

La regolazione delle *lobbies* nelle politiche anticorruzione tra prevenzione e strumenti repressivi

Alice Caputo

SOMMARIO: 1. *Lobbies*, democrazia e regolazione. Il filo conduttore. – 2. La regolazione delle *lobbies* e le politiche anticorruzione: un nuovo o un vecchio binomio? – 3. L'introduzione del reato di traffico di influenze illecite nel nostro ordinamento: una regolazione indiretta dell'attività delle *lobbies*? – 4. Le fila dell'analisi. Qualche considerazione conclusiva.

1. *Lobbies, democrazia e regolazione. Il filo conduttore*

Cosa si intende con il termine *lobbies*? Qual è l'attività di *lobbying*? Come si compie? Quali i risultati? Chi può compierla? Quali sono le decisioni pubbliche influenzate dall'attività di *lobbying*? Qual è il suo ruolo nella macchina democratica? E, ancora, è possibile controllare l'operato dei *lobbisti*?

Molti sono gli interrogativi che ruotano attorno ad un termine di chiara importazione anglosassone¹, ma a nessuno di questi interrogativi, in Italia, è ancora possibile dare una piana risposta di tipo normativo, poiché, nel nostro ordinamento, l'attività di *lobbying* non è ancora regolamentata legislativamente². Di fatti, è un'attività che consiste nella rappresentanza di interessi particolari e settoriali da parte di gruppi, attraverso l'intermediazione dei lobbisti, presso

¹ *Lobby* è parola di derivazione latina medioevale da *laubia* con il quale si intende una loggia o un portico. *Lobby* «*lobi*» s. ingl. [dal lat. tardo *laubia* (lo stesso etimo dell'ital. *loggia*); propr. «loggia, tribuna», e quindi «tribuna del pubblico (in aule parlamentari)»] (pl. *Lobbies*, «*lobbi*»), usato in ital. al femm. (e comunemente pronunciato «*lobbi*»). Termine usato, soprattutto, negli Stati Uniti d'America, e poi diffuso anche altrove, per definire quei gruppi di persone che, senza appartenere a un corpo legislativo e senza incarichi di governo, si propongono di esercitare la loro influenza su chi ha facoltà di decisioni politiche, per ottenere l'emanazione di provvedimenti normativi, in proprio favore o dei loro clienti, riguardo a determinati problemi o interessi ad esempio *le lobby degli ordini professionali, del petrolio*, in www.treccani.it/vocabolario/lobby.

² Cfr. G. Sgueo, *Lobbying e sistemi democratici. La rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in *Rivista di Politica*, 2012, n. 2, 118 ss.

le istituzioni pubbliche e che viene a essere comunque svolta, pur essendo priva di una regolazione³. È, pertanto, un ingranaggio della macchina democratica, in quanto i gruppi riescono a esercitare un'influenza sulle decisioni prese dalle istituzioni in linea con i propri interessi che, giova precisare, non sono interessi rappresentativi di maggioranza, ma settoriali e specifici.

Questa osservazione interroga di necessità sulle origini e sul futuro dell'attività di *lobbying*.

Sul primo punto, è bene rammentare che nelle democrazie moderne, l'ampliamento del catalogo dei diritti, la crisi della rappresentatività dei partiti politici, la dinamizzazione e la multidimensionalità dei processi politici decisionali, la compatibilità democratica degli interessi particolari nelle scelte legislative hanno portato a rafforzare l'attività di *lobbying* all'interno della dimensione istituzionale pubblica⁴.

È stato, infatti, sostenuto⁵ che: i mutamenti istituzionali di tipo orizzontale, a rete, e le modalità decisionali che privilegiano il principio delle libertà delle forme a quello della tipicità, come le conferenze di servizi, gli accordi o le convenzioni, sono i tratti ben visibili di una democrazia degli interessi post-parlamentare, all'interno della quale, la dimensione associativa approda alla sfera del decisore pubblico con l'obiettivo di rafforzarlo, producendo e distribuendo informazioni nei vari settori in cui i diversi gruppi operano.

Pertanto, le richiamate cause sulle origini dell'attività lobbistica la rendono, in qualche modo, compatibile, o quantomeno accettabile, in riferimento agli assetti democratici, anche se i rilievi problematici tra *lobbies* e democrazia restano, pur sempre, evidenti.

È stato, infatti, acutamente⁶ osservato che le logiche interne ed esterne all'attività di *lobbying* sono molto distanti dai canoni di riferimento dell'azione democratica, in quanto la selezione degli interessi privati che riescono a porre in essere una rilevante influenza sulle decisioni pubbliche non corrispondono a criteri tipicamente democratici e spesso neppure etici. Infatti, è più facile che la *lobby* rappresentativa di una categoria più forte, ampia e unitaria goda di condizioni migliori, dal punto di vista dell'ascolto e della recezione dei materiali informativi che accompagnano la sua azione, rispetto ad un'altra che porta avanti, invece,

³ Per un'analisi ampia, dettagliata e precisa delle lobbies come problema giuridico e delle proposte di regolamentazione delle lobbies in Italia, si rinvia a G. Macrì, *Lobbies*, in *DIGESTO delle Discipline Pubblicistiche*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 472.

⁴ Per un approfondimento: G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005, 125 ss. P.L. Petrillo, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2011.

⁵ S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 96. A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quad. Cost.*, 2008, 4, 870 ss. M. Fotia, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, 2002, 14 ss.

⁶ In questo senso, L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995, 188.

interessi di un gruppo poco numeroso e non sostenuto dall'opinione pubblica o tra i partiti di governo o privo di mezzi rilevanti. Inoltre, non è possibile trascurare che il *lobbying* è un'attività che viene ad essere svolta da professionisti che possiedono una conoscenza approfondita del contesto politico di riferimento.

Si tratta molto spesso, infatti, di lobbisti provenienti da passate esperienze politiche, come ad esempio *ex* parlamentari, o provenienti dai ranghi della burocrazia⁷, i quali possono rivendere, a nuovi clienti, legami e rapporti interni alla macchina democratica derivanti, appunto, da precedenti esperienze politiche e lavorative, con non poche valutazioni di ordine etico, sulla compatibilità di queste relazioni con assetti di maggioranza o di rappresentatività.

Il legame particolare tra certi *lobbisti* e alcuni referenti politici permette a questi rappresentanti di interessi particolari di essere uditi dalle commissioni che esaminano provvedimenti di diretto interesse per la *lobby* rappresentata, agendo a favore di decisioni e provvedimenti legislativi che tengano conto di tali interessi.

Ma non sempre gli interessi privati che riescono ad essere rilevanti, nell'influenza sul decisore pubblico, sono quelli maggiormente rappresentativi o più rilevanti e/o più aderenti alla tutela degli interessi generali della collettività.

