia.

Con particolare riferimento al Parlamento italiano, nel 2016 la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha approvato il codice di condotta dei deputati nonché la regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi, a cui ha fatto seguito la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza datata 8 febbra-

---

in materia di *lobbying*; cfr. G. Courty, M. Milet, *Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017)*, cit., 26 ss.

<sup>46</sup> Nello studio delle *lobbies* si incontra spesso il concetto di legittimazione, a volte richiamato come ostacolo alla regolamentazione del fenomeno e in altri casi elevato ad elemento positivo dell'attività di *lobbying*: da un lato, in alcuni Paesi come l'Italia non si vuole introdurre una disciplina di settore, sul presupposto che in tal modo si rischierebbe di legittimare il *lobbying* (pratica che tra l'altro è già ampiamente diffusa); dall'altro, in altri sistemi come appunto l'Unione europea le istituzioni hanno bisogno del contributo delle *lobbies* proprio per legittimarsi. Sulla questione della legittimazione a livello europeo si veda A. Lang, *Le lobby nella prospettiva del diritto dell'Unione europea*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura di A. Di Gregorio, L. Muselli, Milano, 2015, 119 ss.

<sup>47</sup> In questi termini si esprime anche C. Sereni Lucarelli, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'ANAC*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., 620, la quale evidenzia che «L'iscrizione a un registro, se facoltativa, non permette, infatti, di monitorare e misurare efficacemente la portata e l'intensità del fenomeno, sia nella tipologia dei gruppi e dell'attività svolta dai lobbisti, sia nella qualità e quantità delle informazioni fornite alle istituzioni».

<sup>48</sup> In tal senso, si veda E. Ferioli, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione europea*, in *Lobby come Democrazia*, Aa.Vv., Padova, 2011, 104 ss., secondo cui i problemi principali del Registro unico per la trasparenza si rinvergono nelle esenzioni, nella natura meramente volontaria nonché nella scarsa vigilanza su completezza e veridicità.

<sup>49</sup> Con particolare riferimento alla disciplina legislativa adottata da alcune Regioni italiane in materia di *lobbies* si veda, tra gli altri, D. David, *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 3-4, 631 ss.

io 2017 in virtù della quale è stato istituito il Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera.

Sulla scorta di quanto previsto nella succitata deliberazione, l'attività di *lobbying* deve conformarsi ai principi di pubblicità e di trasparenza e l'iscrizione presso il registro è obbligatoria per tutti coloro che vogliono accedere presso le sedi della Camera dei deputati, configurando pertanto più che un vero e proprio registro un sistema di accreditamento<sup>50</sup>. La tenuta del registro e la supervisione sulla completezza e regolarità di quanto ivi dichiarato spettano ad un organo interno all'Assemblea, il Collegio dei deputati questori, il quale eventualmente può richiedere chiarimenti e integrazioni<sup>51</sup>.

Le principali critiche<sup>52</sup> che sono state mosse al registro della Camera dei deputati possono essere così sintetizzate: innanzitutto, il sistema di incentivi, controllo e sanzioni risulta essere inadeguato e, in secondo luogo, l'attività di *lobbying* svolta all'interno dell'Assemblea rimane opaca e non trasparente. Infatti, sono registrati solamente gli accessi presso le sedi e non anche gli incontri con i deputati e, peraltro, al momento dell'iscrizione il lobbista può limitarsi ad indicare genericamente i soggetti che intende contattare.

Ancora più blando è il Registro Trasparenza che è stato adottato a seguito della Direttiva del 24 settembre 2018 sia presso il Ministero dello sviluppo economico che presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la cui iscrizione è qualificata dalla direttiva stessa come presupposto obbligatorio al fine di ottenere incontri con organi di vertice politico e amministrativo. Anche in tal caso, all'iscrizione consegue in capo ai lobbisti un obbligo di conformarsi alle prescrizioni previste in un codice di condotta.

