

## Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la *pressione*\*

di Pier Luigi Petrillo \*\*  
(10 luglio 2015)

### Premessa

La tematica della regolamentazione dei gruppi di pressione torna ciclicamente all'attenzione dell'opinione pubblica, della politica e della dottrina, anche in coincidenza con l'emergere di fenomeni di corruzione. Non v'è dubbio, infatti, che nell'immaginario collettivo la corruzione sia l'espressione più evidente dell'attività di lobbying sebbene quest'ultima sia, in realtà e come si cercherà di evidenziare in queste poche note, l'esercizio di un diritto costituzionale legittimo. E tuttavia l'assenza di regole chiare ed organiche volte a disciplinare il lobbying nel nostro Paese, hanno prodotto la certezza dell'associazione corruzione/lobby e, soprattutto, hanno consentito a soggetti di dubbia moralità di intermediare interessi privati presso i decisori pubblici, specialmente politici.

Con questa premessa, la riflessione che qui si conduce sarà basata su 3 punti

*In primo luogo* svolgerò alcune sintetiche riflessioni sul rapporto tra gruppi di pressione e ordinamento democratico e sui motivi per cui si rende urgente una regolamentazione del fenomeno lobbistico.

*In secondo luogo* sintetizzerò quelli che sono i modelli di regolamentazione del fenomeno lobbistico offerti dagli altri ordinamenti democratici che sono già intervenuti in materia, e richiamando, sempre per punti, alcuni tentativi di regolamentare la materia in Italia.

*In terzo luogo* svolgerò alcune brevi osservazioni sui disegni di legge presentati fino ad ora in Commissione, anche alla luce delle prime due riflessioni, al fine di individuare, nel concreto, come regolamentare la materia.

### 1. Sul rapporto tra gruppi di pressione e ordinamento democratico

La parola "lobby", o, tradotta in italiano "gruppo di pressione", indica un qualsiasi gruppo di persone, anche giuridiche, accomunate da un medesimo interesse che si pone l'obiettivo di influenzare il decisore pubblico (cfr. Mattina, Morlino). Gli elementi dunque che, anche da un punto di vista giuridico, caratterizzano tale soggetto sono 1) l'esistenza di un interesse che accomuna tali individui, interesse non necessariamente economico e di portata talvolta anche molto diffusa (si pensi ad un'associazione animalista o ambientalista); 2) la volontà di tale soggetto di porre una azione di influenza; 3) di rivolgere tale influenza non verso chiunque ma verso un decisore pubblico.

La normativa, dunque, che regolamerà tale fenomeno, dovrà necessariamente indicare la tipologia di interesse che necessita di essere regolato, quali tipi di azioni sono da considerarsi lobbying e poi il livello di decisore pubblico oggetto di disciplina, tenendo presente un fatto evidente: non fanno lobby solo i portatori di interessi economici e non sono solo politici i decisori pubblici. In altre parole, come l'esperienza europea insegna, sono numerose le lobby che rappresentano interessi non economici e di natura collettiva, come le lobby ambientaliste o animaliste o per i diritti umani, il cui peso è sempre più rilevante nei processi decisionali. Al tempo stesso, sarebbe sbagliato far coincidere la nozione di decisore pubblico con quello di decisore politico: decide chi ha il potere di decidere, ma non sempre chi ha questo potere è stato eletto. Basti pensare al ruolo svolto da un capo di gabinetto o da un direttore generale in un Ministero o a quello dell'assistente

---

\* L'intervento riprende, aggiornandola, l'Audizione svolta presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, il 12 febbraio 2015, sui disegni di legge in tema di regolamentazione dei gruppi di pressione.

di un deputato o al commissario di una Autorità indipendente. Tutti decisori pubblici, anche se non politici.

In secondo luogo, per quanto attiene l'attività di lobbying, deve ricordarsi che essa non necessita di un riconoscimento normativo nel senso che per il suo esercizio non serve una legge. E ciò perché la Corte costituzionale, in diverse sentenze, dal 1974 ad oggi, ha già riconosciuta come legittima l'attività di influenza del decisore pubblico da parte di interessi organizzati, fondandosi sul combinato disposto degli articoli 2, 3, 18 della Costituzione. Per la Corte, infatti, l'attività finalizzata ad influenzare il decisore pubblico, specialmente quello politico, ovviamente con mezzi leciti, è l'esercizio di un diritto costituzionale e come tale spetta alla legge assicurare che tale diritto sia esercitato effettivamente secondo gli stessi principi costituzionali di trasparenza dell'azione pubblica. In altre parole: la legge dovrà assicurare che l'attività di lobbying sia svolta in modo rispettoso degli altri principi costituzionali (trasparenza, imparzialità della pubblica amministrazione, uguaglianza, libertà di associazione ecc.) ma non potrà certo vietarla o limitarla perché, in tal caso, sarebbe palese l'incostituzionalità.