Da qui, l'annosa e sempre attuale questione sulla compatibilità delle *lobbies* con la democrazia.

Il punto più interessante, però, riguarda il fatto che, nonostante i continui dubbi su questa compatibilità, il fenomeno della rappresentanza di interessi particolari presso il decisore pubblico resta operante, anche senza una regolazione, creando certamente una maggiore cifra di indeterminatezza e scarso controllo. Fare finta che qualcosa non esista non serve a risolvere i problemi⁸. Del resto, le democrazie che funzionano sono quelle in cui i cittadini controllano⁹.

Sul secondo punto del nostro interrogativo, riguardante appunto il futuro dell'attività di *lobbying*, anche alla luce delle considerazioni fin qui svolte, di certo non è più trascurabile la necessità della regolazione delle *lobbies*.

Data la delicatezza della ricaduta dell'operato delle *lobbies* sulla collettività e sul sistema democratico, la regolazione deve essere chiara e completa al fine di poter conoscere tutti i soggetti che operano come rappresentanti di interessi particolari presso le istituzioni pubbliche e tutti gli interessi privati che incidono sui

⁷ Cfr. A. Cattaneo, P. Zanetto, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Milano, 2007, 169 ss.

⁸ In questo senso, P.L. Petrillo, *Le lobbies della democrazia*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2011, il quale evidenzia l'importanza di «prendere atto che le lobbies esistono, che sono legittima espressione di una società multiforme e che rappresentano il naturale sviluppo delle democrazie industriali».

⁹ Dichiarazione resa nel contesto di una intervista dal Presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, il quale ha sottolineato come spesso le lobby nascondono interessi strani, e che, pertanto, vi è l'urgenza di una legge sulle lobby per disciplinare con trasparenza il fenomeno (www.today/politica/lobby/cantone, 12 settembre 2019).

processi decisionali e/o legislativi. In Italia, come già evidenziato, questa regolazione manca.

Così non è, però, in tutti gli ordinamenti: in Canada¹⁰, negli Stati Uniti¹¹ e nell'ordinamento dell'Unione Europea¹² si è cercato di riconoscere il fenomeno fattuale dandogli una forma normativa e creando, così, una regolamentazione chiara e precisa. Due cerchi concentrici, la realtà e la norma, che si è deciso di far intersecare: ed è proprio in questo spazio comune e sovrapposto che il *lobbying* è lecito, i *lobbisti* controllabili e gli interessi particolari individuabili.

2. *La regolazione delle lobbies e le politiche anticorruzione: un nuovo o un vecchio binomio?*

Laddove la regolamentazione dell'attività di *lobbying* manca, come appunto in Italia, si registra l'impossibilità di un controllo trasparente dell'operato dei lobbisti e degli interessi particolari che influenzano le scelte del decisore pubblico.

Vi sono, certamente, delle ragioni specifiche e peculiari nella mancata regolazione dell'attività di *lobbying* nel nostro ordinamento che risiedono, fondamentalmente, in due ordini di constatazione¹³. La prima riguarda l'affermazione tardiva dell'attività di *lobbying* come attività professionale¹⁴. La seconda, invece, riguarda specificamente il modo di intendere le *lobbies* in Italia: con un'accezione del tutto negativa. Fin dall'inizio e ancora oggi, l'attività di *lobbying* viene a essere

¹⁰ In Canada, vi è il *Lobbying Act* del 1989 il quale definisce all'art. 5, comma 1, il *lobbying*: «Come ogni comunicazione con il decisore pubblico finalizzata a elaborare una proposta legislativa governativa o parlamentare; presentare un progetto di legge o una risoluzione presso le Camere del Parlamento, proporre modifiche, l'adozione o la bocciatura; proporre o emendare altri atti normativi, concedere sovvenzioni, contributi o altri vantaggi finanziari; organizzare incontri con un decisore pubblico». Viene previsto altresì l'obbligo della registrazione, prescindere dallo status giuridico, tutte le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati in attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro.

¹¹ Negli Stati Uniti, invece, vi è il *Lobbying Disclosure Act* del 1995 il quale all'art. 3, comma 10, statuisce che: «Il termine *lobbista* si riferisce a tutti coloro che, impiegati, o comunque stipendiati in denaro o altra forma, da un cliente per servizi che includono più di un contatto lobbistico, utilizzano il 20% del proprio tempo di lavoro per l'attività di lobby, nell'interesse di quel cliente, in un tempo di tre mesi». Per attività di *lobbying* si intende ogni contatto lobbistico ed ogni attività svolta a sostegno di tale contatto, compreso la preparazione, la programmazione, la ricerca ed ogni altro lavoro preparatorio, destinato ad essere utilizzato in contatti, ed il lavoro di coordinamento con attività simili svolte da altri soggetti.

¹² L'UE ha varato un Accordo tra il Parlamento e la Commissione 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.

¹³ Queste due constatazioni sono ampiamente approfondite in G. Macrì, *Lobbies*, in *DIGESTO*, cit., 481.

¹⁴ In questo senso, vanno le considerazioni di M. Mazzoni, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma-Bari, 2010.

intesa sostanzialmente come un insieme di relazioni e interessi portati avanti presso le istituzioni attraverso rapporti clientelari e di parentela con intenti corruttivi.

In verità, le due ragioni si intrecciano: i lobbisti, nel contesto culturale e politico italiano, sono spesso considerati dei faccendieri che tramite relazioni, contatti, rapporti politici, familiari e clientelari riescono ad indirizzare l'operato del decisore pubblico. Si tratta dei "classici" binomi: *lobby*= malaffare¹⁵ e *lobbisti* = faccendieri.

Così, mentre in altri Paesi ed in altri ordinamenti, il dibattito sul riconoscimento delle *lobbies* guarda al problema della consultazione dei poteri pubblici con i gruppi portatori di interessi particolari, ai fini dello svolgimento della potestà legislativa o di governo, nella maniera più aderente alle reali esigenze provenienti dalle diverse componenti della società e sull'impatto dell'influenza di alcuni interessi sulla collettività e sull'affermazione democratica degli interessi, in Italia, invece, il dibattito si concentra, da sempre, sulla corruzione lasciando da parte la considerazione che, essendo il *lobbying* una tecnica secondo cui si esercita la partecipazione dei corpi sociali alla decisione pubblica, esso si presta ad essere qualificato come metodo di partecipazione democratica alternativa e radicalmente diversa rispetto alla corruzione¹⁶. In Italia, il riferimento alla regolazione dell'attività di *lobbying* riguarda la rappresentazione socialmente riconosciuta di interessi palesi, che si danno a tal fine un'apposita organizzazione politica, non essendovi spazio per il lobbismo laddove la corruzione è prevalente e sistematica¹⁷. In pratica, in Italia è diffusa la considerazione che i lobbisti non siano dei professionisti e che l'attività di *lobbying* non sia un ingranaggio della democrazia, bensì un'espressione della corruzione. Questa visione ha frenato, erroneamente, la regolazione del fenomeno, favorendo, invece, proprio il proliferare della corruzione e dell'ambiguità dell'attività delle *lobbies*.