Il limite più evidente di questo sistema di registrazione avviato a livello ministeriale si rinviene nella circostanza che, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 5, comma 3, della Direttiva, il Ministero non effettua alcun tipo di controllo sulla veridicità dei dati immessi nel registro, tanto che al responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza sono affidati unicamente compiti di gestione del sistema stesso. Più precisamente, l'art. 10 della Direttiva demanda

<sup>50</sup> Così B. Cimino, S. Morettini, M. Pracilio, *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: il Parlamento, in Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, a cura di Italiadecide, Bologna, 2019, 156, secondo cui «Non si tratta quindi di una disciplina organica della rappresentanza di interessi» bensì «di una disciplina sull'accesso ai palazzi da parte degli esterni».

<sup>51</sup> In caso di dichiarazioni mendaci, la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017 prevede che l'Ufficio di Presidenza disponga la cancellazione dal registro e che il lobbista non possa richiedere una nuova iscrizione per un periodo fino al massimo di cinque anni. Un'altra sanzione è prevista nel caso in cui la *lobby* non comunichi la variazione delle informazioni fornite, comportando tale violazione la sospensione dal registro fino al massimo di un anno.

<sup>52</sup> Sul punto si rimanda a B. Cimino, S. Morettini, M. Pracilio, *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: il Parlamento*, cit., 156.

completamente la supervisione sulla correttezza e veridicità delle informazioni rese in capo alla società civile, la quale è chiamata a svolgere compiti di c.d. *watchdog* attraverso segnalazioni e contestazioni da inviare al responsabile della prevenzione.

Quanto sin qui descritto sulla insufficienza dei sistemi di registrazione adottati a livello nazionale, e per una certa parte anche dall'Unione europea ove la natura facoltativa del registro ne ha segnato l'inefficacia, ci consente ora di delineare *de jure condendo* i tratti fondamentali di una futura regolamentazione del *lobbying* in Italia, tentando di prospettare delle soluzioni che possano risolvere le problematiche riscontrate negli approcci esaminati. In quest'ottica, la scelta senza dubbio preferibile si rinviene nell'istituzione presso ANAC di un registro obbligatorio, sul modello di quanto previsto per l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* (art. 192 d.lgs. n. 50/2016).

Prendendo le mosse dal processo interistituzionale che ha avuto ad oggetto il Registro per la Trasparenza dell'Unione europea, la natura obbligatoria del registro istituito presso ANAC dovrebbe essere accompagnata dalla sua operatività nei confronti di tutti i decisori pubblici, così evitando la sussistenza di una pluralità di registri e consentendo un controllo sull'intera attività di *lobbying* che viene posta in essere da ciascun lobbista.

Seguendo l'impostazione accolta nella predisposizione dell'elenco delle amministrazioni che si rivolgono a società *in house* e nell'ottica della semplificazione, si potrebbe riconoscere all'iscrizione presso il registro efficacia dichiarativa, con la conseguenza che la presentazione della domanda di iscrizione sarebbe di per sé sufficiente per svolgere attività di *lobbying*. Alla presentazione della domanda dovrebbe, tuttavia, seguire una fase di controllo di ANAC volta a verificare la veridicità di quanto dichiarato, in quanto l'influenza che l'attività di *lobbying* può esercitare sull'interesse pubblico impone che l'attività di verifica svolta dall'opinione pubblica, e resa possibile tramite l'accesso on line al registro, sia affiancata da una forma diffusa di controllo istituzionale.