L'esistenza dei gruppi di pressione e della loro azione di influenza sui decisori pubblici rappresenta dunque, un elemento caratterizzante non solo ogni ordinamento democratico ma l'essenza stessa della democrazia pluralista: non a caso in quei sistemi in cui la libertà di espressione non è garantita e la libertà di associazione assicurata, in cui, in sostanza, i principi basilari della democrazia latitano, l'azione dei gruppi di pressione è sempre vietata (cfr. il numero monografico della rivista *Percorsi costituzionali*, 3, 2012).

## **2. Sul perché è necessaria (e urgente) una regolamentazione del fenomeno lobbistico**

Se è vero, come ci siamo detti e come ci ricorda la Corte costituzionale, che il lobbying è l'esercizio di un diritto costituzionale, e che non serve certo una legge per riconoscere come lecita tale attività, allora perché è necessario e urgente regolamentare il fenomeno lobbistico?

Possiamo individuare almeno 6 diverse motivazioni.

*In primo luogo* perché l'art. 1, comma 75, della legge 6 novembre 2012 n. 190 (legge anti-corruzione o legge Severino) ha introdotto una nuova fattispecie di reato, ex art. 346-bis del Codice Penale, il traffico di influenze illecite che tende a criminalizzare chi, sfruttando effettivi rapporti e conoscenze col decisore pubblico, si fa dare o promettere una qualche utilità al fine di influenza tale decisore. Ma è questa è proprio l'attività di lobbying; non a caso nel corso del dibattito parlamentare, l'allora Ministro della Giustizia riconobbe la necessità di introdurre una regolazione dell'attività lecita di influenza proprio a fronte di tale nuova disposizione penale, impegnando il governo in tal senso (cfr. Camera dei deputati, seduta del 14 giugno 2012, ordini del giorno n. 9/4434-A/14 a prima firma Moroni e n. 9/4434-A/18 a prima firma Cimadoro, entrambi accolti dal Governo)<sup>1</sup>. Non stupisce, quindi, che l'ufficio studi della Cassazione, un mese dopo l'approvazione della nuova legge, commentando il nuovo reato evidenziava la necessità di approvare in tempi brevi una legge sul lobbying così da evitare di trovarsi dinanzi ad una fattispecie penale talmente ampia da essere viziata di incostituzionalità.

*In secondo luogo* perché si deve assicurare l'imparzialità del decisore pubblico ex art. 97, comma 2, Cost. che, specialmente se non politico, prima di decidere deve poter ascoltare tutti i portatori di interessi particolari e non soltanto quelli a lui legati da rapporti di clientela o parentela (come scriveva negli anni '60 Joseph La Palombara analizzando il sistema politico italiano - cfr. J. La Palombara, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Edizioni Comunità, Milano, 1967).

---

<sup>1</sup> Sui primi effetti di questo nuovo reato cfr. Cassazione, VI sez. penale, 18 aprile 2013, n. 17941.

*In terzo luogo* perché si tratta di assicurare la concorrenza tra diversi operatori privati: per quale motivo le società di un certo settore economico, le cui quote azionarie sono detenute in tutto o in parte dal Ministero dell'Economia ad esempio, che, tuttavia, operano nel mercato come liberi battitori, devono essere privilegiati nei loro rapporti con le istituzioni rispetto ai loro diretti concorrenti nel medesimo mercato?

*In quarto luogo* perché si tratta di assicurare la trasparenza del processo decisionale così come previsto dalla Costituzione che agli articoli 64 (sedute pubbliche delle Camere), 73 (pubblicazione delle leggi), 97 e 98 (organizzazione degli uffici pubblici) declina una vera e propria teoria della trasparenza nei processi decisionali pubblici<sup>2</sup>. Perché è impossibile oggi ricostruire la "filiera" del processo decisionale e comprendere chi c'è dietro un certo emendamento parlamentare, come mai il governo ha cambiato opinione, chi ha influenzato chi e per quale motivo?