Ciononostante, è pur vero che, negli anni, le esigenze di regolazione non sono sfuggite a parte della politica e della dottrina, in quanto è stata sempre più riconosciuta l'importanza delle *lobbies* come espressione di democrazia pluralista, utile nell'elaborazione di processi decisionali o legislativi da parte del decisore pubblico, in modo antitetico al binomio *lobbying*- corruzione.

Si è fatta strada, in particolare, nella seconda metà degli anni '90, la consapevolezza che «una norma che mostri di saper controllare anche una parte soltanto

¹⁵ Questa equazione, in particolare, è stata riportata da F. Bistoncini, *Vent'anni da sporco lobbista*, prefazione di O. Giannino, Milano, 2011, 20 ss.

¹⁶ Sulla necessità della regolazione e della regolamentazione della competizione per così dire «orizzontale» fra gli interessi nell'accesso ai decisori pubblici si veda G. Guzzetta, *I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo*, in www.ildirittoamministrativo.it, 2011.

¹⁷ Pensiero espresso da L. Graziano, *Lobbying, Impresa e Stato*, in *Rivista telematica della Camera di Commercio di Milano*, 1996, 33.

*del fenomeno lobbista è sempre più accettabile dell'assenza totale di norme*¹⁸. Quanto meno per creare una differenziazione tra il *lobbying* lecito e il *lobbying* illecito imperniato su condotte corruttive. In questo senso, la regolazione dell'attività delle *lobbies* e le politiche anticorruzione costituiscono, nel nostro Paese, un binomio vecchio.

Si sono succedute, così, nel tempo, varie proposte legislative¹⁹, senza che nessuna di queste sia, poi, confluita nell'approvazione e nell'entrata in vigore. I disegni di legge hanno tutti perlopiù caratteristiche simili: iscrizione in un albo pubblico, anche ai fini del loro accesso presso le sedi istituzionali, obbligatorietà delle relazioni semestrali o annuali sull'attività svolta, la definizione di codici di condotta per assicurare la correttezza delle informazioni messe a disposizione dei soggetti istituzionali.

Alcune Regioni²⁰, in Italia, hanno, però, provveduto ad un intervento normativo con legge regionale, al fine di offrire una regolazione dell'attività *lobbista* nel contesto dell'attività legislativa regionale.

Il punto è che, attualmente, non si è ancora raggiunta una regolazione legislativa delle *lobbies* e dei lobbisti sul piano nazionale.

La mancanza della regolazione ha due ricadute molto importanti: da una parte vi è certamente un deficit democratico, in quanto la collettività non è in grado di partecipare e di controllare le scelte politiche influenzate da interessi particolari rilevanti per il gruppo di tipo *lobbistico*, cosicché i diversi provvedimenti risultano spesso espressivi degli interessi avanzati dai gruppi più forti sotto il piano delle risorse e dei mezzi, ma non ritenibili come rilevanti da un punto di vista sostanziale.

¹⁸ In *Relazione della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti: Misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione*, presentata alla Presidenza della Camera dei Deputati il 6-3-1997.

¹⁹ Dal 1948 al 2017, sono 65 i disegni di legge che sono stati presentati presso il Parlamento, in materia di regolamentazione della rappresentanza degli interessi e di partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale pubblico, ma nessuno di essi è mai stato approvato. Tra questi si annovera, in particolare, il Ddl Santagata a. S. 1886- XV Legislatura, il quale propone come definizione di *lobbying*, ossia di attività rappresentanza di interessi, ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici (art. 2, c. 1, lettera e).

²⁰ In assenza di una normativa nazionale, alcune regioni italiane hanno approvato delle leggi regionali in materia di disciplina del *lobbying*: è il caso della Regione Toscana (l. reg. n. 5 del 2002, «Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa»), della Regione Molise (l. reg. n. 4 del 2004, «Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise») e della Regione Abruzzo (l. reg. n. 61/ del 2010, «Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari, della Regione Calabria e della Regione Lombardia»). Per un commento, in dottrina, cfr. P.L. Petrillo, *La disciplina dei gruppi di pressione a livello regionale: il caso della Regione Toscana* (e senza originalità quello della Regione Molise, in *Amministrazione in Cammino*, 2007, n. 1, 1 ss.

Dall'altra parte, vi è un deficit di trasparenza che costituisce terreno d'elezione per la commissione di condotte corruttive. In mancanza di una regolazione, non si è in grado di conoscere e controllare le attività delle *lobbies*.

Un contesto così buio rappresenta, di certo, l'ambiente più adatto per il proliferare della corruzione. Non è di per sé l'attività di *lobbying* ad essere un fenomeno gravato da pesanti sospetti, ma è l'assenza assoluta di regolazione a trasformarlo immediatamente in un fenomeno potenzialmente orientato a condotte corruttive.

Inoltre, negli ultimi anni, le politiche anticorruzione hanno sottolineato fortemente la necessità della trasparenza nelle attività della pubblica amministrazione, attraverso processi di mappatura, di piani triennali anticorruzione, di responsabili di anticorruzione, di prevenzione della corruzione attraverso specifici protocolli interni e codici di condotta²¹.

Molti degli interventi legislativi in tema di contrasto alla corruzione, tra cui *in primis* la legge 190 del 2012, hanno infatti posto l'accento sulla necessità, non solo di una più rigorosa criminalizzazione delle condotte corruttive, ma soprattutto sulla necessità di prevenire la corruzione tramite la trasparenza, il controllo e la chiarezza nelle attività della pubblica amministrazione.

In questo senso, la regolazione delle *lobbies* costituirebbe, certamente, un passo in avanti nella trasparenza e nel controllo delle *lobbies* e delle loro attività, prodromico alle politiche di prevenzione del rischio corruzione.

Ed è proprio per questo, che in un contesto così delicato, in cui la mediazione esercitata dalle *lobbies* nei confronti delle istituzioni può divenire influenza illecita senza controllo, la necessità della regolazione delle *lobbies* e le politiche anticorruzione, preventive e repressive, costituiscono certamente un binomio ancora nuovo.

Di certo, il rapporto tra regolazione delle *lobbies* e politiche anticorruzione rappresenta uno dei bilanciamenti più complessi ed interessanti degli ultimi anni. Obiettivo di queste considerazioni è proprio cercare di comprendere se un bilanciamento in questo rapporto è stato raggiunto nel nostro ordinamento.