A ben vedere, il potere di vigilanza di ANAC non dovrebbe essere limitato soltanto alla fase dell'iscrizione ma dovrebbe accompagnare l'intero svolgimento dell'attività di *lobbying*, così da garantire che quest'ultima rispetti gli obblighi di *disclosure* (es. obbligo di dichiarare i contatti) e di condotta previsti dalla regolamentazione (es. obbligo di astenersi in caso di conflitto di interessi, divieto di utilizzare copie dei documenti o informazioni per fini non istituzionali), dovendo l'istituzione del registro essere accompagnata dalla predisposizione di una disciplina di settore. Analizzando attentamente il fenomeno, infatti, emerge che le regole di condotta non possono essere demandate all'autoregolamentazione degli stessi lobbisti tramite la sottoscrizione di codici di condotta, bensì necessitano di essere previste *ex lege* e di essere presidiate da sanzioni e controlli, che ne garantiscano l'effettività.

Laddove si decidesse di accogliere questa impostazione, il potere di vigilanza di ANAC si tradurrebbe in un provvedimento soltanto in caso di esito negativo (es. diniego di iscrizione nell'elenco) o qualora si accerti la violazione di un obbligo previsto dalla disciplina, a cui potrebbe seguire la cancellazione dal registro e/o la comminatoria di una sanzione, quale la sospensione dal registro.

A questa ricostruzione fondata sulla natura dichiarativa del registro se ne può affiancare un'altra più rigorosa in cui l'esercizio dell'attività di *lobbying* potrebbe essere subordinato ad un vero e proprio regime autorizzatorio, con la conseguenza che tramite l'effettiva iscrizione le *lobbies* otterrebbero un titolo abilitativo necessario per svolgere la suddetta attività. In tal caso, la supervisione di ANAC sulla correttezza e veridicità delle informazioni fornite dovrebbe essere preventiva, con il vantaggio di assicurare un controllo penetrante sull'attività di *lobbying* ma con l'evidente rischio di aggravare eccessivamente il procedimento e di ostacolare, quantomeno nelle prime fasi di attuazione, la partecipazione dei portatori di interessi ai processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche.

Tale proposta di istituire presso ANAC un registro avente natura obbligatoria e comune a tutti i decisori pubblici sconta probabilmente il limite di presupporre un cambiamento di visione all'interno della stessa Autorità, la quale nel disciplinare i rapporti con i portatori di interessi particolari, piuttosto che promuovere un registro, ha preferito costituire l'Agenda pubblica degli incontri<sup>53</sup>.

Il Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari del 14 febbraio 2019, con il quale è stata istituita l'Agenda pubblica degli incontri, ha una portata applicativa meramente interna alla stessa Autorità, tanto da riguardare soltanto l'attività di *lobbying* che si rivolge nei confronti del Presidente, dei componenti del Consiglio, del Segretario generale e dei dirigenti, qualificati come decisori pubblici interni.

Lo scopo dell'Agenda, pubblicata sul sito dell'Autorità e gestita dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, è quello di rendere pubblici e trasparenti gli incontri con i lobbisti, senza tuttavia richiedere agli stessi il rispetto di alcun codice di condotta.

Se da un lato detto Regolamento sembra concretizzare il timore espresso da coloro<sup>54</sup> che ritengono l'ANAC inidonea a svolgere un ruolo di vigilanza sul *lobbying*, avendo essa stessa continui rapporti con i lobbisti, dall'altro dimostra un

---

<sup>53</sup> L'Agenda pubblica degli incontri è stata istituita presso l'ANAC con il *Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri* del 14 febbraio 2019.

<sup>54</sup> Il riferimento è a C. Sereni Lucarelli, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'ANAC*, cit., 610 secondo cui «la potenziale soggezione dell'ANAC ad attività lobbistica porta a ritenere che l'idea più volte prospettata di affidarle un ruolo centrale in materia si scontri con il rischio effettivo di una sovrapposizione tra soggetto di regolazione e soggetto regolato ed eventualmente tra controllore e controllato».

atteggiamento di ritrosia dell'Autorità al regolamentare il fenomeno lobbistico. Ciò nonostante, la necessità di introdurre un sistema di registrazione comune e diffuso per tutte le istituzioni nonché l'esigenza che il potere di vigilanza sia attribuito ad un organo esterno<sup>55</sup> continuano ad essere valide ragioni per attribuire questo ruolo all'ANAC, senza dover istituire una nuova autorità indipendente creata *ad hoc*<sup>56</sup>.