*In quinto luogo* perché la normativa in materia di finanziamento privato della politica, nell'assenza di una regolamentazione del fenomeno lobbistico, consegnerà la politica nelle mani dei grandi gruppi di interessi economicamente più forti. Questo punto è stato già evidenziato in un'inchiesta molto efficace del giornalista Giovanni Grasso su *L'Avvenire* e non mi pare sia stato ripreso, con la medesima attenzione e precisione, da altri giornali. Eppure non è certo secondario: la nuova legge sul finanziamento della politica sembra scritta da una delle peggiori lobby italiane perché, per come è formulata, non consentirà di fatto di conoscere chi paga chi. Si consegnerà, in questo modo, la vitalità della democrazia nelle mani di chi ha i soldi: si badi bene, chi scrive non è contrario al finanziamento dei privati alla politica ma è contrario al finanziamento oscuro alla politica. La nuova legge non prevede, di fatto, norme di trasparenza e rimette alla buona volontà del finanziatore la decisione di appalesarsi o meno. E' un contro senso!

C'è poi un *sesto motivo* per cui è opportuno regolamentare la materia e ce lo ricorda, nel 2004, la Corte Costituzionale: coinvolgere i portatori di interesse nel processo decisionale rende l'atto conclusivo di questo processo più efficace e attuabile. In altri termini: le lobby migliorano la qualità della regolamentazione se l'istruttoria normativa è svolta in modo serio, partecipato e assicurando parità di accesso a tutti gli interessi. Facciamo qualche esempio: devo decidere se vietare o meno l'uso dei tappi di sughero per le bottiglie di vino. Come faccio a deciderlo se non ascoltando chi produce tappi di sughero e chi produce vino? Solo loro sapranno gli effetti concreti di questa norma nel loro contesto lavorativo: ignorandoli, rischio di approvare un "mostro giuridico" che o non troverà mai applicazione o, se applicato, produrrà danni per la nostra comunità. E' ovvio che questo ragionamento regge fintanto che, in fase istruttoria, ascolto tutti gli interessi e non solo i soliti amici (o magari i finanziatori della mia campagna elettorale ...) e lo faccio in modo assolutamente trasparente.

Queste motivazioni le ritroviamo, non a caso, nei diversi studi elaborati a livello internazionale in materia di lobbying e trasparenza del processo decisionale. Si pensi, ad esempio, ai principi elaborati dall'OCSE/OECD (cfr. OECD, *Lobbyists, government and Public Trust*, vol. 3, dicembre 2014).

### **3. Su come le *lobbies* sono regolamentate all'estero**

Lo studio del diritto comparato evidenzia come vi siano, nel mondo, 18 paesi che hanno regolamentato, con modalità differenti, il rapporto tra decisore pubblico e portatore di interesse particolare.

E' bene evidenziare che si tratta di un rapporto tra due soggetti diversi: ciò implica che quando si discute di regolamentare il fenomeno lobbistico, necessariamente devono considerarsi le due facce della medesima medaglia, ovvero da un lato i decisori pubblici,

---

<sup>2</sup> Cfr. , quanto meno, Corte Cost. n. 262/1997, 300/2000, 372/2004, 172 del 2005. .

dall'altro i lobbisti. In altri termini, la regolamentazione di tale fenomeno impone, da un lato, norme rivolte ai decisori pubblici, e, dall'altro, norme rivolte ai portatori di interesse.

Dall'analisi comparata è possibile evidenziare come vi siano 3 modalità differenti nel regolamentare il rapporto tra decisori pubblici e gruppi di pressione .

La prima, che può essere definita *regolamentazione-trasparenza*, è finalizzata a garantire la trasparenza del processo decisionale anche attraverso la previsione di un albo pubblico cui i lobbisti sono tenuti ad iscriversi, ovvero la pubblicazione degli interessi rappresentati più o meno direttamente dai parlamentari (attraverso, ad esempio, l'indicazione sul sito web del Parlamento dei compensi da loro ricevuti).