²¹ Per un approfondimento completo della riforma si veda P. Severino, M. Del Vecchio, *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2013. In merito all'inutilità della repressione penale in tema di corruzione si veda M.J. Bonell, *The impact of Corruption on International Commercial Contracts*, Berlino, 2014.

3. *L'introduzione del reato di traffico di influenze illecite nel nostro ordinamento: una regolazione indiretta dell'attività delle lobbies?*

In riferimento alle politiche anticorruzione in Italia, com'è noto il contesto legislativo di riferimento è caratterizzato da un rilevante immobilismo, per un significativo numero di anni, sia nei confronti delle sollecitazioni internazionali ed europee²² sia nei confronti delle esigenze, riscontrate da un punto di vista pratico, di un contrasto penale più stringente. Il legislatore, infatti, dal 1990, periodo dello scandalo di mani pulite, è rimasto inerte fino al 2012.

Il 2012 segna, profondamente, nel nostro ordinamento, lo spartiacque per l'introduzione, da un punto di vista legislativo, di una lotta alla corruzione più efficace e più orientata ai recenti riscontri europei ed internazionali, sia da un punto di vista preventivo che repressivo²³. La consapevolezza della necessità di ridurre le zone d'ombra, nelle quali la corruzione trova spesso spazio, è, quindi, ormai più che matura.

In questo contesto, il legislatore, pur consapevole che lo strumento di repressione penale ha una portata più ridotta rispetto ad interventi di tipo preventivo del rischio corruzione, con l. 190 del 2012, insieme a molte altre novità, introduce anche il nuovo delitto di traffico di influenze illecite, inserito nel nuovo art. 346 *bis* c.p. Inizialmente, in sede di discussione, nei lavori preparatori, tale norma era stata vista con sospetto, da alcuni²⁴, per il timore di possibili interpretazioni estensive da parte della giurisprudenza, a causa di una formulazione ritenuta generica. Allo stesso modo, nei lavori preparatori²⁵, si era valutata la possibilità di inserire tale nuovo reato nell'art. 346 c.p. in correlazione con il reato di millantato credito, così come suggerito dalle fonti sovranazionali, ma il legislatore nella versione finale, poi approvata, ha preferito creare una nuova fattispecie di reato, al fine di differenziare nettamente le due condotte criminose e di poter colmare il vuoto di tutela che derivava dalla mancanza del reato di traffico di influenze illecite, nel nostro ordinamento. Infatti, prima dell'introduzione, nel 2012, del

²² L'accordo più completo in tema di contrasto al fenomeno della corruzione è la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC: «*United Nations Conventions Against Corruption*») adottata a Merida nel 2005. Tale Convenzione segue un approccio di contrasto al fenomeno di ampio raggio e rinuncia a offrire una definizione univoca e unitaria di corruzione, data la disparità di definizioni accolte negli ordinamenti interni. Pertanto, la suddetta Convenzione definisce un'ampia serie di condotte di cui agli Stati impone o richiede la criminalizzazione. Cfr. in questo senso: *United Nations Office on Drugs and Crime, Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Vienna, 2006.

²³ Per un commento alla legge nella sua interezza si rinvia a B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 123 ss. O ancora E. Dolcini, F. Viganò, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in *Dir. Pen. Cont. Riv. Trim.*, 2012, 1, 232 ss.

²⁴ Cfr. E. Dolcini, F. Viganò, *Prime riflessioni sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in www.penalecontemporaneo.it.

²⁵ Proposta di legge n. 4501 del 12 luglio 2011, Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XVI leg., 10.

reato di traffico di influenze illecite, vi era l'impossibilità di sanzionare il ruolo del mediatore nella costruzione dell'accordo corruttivo. Vi è dal 2012, in buona sostanza, un'anticipazione della soglia di rilevanza penale tipica della corruzione e, quindi, una ulteriore prevenzione nella punizione delle fattispecie corruttive, con un'attenzione particolare alla figura del mediatore che pone in essere una mediazione illecita tra un privato e un pubblico ufficiale.

L'intento palese dell'introduzione del traffico di influenze illecite è stato proprio quello di arginare il malaffare che prospera nel sottobosco dei poteri dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, spesso terreno di faccendieri che avvalendosi di rapporti, contatti, entrate e aderenze presso questi ambienti ne condizionano in modo "oscuro e indebito" le decisioni²⁶.

Il fenomeno del traffico di influenze illecite, infatti, prima del 2012, come già sottolineato, non veniva ad essere criminalizzato nel nostro ordinamento, se non attraverso il ricorso ad una interpretazione evolutiva di supplenza del reato di millantato credito ex art. 346 c.p.: la millantazione poteva intendersi, oltre che come vanteria di un credito presso la pubblica amministrazione inesistente, anche come vanteria di un credito davvero presente, ossia come capacità di manovre, agganci, di cui il millantatore disponesse. Questa interpretazione, seppur operante in sede giurisprudenziale, non sembrava comunque poter colmare, ancora per molto, la necessità di una previsione normativa del reato di traffico di influenze illecite.

Del resto, tale fenomeno era divenuto oggetto di costante interesse, soprattutto, da parte di importanti Convezioni internazionali orientate verso l'introduzione di reati dedicati, proprio appositamente, al traffico di influenze illecite.

Così, la Convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa di Strasburgo, la quale chiede di considerare come reato, se commessi intenzionalmente: il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di remunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di una persona titolare di funzioni pubbliche così come il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di remunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sortisca l'esito ricercato.

Allo stesso modo, la Convenzione ONU sulla corruzione di Merida, la quale suggerisce di prevedere come reato, quando commessi intenzionalmente: il fatto di promettere, offrire o concedere a un pubblico ufficiale o a ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, affinché detto pubblico

²⁶ In questo senso: M. Romano, *Legge anticorruzione, millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Riv. It. Dir. Proc. Penale*, 1397. Per un commento all'introduzione del reato di traffico di influenze illecite ex art. 346 bis c.p. all'interno del nostro ordinamento: G. Andreatza, *Il traffico di influenze illecite tra prevenzione e repressione*, in *Corruzione. Strategie di contrasto*, a cura di F. Cingari, Firenze, 2013; F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze*, in *Dir. Pen.e proc. Penale*, 2013, 8, 33.

ufficiale o altra persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere, da una amministrazione o da una pubblica autorità dello Stato, un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto e per ogni altra persona, così come il fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per altra persona, al fine di abusare della sua influenza reale o supposta, per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica.

Da tutte queste premesse e considerazioni, con la legge 190 del 2012, si coglie, finalmente, l'occasione per introdurre questo nuovo delitto di traffico di influenze illecite, all'art. 346 *bis* c.p., in posizione immediatamente seguente al reato di millantato credito ex art. 346 c.p.²⁷.

L'art. 346 *bis* c.p., nella versione del 2012, dispone, pertanto, che:

«Chiunque, fuori dai casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319 ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

La stessa pena si applica a chi indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale.