## 5. *Il controllo sui finanziamenti e il ruolo svolto da ANAC*

Oltre all'incertezza riscontrata con riferimento alla nozione di *lobby* e all'esigenza di adottare una disciplina volta ad assicurare la trasparenza dell'attività svolta, un aspetto problematico che dovrebbe essere affrontato in sede di regolamentazione e che merita di essere approfondito concerne il regime giuridico dei finanziamenti ricevuti dai lobbisti per l'attività svolta ed, eventualmente, corrisposti da questi ultimi.

La *ratio* di introdurre una disciplina in tal senso si rinviene nell'esigenza di prevenire ed eventualmente far emergere tutte quelle situazioni in cui un soggetto si presenti formalmente come un lobbista, ma nella sostanza svolga un'attività di intermediazione finalizzata a realizzare il collegamento tra corruttore e corrotto. Proprio questa commistione tra gruppi di interesse, corruzione, finanziamenti e politica, che ha spesso accompagnato la storia del nostro Paese, è stata una delle cause principali che hanno portato al d.l. n. 149/2013 con cui il finanziamento pubblico ai partiti politici è stato sostituito da quello privato<sup>57</sup>.

Affinché non si configurino zone grigie è, pertanto, necessario che le somme ricevute a titolo di compenso vengano dichiarate<sup>58</sup> e rese tracciabili, così da poter consentire la verifica *ab externo* che le stesse siano finalizzate a retribuire soltanto l'attività di *lobbying*, non potendo, neppure in parte, essere destinate all'agente pubblico.

---

<sup>55</sup> In questa prospettiva, alcuni progetti di legge che si sono occupati del *lobbying* hanno attribuito il potere di vigilanza al CNEL (A.S. 281, A.S. 1194) e all'Antitrust (A.S. 1497), a differenza di altri che hanno preferito affidare tale compito all'Ufficio di Presidenza del Senato e della Camera dei deputati (A.S. 358) o alla Presidenza del Consiglio dei ministri (A.S. 643, A.S. 1522).

<sup>56</sup> Come era stato in parte prospettato nella proposta di legge A.S. 806, la quale, pur non auspicando la creazione di una nuova autorità amministrativa indipendente, aveva proposto di istituire una nuova commissione parlamentare.

<sup>57</sup> In tal senso, si veda M. Rubechi, *La dimensione costituzionale della rappresentanza di interessi*, in *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, a cura di Italiadecide, Bologna, 2019, 60 ss.

<sup>58</sup> Sulla necessità di rendere trasparenti le informazioni relative allo *status* finanziario si veda S. Sassi, *La trasparenza a presidio del processo legislativo europeo. Qualche considerazione in margine alla regolamentazione delle lobbies*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura di A. Di Gregorio, L. Musselli, Milano, 2015, 112. Il tema è ampiamente trattato da G. Marchetti, *Finanziamento dei partiti politici italiani e lobbies*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura di A. Di Gregorio, L. Musselli, Milano, 2015, 171 ss.

Nell'assenza di una regolamentazione specifica delle *lobbies*, la materia è disciplinata in modo disorganico<sup>59</sup> e frammentario da una serie di disposizioni, che a ben vedere non si occupano della figura del lobbista bensì dei finanziamenti che possono essere corrisposti ai parlamentari. In particolare, una prima norma che viene in riferimento è l'art. 4 della legge n. 659/1981, che deve essere letta in combinato disposto con l'art. 4 della legge n. 195/1974 e con l'art. 11, comma 11, della legge n. 96/2012: in base a quanto previsto da queste disposizioni, nel nostro ordinamento vige un divieto di erogare finanziamenti o contributi ai parlamentari provenienti da organi della pubblica amministrazione, da enti pubblici o da società da questi controllate.