Lo scopo di questa regolamentazione, propria dell'ordinamento canadese, di quello britannico e di quello israeliano (per limitarsi a qualche esempio), è quello di rendere il luogo della decisione trasparente come avesse pareti di vetro: il cittadino al pari del portatore di interessi particolari ha diritto a guardare cosa accade dentro la stanza e ad ascoltare la discussione, ma resta fuori dal luogo, non partecipa al processo se non quando il decisore esce dalla stanza e, sempre pubblicamente, si confronta con l'interessato. Ciò, è evidente, presuppone – perché il sistema funzioni – una cittadinanza attiva e consapevole.

La seconda, che può essere definita *regolamentazione-partecipazione*, pur riconoscendo la trasparenza del processo decisionale elemento indefettibile, si pone l'obiettivo di rendere i portatori di interessi particolari partecipi del processo decisionale. In questi ordinamenti (ad esempio Usa, Australia, per certi versi UE, per fare solo qualche esempio), si riconosce un vero e proprio diritto dei lobbisti a partecipare al processo decisionale, tanto che, se questo non viene coinvolto, il processo è viziato e annullabile.

Il luogo della decisione è, usando la stessa metafora precedente, una stanza con le pareti di vetro cui, però, i portatori di interesse hanno diritto ad entrare e a sedere al tavolo della decisione, e vi è l'obbligo, più o meno regolamentato, per il decisore di spiegare le ragioni della propria scelta e di evitare ogni possibile situazione di (potenziale) conflitto con i lobbisti. E' il modello statunitense (riformato da ultimo nel giugno 2012), dove i lobbisti registrati nell'apposito albo hanno diritto ad essere ascoltati dalle Commissioni nelle materie di loro interesse.

Emerge, peraltro, un ulteriore elemento. Sia la regolamentazione-trasparenza che la regolamentazione-partecipazione si basano su due livelli di norme: alcune dirette a regolamentare il comportamento del decisore pubblico (in tal senso si parla di "norme interne") attraverso l'approvazione di codici di condotta, altre dirette a regolamentare il comportamento dei lobbisti (c.d. "norme esterne") ed entrambe dirette a regolamentare i rapporti tra decisore pubblico e lobbisti.

In entrambi i sistemi, infatti, vi sono norme che impongono ai decisori pubblici di rendere trasparente anche i loro interessi: chiunque può, così, conoscere se un certo decisore è iscritto ad una certa associazione, se possiede determinate azioni o se è solito frequentare determinati ambienti, se ha ricevuto regali "d'uso" (ovvero gli unici ammessi, quelli in occasione delle feste comandate purché inferiori ai 100 euro circa) e da chi, se ha avuto rimborsi o contributi di sorta, se ha partecipato a convegni, seminari o altri eventi. Ugualmente vi sono norme che introducono divieti di "revolving door" o prevedono periodi di "cooling off" (ovvero raffreddamento) prima di assumere nuovi incarichi da parte di decisori pubblici, al fine di evitare conflitti di interessi.

Accanto a questi due modelli, vi è una terza modalità di regolamentazione del fenomeno lobbistico che può essere definita - a partire dal caso italiano - come regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico.

In questo caso - emblematico nel nostro ordinamento ma anche in Argentina, Perù, Costa Rica, Brasile, Grecia, Spagna- vi sono numerose norme che, da un lato, impongono la trasparenza del decisore pubblico e, dall'altro, quella dei portatori di interessi. Tuttavia

questo insieme di norme è privo di un quadro regolatorio omogeneo ed organico; appare essere mosso da una logica casuale, sporadica, strisciante come quel serpente che sulla sabbia prosegue il suo cammino senza farsi vedere. Ciò accade anche per evitare di ammettere che il Re è nudo, come scrive Frosini, ovvero che la decisione pubblica, negli ordinamenti democratici, è sempre il frutto di un negoziato tra interessi contrapposti.

Si possono fare molti esempi. Sul versante governativo si pensi all'AIR ovvero all'Analisi di impatto della regolamentazione che, per legge, deve essere realizzata da ciascun Ministro proponente un disegno di legge ascoltando e consultandosi con i portatori di interessi particolari; sul versante parlamentare si pensi, con una logica a specchio, all'istruttoria legislativa c.d. "aperta". O ancora: alle norme sul finanziamento delle fondazioni politiche o dei partiti politici, a quelle sull'anagrafe patrimoniale degli eletti che si scontra con un inesistente diritto dei decisori alla riservatezza, o a quelle sull'accesso ai luoghi istituzionali "a discrezione dei decisori". Si tratta di un lungo elenco di norme (ne conto almeno 125), di diverso ordine e grado (leggi, decreti legislativi, regolamenti, decreti ministeriali, circolari presidenziali), che, in modo disorganico, definiscono un timido quadro regolatorio del fenomeno lobbistico: tali norme, tuttavia, non vengono applicate o, nel peggiore dei casi, una volta che sono state approvate è stato individuato, da parte dello stesso autore, un escamotage per non applicarle. In psichiatria questo atteggiamento si chiama schizofrenico.