La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie.

Se i fatti sono di particolare tenuità, la pena è diminuita».

Circa il bene giuridico tutelato dalla norma, è bene notare che in tale fattispecie, sia il privato che l'intermediario sono soggetti attivi, i quali pongono in essere la mediazione illecita, uno attraverso le relazioni presso la PA e l'altro tramite la remunerazione della mediazione. Pertanto, non vi sono due soggetti offesi come nel reato di millantato credito, in cui sia il privato che la PA vengono ad essere danneggiati attraverso la millanteria. Qui, l'unico soggetto offeso risulta essere la Pubblica Amministrazione. Del resto, considerando che il reato di traffico di influenze illecite costituisce un'anticipazione del rilievo penale delle condotte corruttive e che i reati di corruzione tutelano, in via principale, l'imparzialità e il

²⁷ Per un approfondimento sui criteri distintivi tra millantato credito e traffico di influenze illecite, si veda I. Merenda, *Il traffico di influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2.

buon andamento della Pubblica Amministrazione, il bene tutelato dall'art. 346 *bis* c.p. pare essere, così come per i reati di corruzione ex art. 318 e seguenti, ancora una volta, l'imparzialità e il buon andamento della Pubblica Amministrazione²⁸.

È bene notare, inoltre, che la norma, inserita dal legislatore del 2012, contiene una clausola di riserva: «fuori dai casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319 *ter*» che pone la fattispecie in una condizione di subordinazione rispetto ai reati di corruzione propria ed in atti giudiziari. Infatti, il reato di traffico di influenze illecite ex art. 346 *bis* c.p. viene ad essere assorbito nel caso in cui il soggetto attivo sia in concorso con i reati di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e per corruzione in atti giudiziari. Pare che il legislatore del 2012 abbia escluso sia dalla clausola di riserva che dall'oggetto della mediazione illecita (con l'inciso: «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio»), la rilevanza della corruzione per l'esercizio della funzione ex art. 318 c.p. in riferimento al reato di traffico di influenze illecite, discostandosi da quanto previsto dalla normativa sovranazionale in tema di traffico di influenze illecite, la quale non opera distinzioni tra la corruzione propria ed impropria.

Le ragioni della scelta operata dal legislatore del 2012 potrebbero rinvenirsi nella volontà di restringere l'ambito di rilevanza di applicazione e di rilevanza del reato di traffico di influenze illecite, al fine di evitare problemi con il principio di tassatività e/o offensività. Una tale lettura troverebbe conforto nella considerazione che sia nel caso in cui l'intermediario percepisce, per sé o per altri, il prezzo della mediazione, nel quale il pagamento deve essere indebito e la mediazione illecita, sia nel caso che prevede il pagamento di un prezzo da destinare alla remunerazione del pubblico ufficiale in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio non appare configurabile, in astratto, un traffico di influenze illecite finalizzato all'esercizio della funzione in conformità ai doveri d'ufficio.

È stato, inoltre, acutamente²⁹ osservato che il delitto di traffico di influenze illecite, introdotto nel 2012 con l'art. 346 *bis* c.p., sconta l'implicito riconoscimento di legittime attività di *lobbying*, svolte in modo professionale e trasparente, da gruppi di pressione per l'affermazione e la rappresentanza di interessi di settore e particolari. Di fatti, dalla dizione letterale della norma, il riferimento del legislatore va alla mediazione illecita, ritagliando uno spazio di legittimità alla mediazione lecita: quella svolta dai gruppi di pressione o da professionisti³⁰. Dalla let-

²⁸ V. Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012, 179.

²⁹ In questo senso: M. Romano, *Legge anticorruzione, millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Riv. It. Dir. Proc. Penale*, 1397.

³⁰ Si pensi, ad esempio, alle attività di professionisti o agenti incaricati dietro corrispettivo in denaro di rivolgersi alla Pubblica Amministrazione con l'obiettivo di ottenere per conto di un privato ed in modo del tut-

tura della norma, però, non è così agevole riconoscere quali siano i contorni della mediazione lecita, in quanto il reato di traffico di influenze illecite quasi presuppone o dà per scontata che la regolazione normativa sia già presente.

Infatti, questo riconoscimento implicito dei gruppi di pressione, in verità, non semplifica l'operatività della disposizione, ma in buona sostanza ne complica l'applicazione. In quanto, non essendovi una regolazione delle *lobbies* e delle loro attività, l'operatività e l'interpretazione della norma non costituiscono un'operazione semplice o chiara. Di certo, viene ad essere così demandata alla giurisprudenza la definizione di influenza/mediazione illecita, fino a quando non subentrerà una regolazione dell'attività delle *lobbies*.

Ma l'esigenza repressiva della corruzione, fortemente incentivata dal legislatore europeo e sovranazionale, ha ritenuto prioritaria l'introduzione della criminalizzazione del traffico di influenze illecite anche in un contesto in cui, data la mancanza della regolazione, non era e non è semplice distinguere tra un'influenza lecita ed una illecita.

In pratica, l'esigenza di mettersi in pari con gli impegni assunti in sede internazionale si è mostrata, nel 2012, prioritaria rispetto alla considerazione della mancanza della regolazione dell'attività lobbistica.

Tornando all'analisi del reato, è bene osservare che il traffico di influenze illecite è reato comune, che può essere commesso da chiunque. Si tratta di un'intesa tra due soggetti privati che verte sullo scambio tra un compenso e una mediazione, vale a dire un passo che sarà da compiere presso la pubblica amministrazione, con assoluta parità tra i due soggetti sul piano della pena, in antitesi con quanto, invece, era previsto per il reato di millantato credito ex art. 346 c.p.

Così come chiaramente disposto letteralmente dal reato ex art. 346 *bis* c.p., il soggetto attivo può essere anche un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio, con un aumento, in questo caso, della pena prevista.

Le relazioni esistenti, invece, si riferiscono alle amicizie, conoscenze, contatti, che il mediatore possiede presso un ambiente della pubblica amministrazione e sfrutta per farsi dare o promettere dall'altro il denaro o altro vantaggio patrimoniale.

Il punto è che in assenza della regolazione normativa, da un punto di vista unitario sul piano nazionale, non è dato sapere, in Italia, quanto le relazioni esistenti intessute dai *lobbisti* siano professionali o legate ad amicizie, conoscenze, contatti, entrate. Tant'è che nella legislazione delle *lobbies* negli Stati Uniti, in Canada o nell'UE, il termine lobbista si riferisce a tutti coloro che impiegati o

to legittimo licenze e autorizzazioni.

comunque stipendiati in denaro da un cliente, per servizi che includono il contatto lobbistico, utilizzano almeno il 20% del proprio tempo per l'attività di *lobby*³¹.