Con riferimento, invece, ai finanziamenti eventualmente ricevuti da parte di soggetti privati, i parlamentari sono tenuti a farne dichiarazione al Presidente di ciascuna Camera di appartenenza ogni qual volta il contributo ricevuto superi l'importo di cinquemila euro.

Nel disciplinare l'attività di *lobbying*, il tema della trasparenza dei finanziamenti è stato affrontato anche a livello di Unione europea e, in special modo, dal Registro per la trasparenza, in quanto si richiede ai lobbisti che vogliono iscriversi di dichiarare sia il fatturato della propria attività, ovvero il bilancio per le ONG e i centri studi, sia i nominativi dei principali finanziatori. È evidente, pertanto, che per le istituzioni europee la lente di ingrandimento non deve essere posta unicamente sul decisore pubblico, bensì anche sulle modalità con le quali i lobbisti ricevono e utilizzano i finanziamenti connessi all'attività di *lobbying*.

Al fine di delineare l'introduzione di specifici obblighi di rendicontazione che pongano pertanto l'attenzione sul lato dei lobbisti e dei loro finanziatori<sup>60</sup>, un utile modello può essere rinvenuto nell'attività di controllo svolta sui bilanci dei partiti dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei partiti e dei movimenti politici, istituita dall'art. 9, comma 3, della legge n. 96/2012, nonché interessanti spunti argomentativi si possono trarre dalla recente legge n. 3 del 2019.

Ebbene, analizzando la suddetta normativa, si ricava come principio generale l'idea che si debba far affiorare l'identità della persona che finanzia e, pertanto, è auspicabile che gli obblighi di rendicontazione siano accompagnati dalla comunicazione dell'identità di coloro che erogano il finanziamento, dall'indica-

<sup>59</sup> In questo senso già L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 101.

<sup>60</sup> In assenza di una regolamentazione specifica che si occupi del rapporto tra finanziamento elettorale e *lobbying*, M. D'Angelosante, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 3-4, 544 ss., ritiene che una disciplina si possa ricavare dal tessuto normativo nel suo complesso e, in particolare, dalle regole esistenti sul finanziamento delle campagne elettorali, da quelle sulla contribuzione ai partiti, nonché dalle disposizioni che disciplinano l'anagrafe del patrimonio dei titolari delle principali cariche elettive.

zione dell'entità del contributo o del valore della prestazione e della data dell'erogazione. Peraltro, al precipuo fine di evitare che l'attività di *lobbying* possa divenire un mero schermo per perseguire finalità illecite, il controllo dovrebbe avere ad oggetto non soltanto le somme ricevute bensì anche quelle corrisposte dai lobbisti, così da poter verificare che le suddette somme non vadano a finanziare indirettamente il decisore pubblico.

Ovviamente, così come previsto per i partiti politici, anche questi obblighi di rendicontazione dovrebbero essere presidiati dalla previsione di sanzioni amministrative pecuniarie per chi non ottempera all'obbligo di trasmissione dei rendiconti.

A questo obbligo di rendicontazione dovrebbe conseguire il riconoscimento in capo ad ANAC di un potere di controllo, che potrebbe esplicarsi verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione allegata a prova delle stesse, così configurando un controllo di natura sostanziale e non meramente formale.

La disciplina potrebbe, in particolare, prevedere un obbligo di rendicontazione annuale in base al quale le *lobbies* dovrebbero trasmettere i rendiconti e la relativa documentazione all'ANAC, la quale quindi svolgerebbe un controllo generalizzato su tutti i soggetti che esercitano attività di *lobbying*. Diversamente, qualora non si volesse aggravare eccessivamente il procedimento, si potrebbe prevedere in capo alle *lobbies* un obbligo di tenere la contabilità e riconoscere ad ANAC il potere di richiedere la rendicontazione ogni qual volta lo ritenga necessario. In quest'ultimo caso, si configurerebbe un controllo a campione, che potrebbe risultare non sufficientemente pervasivo, tenuto conto che questi soggetti, pur avendo natura di diritto privato, partecipano alla formazione della decisione.