Il quadro regolatorio italiano è inoltre complicato dal fatto che 3 Regioni italiane, la Toscana, l'Abruzzo, il Molise, hanno approvato leggi in materia che tuttavia sono in buona parte inutili o disapplicate, al pari di quanto previsto dallo Statuto della Regione Siciliana che espressamente prevede il coinvolgimento dei gruppi di pressione nei lavori dell'Assemblea regionale rinviando ad un regolamento, mai approvato dal 1948 ad oggi, la sua disciplina.

L'effetto è che in Italia, per tornare all'immagine precedente, il luogo della decisione, lungi dall'aver pareti di vetro, ricorda una *brasserie* ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore, dove, pur entrandovi, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti. E' questo elemento che qualifica la forma di governo italiana che, di conseguenza, può definirsi "a interessi oscuri" intendendo, con questa espressione, quelle forme di governo dove sono assenti o carenti o disapplicate le norme comportamentali per i decisori pubblici, dove non possono essere conosciute, nel dettaglio e con facilità di accesso, le fonti di finanziamento della politica, dove il decisore pubblico negozia con le lobby il contenuto della decisione stessa senza che ciò avvenga secondo regole chiare, certe, trasparenti, uguali per tutti.

#### **4. Sui tentativi italiani di regolamentare il fenomeno lobbistico**

Ad oggi sono stati presentati 58 disegni di legge, di cui 1 di iniziativa governativa. Come detto, nessuno è stato mai discusso più di qualche giorno nelle Commissioni competenti, ad eccezione degli attuali disegni di legge ora in discussione presso la Vostra Commissione.

Accanto ai disegni di legge, giova ricordare come ciclicamente i presidenti dell'Assemblea del Senato e della Camera intervengano dichiarandosi favorevoli a regolamentare il fenomeno lobbistico, quanto meno per evitare i consueti bivacchi all'esterno delle Commissioni parlamentari in occasione delle sedute di bilancio.

A memoria possiamo ricordare l'intervento in tal senso del Presidente del Senato Schifani, datato 26 febbraio 2012, il quale fece approvare il 28 febbraio 2012 dal Consiglio di presidenza le linee guida per la redazione di un regolamento interno della rappresentanza di interessi, al fine di disciplinare i rapporti tra senatori e portatori di istanze della realtà economica, sociale e culturale alla luce dei principi del pluralismo e della trasparenza,

senza, ovviamente, che a tale proposta sia dato alcun seguito. O, più di recente, gli interventi dei Presidenti Boldrini e Grasso in occasione dell'ultima legge di stabilità e ... della precedente legge di stabilità. Ciclicamente, di fronte all'attenzione dei media, i vertici delle istituzioni parlamentari intervengono dicendosi favorevoli alla regolamentazione del settore, salvo poi non dare seguito nemmeno alle reiterate richieste in tal senso presentate dal Vice Presidente della Camera Luigi di Maio<sup>3</sup>.

Sul fronte governativo si contano diversi tentativi.

Nel 2007, durante il secondo governo Prodi, l'allora Ministro per l'attuazione del programma di governo, Giulio Santagata, spronato dal suo capo di gabinetto, il Consigliere di Stato Michele Corradino e con il coordinamento anche del sottoscritto, fece approvare dal Consiglio dei Ministri il primo e unico disegno di legge in materia d'iniziativa governativa<sup>4</sup>. Qualche mese dopo il governo fu sfiduciato ma la bontà di quel testo è dimostrata dal fatto che tutti i successivi disegni di iniziativa parlamentare altro non facevano se non copiare quell'articolato.

Nel 2012, sotto il governo Monti, ci riprovò Mario Catania, allora Ministro dell'Agricoltura, istituendo l'obbligo per i lobbisti "agricoli" di iscriversi in un elenco pubblico<sup>5</sup>. La netta contrarietà delle principali organizzazioni di categoria (Coldiretti, Cia, Confagricoltura) fece naufragare l'esperimento<sup>6</sup>.