Si tratta, in pratica, di una definizione professionale dell'attività di *lobbying* attraverso determinati parametri (retribuzione, rapporto di dipendenza professionale, servizi, percentuale di tempo dedicata all'attività) tale da distinguerla dalle mediazioni fondate, più che sulla professionalità, sul possesso di amicizie e contatti presso la pubblica amministrazione per rapporti familiari o per rapporti nati attraverso precedenti esperienze lavorative, di tipo perlopiù politiche o clientelari, molto lontane dalla rappresentanza di interessi nel senso pieno del termine: ossia come ingranaggio democratico.

Ritornando, nuovamente, all'analisi del reato in esame, a differenza degli altri tipici reati di corruzione, il riferimento, nell'art. 346 *bis* c.p. nella versione del 2012, all'oggetto dello scambio è solo al denaro o ad altro vantaggio patrimoniale e non ad «altra utilità», con chiara esclusione di tutto ciò che non rientra in un vantaggio economico, come invece previsto per gli altri reati di corruzione (artt. 318 c.p. e seguenti). Vi è, certamente, un altro restringimento della rilevanza penale del reato di traffico di influenze illecite: circoscritto solo a vantaggi qualificabili come patrimoniali.

Non occorre, però, sempre nella versione della norma del 2012, che il mediatore affermi o confermi detti contatti all'interlocutore, tanto meno che specifichi il tipo di rapporto o che lo individui singolarmente con nome e cognome, ma le relazioni devono sussistere, essendo elemento costitutivo del reato, che lo differenzia dalla millanteria. Sfruttando le relazioni di cui dispone, il mediatore si fa dare o promettere dall'altro denaro o altro vantaggio patrimoniale. La mediazione è l'intervento concordato che il mediatore, dietro compenso, dato o promesso, si impegna a compiere presso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio.

La scarsa operatività della nuova fattispecie di traffico di influenze illecite, introdotta con la legge 190 del 2012, ha portato il legislatore ad intervenire in modo più significativo sul reato ex art. 346 *bis* c.p. con la l. n. 3 del 2019.

La nuova versione dell'art. 346 *bis* c.p. dispone che: «Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319 *ter* e nei reati di corruzione di cui all'art. 322 *bis*, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322 *bis*, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pub-

³¹ Come disposto dall'art. 3 del *Lobbying disclosure Act* del 1995, USA, dal par. 9 del *Lobbying Act* in Canada e dagli articoli 5 e 7 dell'Accordo tra il Parlamento e la Commissione 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.

blico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'art. 322-*bis*, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri».

La struttura della nuova fattispecie del traffico di influenze illecite risulta molto simile, quantomeno nell'architettura, a quella del 2012. Ma vi sono delle differenze non irrilevanti, tutte tese ad un ampliamento della rilevanza penale del fenomeno³².

In primo luogo, il legislatore del 2019 ha aumentato la cornice edittale da tre anni a quattro anni come pena massima. In secondo luogo, l'abrogata fattispecie di millantato credito è stata inserita nel nuovo articolo 346-*bis* c.p. cosicché, attualmente, la condotta rilevante riguarda non solo lo sfruttamento ma anche la vanteria delle relazioni esistenti o asserite, con susseguente estensione della punibilità del privato anche nei casi di condotta decettiva del mediatore. Attualmente le fattispecie di millantato credito e di traffico di influenze illecite convivono entrambe nell'art. 346-*bis* c.p. L'assorbimento della fattispecie di millantato credito nel traffico di influenze illecite dovrebbe aver risolto l'antinomia secondo la quale il delitto più grave prevedeva un quantum di pena inferiore rispetto a quello più lieve³³.

Nella clausola di riserva, oltre agli articoli 319 e 319 *ter*, sono stati inseriti gli art. 318 e 322-*bis* c.p., ossia la fattispecie di corruzione per l'esercizio di funzioni e la fattispecie di corruzione propria, così come suggerito dalla normativa internazionale sul tema. Conseguentemente, anche i soggetti coinvolti nella mediazione, esistente o asserita, si estendono anche ai soggetti di cui all'art. 322-*bis* c.p. oltre al pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, con una platea di soggetti coinvolti ben più ampia. Un'altra novità riguarda il prezzo della mediazione che, rispetto alla versione della fattispecie del 2012, non è ristretto alla sola dimensione patrimoniale, ma, si estende anche ad ogni «altra utilità», come del resto nelle altre fattispecie di corruzione ex artt. 318 e seguenti del c.p. Anche l'oggetto della remunerazione è stato esteso dal legislatore del 2019, con l'inciso «in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri».

³² Per un'analisi puntuale e dettagliata del nuovo reato di traffico di influenze illecite a seguito della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, si rinvia a F. De Simone, *La nuova disciplina del traffico di influenze illecite*, in *Rivista Trimestrale di Diritto penale dell'economia*, Milano, 2019, 3-4, 532-557.

³³ Nella versione del 2012, l'art. 346 diversificava il trattamento sanzionatorio della mediazione onerosa, rispetto a quella gratuita, contemplando per la prima una sanzione detentiva pari ad un minimo di un anno e a un massimo di cinque, per la seconda un minimo di due anni e a un massimo di sei, per entrambe poi si aggiungeva la sanzione pecuniaria della multa. Mentre l'art. 346-*bis* c.p. prevedeva una sanzione detentiva che andava da un minimo di uno a un massimo di tre anni per entrambe le ipotesi senza alcuna aggiunta di sanzione pecuniaria. Inoltre, nella *Relazione illustrativa* che accompagnava la proposta di legge 2019 Bonafede, si legge che «la scelta di mantenere, nella versione del 2012, le due ipotesi delittuose separate abbia posto una serie di problemi interpretativi e di coordinamento non facilmente risolvibili, sui quali la stessa giurisprudenza di legittimità ha fornito risposte disomogenee e che, comunque, rendono scivolosi e opinabili i confini tra le due fattispecie e difficile la prova del delitto in giudizio».

Ciò che non cambia, sia nella versione del 2012 che in quella del 2019 dell'art. 346 bis c.p., è la mediazione che deve essere «illecita», ossia tendere a un risultato non spettante, oppure contenere, in riferimento alle modalità con cui si svolgerà, un *quid* di non conforme all'ordinamento. Vi è una correlazione profonda fra l'*illiceità* della mediazione e il compenso che il soggetto deve ricevere *indebitamente*. I due termini si propongono, come già osservato, di escludere a priori la rilevanza penale di normali prestazioni consistenti in legittimi contatti con la pubblica amministrazione o con prestazioni professionali.

Allo stesso modo l'*illiceità* intende precludere il rilievo di accordi relativi a prassi presso la pubblica amministrazione che confluiscono in contatti privi di qualsiasi pressione. Anche qui, come già sottolineato precedentemente, si ripropone il problema della mancata regolazione del *lobbying* nel significato da dare alla mediazione illecita³⁴. Quando una mediazione è da intendersi illecita?