La previsione di questi obblighi di rendicontazione, come già sottolineato, si porrebbe in linea con quanto auspicato a livello europeo, dove il lobbista, a seguito dell'iscrizione presso il Registro per la trasparenza, è tenuto ad una serie di obblighi, tra i quali obblighi di rendicontazione e di dichiarare una serie di informazioni finanziarie, quali i c.d. costi di *direct lobbying*, ossia tutte le spese connesse all'attività svolta<sup>61</sup>. La logica sottesa a tale disciplina è evidente, in quanto la regolamentazione e la vigilanza dell'attività di *lobbying*, per essere realmente efficaci e per consentire di prevenire derive patologiche, non può prescindere da un controllo sui finanziamenti, dove spesso si annidano forme di corruzione.

---

<sup>61</sup> Per un approfondimento si veda E. Cerrini, G. Di Donato, *La regolamentazione nell'Unione europea*, cit., 90 ss.

## 6. *L'accesso agli atti e le linee guida vincolanti come possibile fonte di regolamentazione*

Prima di passare all'analisi *de jure condendo* di quale potrebbe essere la fonte normativa maggiormente adeguata per una possibile regolamentazione delle *lobbies* si ritiene utile svolgere qualche considerazione sulla natura dell'attività di *lobbying*, in quanto la stessa, esplicandosi in un processo decisionale avente rilevanza generale e in cui viene in rilievo l'interesse pubblico, potrebbe assumere per determinati aspetti carattere pubblicistico.

Più puntualmente, considerato che i processi di *rule-making* e di *decision-making* sono attività di pubblico interesse, gli atti depositati dalle *lobbies* nel processo decisionale – siano questi comunicazioni, report o altra documentazione – dovrebbero essere accessibili<sup>62</sup>, poiché gli atti acquisiti diventano atti del procedimento e, pertanto, assumono rilevanza ai fini sia del contraddittorio procedimentale sia dell'accesso agli atti. In altri termini, con riferimento alla partecipazione al procedimento ed all'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi, le *lobbies* dovrebbero essere sottoposte alla disciplina pubblicistica.

Per quanto concerne l'individuazione della fonte normativa a cui demandare la disciplina delle *lobbies*, uno strumento di regolazione alternativo ad una fonte legislativa si potrebbe rinvenire nelle linee guida vincolanti, le quali consentirebbero di essere più facilmente aggiornate e potrebbero prospettare diverse discipline a seconda della tipologia di lobbista, sia quest'ultimo un libero professionista o un c.d. lobbista d'impresa, così riprendendo la classificazione in diverse sezioni operata dal Registro per la trasparenza dell'Unione europea.

La scelta di ricorrere ad una fonte normativa che possa essere adottata direttamente da ANAC risponde altresì all'esigenza di individuare un regolatore che sia al di fuori del circuito politico-parlamentare, in quanto la regolamentazione dell'attività di *lobbying*, dovendo prevedere diritti e obblighi non solo in capo alle *lobbies* ma anche nei confronti degli stessi parlamentari e degli altri decisori pubblici, è opportuno che sia affidata ad un soggetto terzo e neutrale.