Nel 2013 è il presidente del Consiglio Enrico Letta, in prima persona, a farsi promotore di una organica regolamentazione del lobbying, chiedendo al segretario generale di Palazzo Chigi, Roberto Garofoli, e al sottoscritto, di predisporre una bozza di disegno di legge in materia. Nel maggio del 2013 il Consiglio dei Ministri approvò le linee guida di tale provvedimento ma, ad esito di un impegnativo lavoro anche comparato, a luglio 2013 il Consiglio medesimo decise di non approvare il testo predisposto e proseguire negli "studi ed approfondimenti comparati"<sup>7</sup>.

Di recente, il governo in carica aveva dichiarato nel Documento di Economia e Finanza 2014 (DEF) che, entro giugno 2014, sarebbe stata presentata una proposta di regolamentazione del fenomeno lobbistico. Sono passati 3 mesi da quella scadenza ma non c'è traccia nemmeno di una qualche bozza. Eppure qualcosa si muove: nel silenzio generale, il Vice Ministro alle Infrastrutture, Riccardo Nencini, è riuscito ad inserire nel disegno di legge delega di riforma del codice degli appalti, un principio legato alla trasparenza dei gruppi di pressione; anni luce lontani dalla regolamentazione delle lobby ma almeno è un segnale. Segnale che ha dato lui stesso, approvando un codice di condotta interno al suo Dicastero con cui ha imposto (purtroppo solo a se stesso) l'obbligo di rendere pubblici tutti gli incontri avuti con i lobbisti, pubblicando settimanalmente sul sito ufficiale del Ministero l'elenco dei lobbisti incontrati e le motivazioni di tali incontri<sup>8</sup>. Una piccola rivoluzione.

E pur tuttavia il governo potrebbe intervenire in materia, senza nemmeno aspettare la legge, con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (che necessita solo di una veloce approvazione in Consiglio dei Ministri ....) finalizzato a regolamentare l'attività di lobbying diretta verso tutta l'Amministrazione esecutiva (dal Governo agli enti pubblici economici). Se solo volesse ...

---

3 Ci si riferisce alla sua lettera del 16 ottobre, a seguito della quale, riportano alcuni quotidiani, l'ufficio di Presidenza avrebbe disposto delle meglio non precisate norme più restrittive per l'accesso dei lobbisti. Quali siano queste norme non è dato sapere .... (cfr. M. Castigliani, *Lobby, Camera limita gli accessi: "Non potranno entrare in uffici commissioni"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 4 novembre 2014).

4 Il gruppo di lavoro costituito ad hoc dal governo Prodi era presieduto dal Consigliere di Stato Michele Corradino, coordinato dal sottoscritto e composto dall'avv. Monica Parella, dal prof. Nicola Lupo, dal cons. Roberto Garofoli, dalla dott.ssa Francesca Basilico.

5 Cfr. DM n. 2284 del 6 febbraio 2012. Il decreto istituiva, a costo zero, una speciale Unità per la trasparenza con il compito di vigilare sull'elenco dei lobbisti, la cui direzione era stata affidata, ovviamente a titolo gratuito, al sottoscritto.

6 M.V. Lo Prete, *L'agenda Monti per smantellare (ancora) il consociativismo italico*, in *Il Foglio*, 24 novembre 2012.

7 L. Milenna, *Ma salta la legge sulle lobby. Controlli troppo severi*, in *La Repubblica*, 6 luglio 2013.

8 M. Salerno, *"Priorità al Made in Italy"*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 gennaio 2015

## 5. Sui 9 disegni di legge presentate in Senato

La Commissione ha ora all'esame 9 disegni di legge, tutti di iniziativa parlamentare, tutti finalizzati ad assicurare sia la trasparenza che la partecipazione del processo decisionale. Le diverse proposte non sono poi, nella sostanza, così diverse e sarà senz'altro agevole elaborare un testo unificato. Si trovano molte norme che, se approvate, trasformerebbero il volto delle istituzioni italiane, rendendo effettivo, tra gli altri, quel diritto costituzionale di tutti i cittadini a conoscere i vari soggetti, politici e non, che influenzano la formazione dell'indirizzo politico del Paese.

Sinteticamente evidenzio 5 aspetti estremamente positivi tutti contenuti, con sfumature di diversa intensità, nei provvedimenti all'attenzione della Commissione.

