

**CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI**  
**Audizione sui disegni di legge in materia di lobbying**  
Roma, 23 giugno 2020

**Audizione del prof Pier Luigi Petrillo**

Professore Ordinario Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza  
Professore di Teoria e tecniche del Lobbying, Luiss Guido Carli

Ringrazio il Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati e i deputati tutti per l'onore di ascoltarmi in occasione delle audizioni informali sui disegni di legge presentati in materia di attività di rappresentanza degli interessi organizzati.

Mi concentrerò su tre punti, sperando di offrire stimoli e suggestioni, anche comparate, utili per il Vostro lavoro.

**1. Struttura dell'intervento**

*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.

**2. 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. 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<sup>1</sup>.

La norma, dunque, 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 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

---

<sup>1</sup> Riprendo qui quanto ampiamente esaminato in P.L. Petrillo, Teorie e tecniche del lobbying, Il Mulino 2019

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 influenza 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.

### **3. 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 influenzare tale decisore. Tale fattispecie è stata poi modificata dalla legge n. 3 del 2019 (c.d. legge spazzacorrotti) che ha, tuttavia, complicato ulteriormente la situazione punendo la mediazione illecita senza definire il contenuto della mediazione lecita. Che il problema fosse noto dal 2012 è evidente: 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>2</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).

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,

---

<sup>2</sup> Sui primi effetti di questo nuovo reato cfr. Cassazione, VI sez. penale, 18 aprile 2013, n. 17941.

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>3</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. I tetti previsti, infatti, per il finanziamento della politica (ormai solo da soggetti privati) sono facilmente aggirabili e le norme sulla trasparenza dovrebbero essere rese più vincolanti.

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 e ivi il capitolo sull'Italia a cura di P.L. Petrillo).

#### **4. 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, 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

---

<sup>3</sup> Cfr. , quanto meno, Corte Cost. n. 262/1997, 300/2000, 372/2004, 172 del 2005, .

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 4 Regioni italiane, la Toscana, l'Abruzzo, il Molise e le Marche, 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.

## 5. Sui tentativi italiani di regolamentare il fenomeno lobbistico

Ad oggi sono stati presentate 4 proposte di modifica dei regolamenti parlamentari e 79 disegni di legge di cui 1 di iniziativa governativa. Come detto, nessuno è stato mai discusso più di qualche giorno nelle Commissioni competenti, salvo un ciclo di audizioni nel 2015 presso la Prima Commissione del Senato ed ora il ciclo di audizioni presso la Prima Commissione della Camera.

Accanto ai disegni di legge, giòva 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.

**Il tentativo più rilevante di modifica dei regolamenti parlamentari risale al ....**

A memoria possiamo ricordare inoltre l'intervento – nel senso di regolare il fenomeno lobbistico - 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 che a tale proposta sia dato alcun seguito<sup>4</sup>. Più di recente possiamo ricordare gli interventi dei Presidenti Boldrini e Grasso in occasione della discussione dei disegni di legge di stabilità per il 2015 e il 2016.

Alla Camera dei Deputati, dopo le numerose richieste avanzate dal Vice Presidente pro-tempore della **Camera on.le Di Maio<sup>5</sup>, .....**

<sup>4</sup> Lo ricordo in P.L. Petrillo, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2012, pp. 179 ss.

<sup>5</sup> Cfr. la lettera del 16 ottobre 2014 del Vice Presidente della Camera Luigi di Maio alla Presidente Boldrini, a seguito della quale, riportano alcuni quotidiani, l'ufficio di Presidenza aveva disposto delle meglio non precisate norme più restrittive per l'accesso dei lobbisti (cfr. M. Castigliani, *Lobby, Camera limita gli accessi: "Non potranno entrare in uffici commissioni"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 4 novembre 2014).

### 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>6</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>7</sup>. La netta contrarietà delle principali organizzazioni di categoria (Coldiretti, Cia, Confagricoltura) fece naufragare l'esperimento<sup>8</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>9</sup>.

Nel 2014, il governo Renzi 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. In quel governo l'allora **il Vice Ministro alle Infrastrutture, Riccardo Nencini, rispondendo ad una sollecitazione di uno studente del corso della Luiss in Teoria e tecniche del Lobbying, si dettò, primo in assoluto, 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>10</sup>. Successivamente, sempre in quel governo, il Ministro Madia sperimentò la sua agenda per la trasparenza, innovando molto la prassi dei predecessori e dimostrando che una agenda pubblica degli incontri non solo è possibile ma non è onerosa.

Poi col governo Gentiloni il tentativo Calenda di istituire un registro simile a quello del Ministero dell'Agricoltura e dell'Unione Europea, ripreso dal Ministro Di Maio nel primo governo Conte ed esteso al Ministero del Lavoro.

Recentemente l'esperienza più importante è quella del Ministro dell'Ambiente Sergio Costa (Governo Conte II) che, a partire dal 1 agosto 2018, ha introdotto, con decreto, per se, i propri collaboratori e i direttori generali, l'obbligo di tenere una agenda degli incontri con i lobbisti, aggiornata settimanalmente, a costo zero.

## **6. Sui 3 disegni di legge presentate alla Camera**

All'esame della commissione vi sono ora 3 disegni di legge, d'iniziativa degli onorevoli Fregolant, Madia e Silvestri.

## **7. 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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> M.V. Lo Prete, *L'agenda Monti per smantellare (ancora) il consociativismo italico*, in *Il Foglio*, 24 novembre 2012.

<sup>9</sup> L. Milenna, *Ma salta la legge sulle lobby. Controlli troppo severi*, in *La Repubblica*, 6 luglio 2013.

<sup>10</sup> M. Salerno, *"Priorità al Made in Italy"*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 gennaio 2015

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>11</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.

---

<sup>11</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.