Dunque, le linee guida a carattere vincolante rappresenterebbero uno strumento di regolazione che si porrebbe come terza via tra l'adozione di una disciplina dettagliata (*hard regulation*), come avvenuto negli Stati Uniti, e la regola-

<sup>62</sup> In merito ai rapporti tra il fenomeno del *lobbying* e la disciplina dell'accesso si veda M. D'Angelosante, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., 547 ss., la quale rileva che «Il sistema di regolazione del fenomeno del *lobbying* nei procedimenti di formazione delle decisioni pubbliche è influenzato in due modi dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato: da una parte, la vigilanza diffusa degli amministrati sulla attività del decisore pubblico che questa induce a incrementare tende a colmare le lacune ancora riscontrabili nella regolamentazione specifica del *lobbying*; dall'altra, questo effetto di "riempimento" contribuisce anche a ridurre il grado di separazione e la distanza fra gli anelli che compongono il sistema di regole qui considerato».



mentazione tramite i codici di condotta (*soft regulation*). Le linee guida sono atti di portata generale e con efficacia vincolante, nel cui procedimento di formazione possono essere aumentate le garanzie partecipative dei portatori di interessi, così giungendo all'elaborazione di un testo che sia maggiormente efficace e che tenga conto delle peculiarità dell'attività di *lobbying*.

In tal modo si riconoscerebbe ad ANAC non solo il compito di vigilare bensì anche il ruolo di regolatore, dovendo queste linee guida disciplinare tutti i diversi aspetti del *lobbying* sin qui esaminati: (i) il registro obbligatorio e comune a tutti i decisori pubblici con l'indicazione delle informazioni che devono essere fornite; (ii) i soggetti tenuti a richiedere l'iscrizione; (iii) gli obblighi di *disclosure* e di condotta, avendo particolare riguardo agli obblighi di rendicontazione, ed infine (iv) le eventuali sanzioni amministrative connesse al mancato rispetto degli obblighi previsti.

## 7. *Riflessioni conclusive*

Alla luce delle osservazioni sin qui svolte si può concludere che l'esigenza di introdurre anche nel nostro Paese una regolamentazione dell'attività di *lobbying* non è più procrastinabile, come dimostrato dall'introduzione di numerose leggi regionali<sup>63</sup>, dalla presentazione di diversi progetti di legge e dalle recenti iniziative adottate a livello ministeriale, con le quali si è tentato di avviare una forma di regolamentazione del fenomeno in esame. La partecipazione al processo decisionale dei portatori di interessi particolari, incidendo direttamente sulla formazione dell'interesse pubblico, non può infatti essere lasciata in una situazione di oblio giuridico<sup>64</sup> e la sua disciplina non può essere delegata soltanto a forme di autoregolamentazione, espressione di quella teoria della mano invisibile di Adam Smith secondo cui gli interessi egoistici condurrebbero sempre alla tutela dell'interesse collettivo e a un ordine che si genererebbe automaticamente nel mercato.

In primo luogo, l'adozione di una regolamentazione in materia di *lobbies* consentirebbe di tutelare l'interesse pubblico, assicurando la trasparenza dei pro-

---

<sup>63</sup> La regolazione regionale della rappresentanza di interessi è ormai particolarmente significativa. Il riferimento è, in particolare, alla legge della Regione Toscana n. 5/2002, alla legge della Regione Molise n. 24/2004, alla legge della Regione Abruzzo n. 61/2010, alla legge della Regione Lombardia n. 17/2016, alla legge della Regione Calabria n. 4/2016 e alla legge della Regione Puglia n. 30/2017.

<sup>64</sup> L'assenza di una regolamentazione organica che disciplini i rapporti tra decisore pubblico e rappresentanti di interessi è stata altresì analizzata, con specifico riferimento agli ordini professionali, da N. Posteraro, *La rappresentanza degli ordini professionali*, in *La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi*, a cura di A. Averardi, Napoli, 2019, il quale sottolinea che «L'indefinitezza normativa fa sì che esistano pratiche di dialogo informale tra decisori pubblici e rappresentanti dell'ordine professionale. Sussiste il rischio, quindi, non tanto di una assenza della partecipazione degli interessi, che, anzi, come visto, si sostanzia, ma, piuttosto, dell'opacità delle dinamiche partecipative».

cessi decisionali e dando, pertanto, attuazione all'auspicio formulato dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 379 del 2004, in occasione della quale la Consulta ha precisato che gli istituti volti ad ampliare la partecipazione nei procedimenti decisionali «non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche».