In primo luogo la previsione di un registro obbligatorio cui i lobbisti devono iscriversi.

In secondo luogo la nozione molto ampia che viene data di decisore pubblico, così da evitare che, ad esempio, siano sottratti all'applicazione della norma i membri degli uffici di diretta collaborazione dei decisori politici o i dirigenti pubblici.

In terzo luogo la previsione di obblighi di trasparenza per i decisori pubblici (al riguardo i disegni di legge di iniziativa della sen. Puppato e quello del sen. Nencini mi sembrano più consistenti).

In quarto luogo il coinvolgimento dei portatori di interesse nella fase di elaborazione della normativa.

In quinto luogo l'obbligo di "tracciare" lo scambio di informazioni tra decisori e lobbisti sia prevedendo una relazione periodica da parte di questi ultimi, sia dando conto nelle relazioni illustrative delle attività di lobbying svolte per sostenere o meno le proposte contenute nel provvedimento.

E pur tuttavia è questa la strada giusta?

## 6. Siamo realisti: non chiediamo l'impossibile. La proposta di un provvedimento in due tempi.

Senza dubbio i disegni di legge delineano un quadro regolatorio omogeneo; certo, non intervengono sul finanziamento della politica da parte dei privati né coordinano le varie proposte con le numerose norme vigenti in materia, ma è molto di più di quello che potremmo meritare. Se anche solo uno di questi disegni di legge fosse approvato, infatti, all'improvviso il nostro Paese passerebbe dall'anno zero della trasparenza all'anno duemila, non avendo nulla in meno rispetto all'ordinamento britannico o a quello statunitense o a quello canadese in termini di trasparenza del processo decisionale pubblico.

E' realistico che ciò accada?

Domandiamoci: come mai in tanti anni nessun disegno di legge ha mai visto la luce? Come mai, pur in presenza di scandali sempre più gravi, di fenomeni patologici diffusi a tutti i livelli di governo, non è mai stata approvata alcuna norma organica in materia? Eppure a voce tutti si dichiarano pronti a votarla: non esiste parlamentare o lobbista che dica pubblicamente di essere contro una norma in questo settore .... eppure la norma non c'è. Perché?

Forse per la paura di dover gestire dall'oggi al domani un meccanismo di trasparenza che potrebbe mettere in discussione quei numerosi rapporti di clientela e parentela su cui ancora oggi si basano alcune delle decisioni pubbliche più significative.

Da qui la proposta che ha un contenuto provocatorio. Procediamo per fasi, distinguendo due tempi: la legge potrebbe, dapprima, per un periodo sperimentale di tre anni, prevedere un registro volontario per lobbisti e decisori pubblici, cui questi soggetti dichiarano gli

interessi rappresentati, gli incontri avuti e l'attività svolta, attribuendo a quei lobbisti che si iscrivono un vantaggio competitivo su quelli che non lo fanno (in termini, ad esempio, di accesso alle sedi istituzionali, di audizioni, anche di materiale c.d. "grigio")<sup>9</sup>. Concluso tale periodo, per così dire, di prova, ad esito di una verifica dell'impatto della regolamentazione, le previsioni contenute nella legge diventerebbero obbligatorie per tutti. In altri termini, occorrerebbe, forse, procedere per gradi, senza volere -come si dice- "tutto e subito".

Bisognerebbe, dunque, procedere con le lobbies secondo quanto gli ingegneri idraulici ci insegnano. Perché le lobbies sono come un fiume. Se non ha argini, quando è in piena, rischia di devastare tutto ciò che ha intorno. Se invece gli argini ci sono e viene fatta una manutenzione costante di questi argini, allora non c'è nulla da temere in caso di piena. Regolare la pressione, in sintesi: è questo che andrebbe fatto. Prima che gli argini si rompano e il fiume esondi.

\*\* Professore Associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza e professore a contratto di Teoria e tecniche del lobbying presso la Luiss Guido Carli – email [pierluigi.petrillo@unitelma.it](mailto:pierluigi.petrillo@unitelma.it)

---

<sup>9</sup> Il Registro per la trasparenza del Ministero dell'Agricoltura prevedeva, ad esempio, che i soggetti iscritti nel registro avevano diritto di intervenire nel processo decisionale con proprie proposte e di partecipare a diverse fasi del procedimento istruttorio, assicurando la massima trasparenza del processo medesimo.