La norma ci aiuta nell'interpretazione limitatamente: la mediazione illecita deve essere riferita al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio ovvero in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri. Il punto nodale della questione è che l'*illiceità* della condotta penalmente rilevante per la configurabilità del reato di traffico di influenze illecite, senza una disciplina sull'attività di *lobbying*, rischia sempre di essere vaga e di non facile definizione.

Del resto, anche l'attività di *lobbying* lecita potrebbe costituire, in talune occasioni traffico illecito di influenze e potrebbe ad avere ad oggetto il compimento di un atto d'ufficio: i confini e gli sconfinamenti³⁵ dovrebbero essere precisati solo da una normativa ad hoc che tratteggi le modalità delle attività di *lobbying*, rendendo anche più semplice la successiva interpretazione della norma penale. Vi è, infatti, un legame profondo tra l'operatività del reato di traffico di influenza illecite e la regolazione delle *lobbies*.

Pertanto, nella stesura della disposizione, il legislatore del 2012 pare essersi posto il problema di non creare un'eccessiva rigidità punitiva per non creare, data la mancanza di una regolazione delle *lobbies*, una penalizzazione complessiva della loro attività³⁶. Mentre il legislatore del 2019, estendendo l'area del penalmente rilevante in tema di traffico di influenze illecite, con l'intento di conferire alla normativa penale interna sul tema una maggiore conformità con le disposizioni

³⁴ In questo senso, cfr. P. Severino, *Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l'illegalità*, in www.pena-lecontemporaneo.it, 21 giugno 2018.

³⁵ Si pensi ad un ex funzionario o a un pubblico ufficiale che agisce presso un'Amministrazione diversa da quella presso cui svolge le proprie funzioni e senza percepire remunerazione per la sua mediazione lecita o illecita.

³⁶ Secondo P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale. Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. Pen.* 2016, 4, 1306, in assenza di una legislazione che possa permettere di discernere la mediazione lecita da quella illecita, non resta che affidarsi all'interpretazione giurisprudenziale.

internazionali, ma pur sempre in assenza di una regolazione dell'attività di *lobbying*, non pare essere riuscito a superare le critiche mosse alla versione della norma del 2012: eccessiva vaghezza e rischio di *overcriminalization*³⁷. Infatti, il nuovo art. 346-*bis* c.p., così come tutto il disegno di legge dal quale l'articolo è nato, è stato da molti considerato più il frutto di un populismo penale dal carattere simbolico espressivo tendente maggiormente ad un scopo di moralizzazione piuttosto che ad un reale contrasto della corruzione³⁸.

Il punto è che l'art. 346-*bis* c.p. non pare assolutamente sufficiente a creare un confine delineato tra attività lecite delle *lobbies* e traffico di influenze illecite, proprio perché la norma penale non può colmare il vuoto di regolazione. Del resto, l'introduzione del reato di traffico di influenze illecite era funzionale alla copertura del vuoto di tutela rispetto al traffico di influenze illecite, al fine di fronteggiare, con un'anticipazione di tutela, la corruzione. La mancata regolazione delle *lobbies* crea, in verità, una sovrapposizione in un binomio, vecchio e nuovo come già detto, tra l'esigenza di contrasto alla corruzione, attraverso politiche di anticorruzione, come ad esempio, la criminalizzazione del traffico di influenze illecite, e la definizione normativa di cosa debba intendersi per *lobbies*, attività di *lobbying* e modalità di esecuzione di tale attività.

4. *Le fila dell'analisi. Qualche considerazione conclusiva*

La prassi degli ultimi anni, con varie vicende e molti casi noti³⁹, ha fatto emergere prima di ogni considerazione teorica, la necessità di sanzionare, attraverso la norma penale, il traffico di influenze illecite, così come avviene del resto, in altri ordinamenti⁴⁰. Difatti, prima del 2012, vi era l'impossibilità di sanzionare il ruolo del mediatore nella costruzione dell'accordo corruttivo. Nonostante qualche fragilità emersa dall'analisi della struttura del reato di traffico di influenze illecite ex art. 346 *bis* c.p., la norma pare essere adeguata a garantire un buon grado di tutela del bene giuridico dell'imparzialità e del buon andamento della P.A. dalle condotte di mediazione illecita, esistenti o asserite, dietro pagamento indebito, così come precisate dalla disposizione contenuta nell'art. 346 *bis* c.p. Come

³⁷ Tali critiche erano già state sollevate in dottrina per la versione della fattispecie di traffico di influenze illecite del 2012. Tra tutti, cfr. V. Mongillo, *Profili penali della rappresentanza di interessi: il traffico di influenze illecite*, in *Perc. Cost.*, 2016, 1-2, 110.

³⁸ In questo senso, in particolare, A. Manna, A. Gaito, *L'estate sta finendo*, Archivio Penale, 2018, n. 3, 2.

³⁹ Cfr. Cass. Pen., sez. VI, 6 giugno 2016, n. 23355.

⁴⁰ Per un approfondimento comparativo del reato di traffico di influenze illecite nei vari ordinamenti, si veda I. Merenda, *Il traffico di influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 10 ss.

abbiamo visto, però, la definizione di mediazione illecita o di influenza illecita e di pagamento indebito non trovano contorni netti all'interno della fattispecie, perché presuppongono la regolazione dell'attività delle *lobbies*, la quale, nonostante i vari progetti di legge che negli anni si sono succeduti senza esito positivo, non è presente nel nostro ordinamento. Così facendo l'attività delle *lobbies* continua a essere intesa come un'attività non lecita e non congeniale a un sistema democratico. La questione contiene la sua complessità, in quanto come già detto, la mancanza di regolazione del *lobbying* non costituisce l'eliminazione delle attività delle *lobbies*, ma, invece, crea un insieme indistinto in cui la rappresentanza professionale degli interessi privati presso il decisore pubblico, lecita e democratica, convive con situazioni di "rappresentanza" dai contorni ambigui che contengono o possono contenere condotte corruttive non trascurabili.

A fronte di questa assenza, l'eliminazione del fenomeno del traffico di influenze illecite come prodromico alla corruzione tipica, non può essere demandato solo all'apparato sanzionatorio, e non (solo) in quanto la fattispecie inserita all'art. 346-*bis* c.p. sia vaga, imprecisa e indefinita, ma (anche) perché è bene conoscere prioritariamente quali attività poste in essere possono essere considerate lecite. E per far ciò è necessaria la regolazione normativa del fenomeno di *lobbying* che solo quando assumerà contorni illeciti, in base ai criteri regolamentati, potrà essere sanzionato con la norma penale appositamente prevista.