Allo stesso tempo una regolamentazione diretta attribuirebbe in capo alle *lobbies* diritti e obblighi<sup>65</sup>, così riconoscendo la professione del lobbista e riducendo il rischio reputazionale connesso allo svolgimento della suddetta attività, evitando forme di commistione con fenomeni corruttivi che nulla hanno a che vedere con il *lobbying*.

Senonché la regolamentazione da sola non è sufficiente, come si desume anche dalle esperienze degli altri ordinamenti, essendo necessario che sia attribuito un potere di vigilanza in capo ad un'autorità che assicuri il rispetto degli obblighi di *disclosure* e di comportamento. Infatti, la trasparenza di per sé non è sinonimo di veridicità e correttezza delle informazioni, dovendosi riconoscere in capo ad un'autorità esterna e neutrale, quale appunto ANAC, il compito di garantire che la trasparenza non sia soltanto formale bensì anche sostanziale.

Il potere di vigilanza di ANAC, da ultimo, non sarebbe attribuito soltanto a presidio della corretta formazione dell'interesse pubblico, bensì sarebbe anche volto alla tutela della stessa attività di *lobbying*, nel senso che con la propria funzione di controllo dovrebbe assicurare la legittimità e liceità della partecipazione svolta dalle *lobbies* nei diversi processi decisionali, così distinguendole nettamente dalle fattispecie criminose di corruzione e traffico di influenze illecite, in cui è ormai confluito anche il millantato credito.

---

<sup>65</sup> In questo senso si esprime anche G. Houillon, *Le lobbying en droit public*, cit., 969 secondo cui, se la legge non può più fare a meno del lobbismo, le *lobbies* non possono più fare a meno del diritto di farlo.

*La regolazione del lobbying e il potere di vigilanza di ANAC*

Nel nostro ordinamento, tradizionalmente fondato sulla prevalenza dell'interesse pubblico, si è registrata la tendenza ad attribuire crescente rilevanza agli interessi di cui sono portatori i privati, dovendosi pertanto pervenire ad un bilanciamento tra questi ultimi e l'interesse pubblico, al cui soddisfacimento è preposta sia l'attività amministrativa sia l'attività politica.

In questo ambito si collocano le *lobbies*, centri di imputazione che esprimono gli interessi di una determinata categoria e che tentano di influenzare le decisioni politiche e amministrative, così partecipando al processo decisionale. In Italia il fenomeno delle *lobbies* è rimasto in una zona grigia: infatti, il tendenziale sfavore nei confronti di detti gruppi di interesse ha comportato l'assenza di una regolamentazione, lasciando il *lobbying* fuori dal mondo giuridico.

Sulla scorta dei modelli elaborati dall'Unione europea, si sono ormai rese necessarie l'adozione di una disciplina e, nell'ottica della prevenzione alla corruzione, l'attribuzione di un potere di controllo in capo ad un'autorità a ciò preposta, quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

*The regulation of lobbying and the supervisory power of the ANAC*

In our legal system, traditionally based on the prevalence of the public interest, there has been a tendency to attribute increasing relevance to the interests brought by private individuals, therefore having to achieve a balance between the latter and the public interest, the satisfaction of which is the responsibility of both administrative and political activity. Lobbies are found in this context, hubs of imputation which express the interests of a given category and which attempt to influence political and administrative decisions, thus participating in the decision-making process. In Italy the phenomenon of lobbies has remained in a grey area: in fact, the general bad light in which these interest groups are seen has led to the absence of regulation, leaving lobbying out of the legal world.

On the basis of the models developed by the European Union, the adoption of a discipline and, with a view to preventing corruption, the attribution of a power of control to an authority in charge of this, such as the National Anti-Corruption Authority, have become necessary.