Infatti, come è stato rilevato⁴¹, la legittima attività di *lobbying* non è volta, in cambio di denaro a influenzare, impropriamente e segretamente, una decisione di rilievo pubblicistico, ma a fornire informazioni e a persuadere un decisore pubblico in modo del tutto trasparente, ad esempio presentando documenti, analisi, stime, valutazioni.

Del resto, anche in altri Stati l'attività dei gruppi di pressione ha trovato, nel corso degli ultimi anni, una regolamentazione normativa al fine di contrastare l'attività illecita o poco trasparente dei lobbisti. In Germania, ad esempio, il *Bundestag* è stato il primo Parlamento in Europa a prevedere una regolamentazione dei rapporti tra i rappresentanti democratici istituzionali e i gruppi di pressione. Fin dal 1972 sussiste una lista pubblica, elaborata e aggiornata ogni anno, in cui vengono registrate tutte le associazioni che intendono rappresentare o difendere interessi di fronte al *Bundestag* o al Governo federale⁴². Senza l'iscrizione a tale lista non è possibile partecipare alle audizioni nelle commissioni parlamentari o accedere ai locali del Parlamento. Inoltre, l'iscrizione a tale lista consente il rilascio di una tessera di riconoscimento che deve essere esibita durante l'attività di

⁴¹ Cfr. V. Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012, 189.

⁴² La tenuta del registro dei rappresentanti dei gruppi di pressione è prevista dall'allegato 2 al Regolamento del Bundestag in attuazione di una decisione del 21 settembre 1972 concernente la registrazione di associazioni e di loro rappresentanti: "*Registrierung von Verbänden und deren Vertreter*".

lobbying, al fine di garantire trasparenza e riconoscimento. Anche il Regno Unito e la Francia si sono dotati, rispettivamente nel 2014 e nel 2016⁴³, di una regolamentazione normativa dell'attività di *lobbying*. In particolare, è stata istituita la tenuta del registro dei *lobbisti* con forme di pubblicità e trasparenza che consentono la chiara individuazione dei rappresentati dei gruppi di pressione, dell'organizzazione rappresentata, dei rapporti dei lobbisti con i committenti e degli interessi rappresentati. L'iscrizione a tali registri costituisce la condizione preliminare e propedeutica per l'accesso alle istituzioni parlamentari e per la partecipazione alle commissioni parlamentari. Per rappresentante di un gruppo di pressione si intende la persona fisica o giuridica che nell'esercizio di un'attività professionale per conto di terzi e dietro remunerazione, effettui comunicazioni, in forma scritta o orale, presso gli organi democratici.

In particolare, nel Regno Unito, l'esercizio dell'attività di rappresentanza di interessi particolari senza previa registrazione, oppure la comunicazione di dati incompleti o inaccurati al momento dell'iscrizione all'apposito registro, costituiscono comportamenti qualificabili come reati.

Oltre al registro, con gli interventi di regolamentazione dell'attività di *lobbying*, sono stati introdotti i codici etici e deontologici ai quali devono attenersi i rappresentanti democratici e i *lobbisti*, nell'esercizio dell'attività di rappresentanza, rispettivamente degli interessi democratici da una parte e degli interessi particolari dall'altra, al fine di evitare il rischio, reale o apparente di influenze illecite o determinare conflitti di interessi. In particolare, agli *ex*-ministri è espressamente precluso lo svolgimento di attività di *lobbying* per un certo periodo successivo alla cessazione della carica.

L'istituzione, rispettivamente, della tenuta del registro dei rappresentanti degli interessi particolari, da una parte, e dei Codici etici, dall'altra, consente la trasparenza e il controllo dei soggetti che operano nell'attività di *lobbying* e dell'esecuzione stessa di tale attività, delineando con maggiore precisione la linea di confine tra la rappresentanza degli interessi leciti e la mediazione illecita.

In conclusione, pare proprio, anche alla luce della comparazione con altri ordinamenti, che il bilanciamento tra politiche anticorruzione e regolazione delle *lobbies* nel nostro ordinamento non sia stato raggiunto. Si è fatto un primo passo criminalizzando il traffico di influenze illecite, ma manca completamente la regolazione del fenomeno *lobbista*.

⁴³ Si tratta, per il Regno Unito del *Transparency of Lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014* e per la Francia della *Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.

Pertanto, è possibile auspicare, proprio per la presenza del reato di traffico di influenze illecite nel nostro ordinamento, che il legislatore intervenga nella regolazione delle attività delle *lobbies*.

In questa direzione, la presenza di una regolazione normativa del *lobbying* costituisce, in un certo senso, un intervento di politica anticorruptiva. Difatti, in assenza della regolazione anche la repressione penale si imbatte in un'efficacia ridotta.

La regolazione delle lobbies nelle politiche anticorruzione tra prevenzione e strumenti repressivi

Il rapporto tra regolazione delle *lobbies* e politiche anticorruzione rappresenta uno dei bilanciamenti più complessi ed interessanti degli ultimi anni, in molti Paesi, soprattutto, per la crescente esigenza di contrasto alla corruzione e per il controverso ruolo delle *lobbies* nelle democrazie. In Italia, in particolare, la quale ha iniziato a occuparsi, tardivamente, a livello legislativo, della necessità di contrastare la corruzione, solo dal 2012 si è creata una interessante e particolare esperienza di contemperamento tra misure di prevenzione della corruzione, che mirano a una maggiore trasparenza, e strumenti repressivi, quale il reato di traffico di influenze illecite, con una regolazione indiretta delle *lobbies*. In particolare, l'introduzione del reato di traffico di influenze illecite ha fatto emergere, nei gruppi di pressione degli interessi privati sulle istituzioni, l'esigenza di una regolazione dell'attività di questi gruppi. Il presente lavoro si occupa, pertanto, di tratteggiare il rapporto tra regolazione delle *lobbies* e politiche anticorruzione nel sistema penale italiano, evidenziando i punti di forza di tale esperienza e i problemi ancora aperti che richiederebbero un intervento diretto del legislatore.

The regulation of lobbies in anti corruption policies between prevention and repressive tools

The relationship between lobbies regulation and anti-corruption policies represents one of the most complex and interesting balances of recent years, especially in many countries, due to the growing need to fight corruption and the controversial role of lobbies in democracies. In Italy, in particular, which began to deal, late, at the legislative level, with the need to fight corruption, only in 2012 has an interesting and particular experience of reconciliation between corruption prevention measures been created, which aim to greater transparency, and repressive tools, such as the crime of trafficking in illicit influences, with indirect regulation of lobbies. In particular, the introduction of the crime of trafficking of illicit influences has brought to light in the pressure groups of private interests on institutions the need for regulation of the activity of these groups. This paper therefore deals with outlining the relationship between lobbies regulation and anti-corruption policies in the particular Italian experience, highlighting the strengths of this experience and the still open problems that would require direct intervention by the legislator.