

SENATO DELLA REPUBBLICA - COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

Disegno di legge a.S. n. 2495 recante

“Disciplina dell’attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi”

Audizione del prof. avv. Pier Luigi Petrillo

(Professore di Teoria e tecniche del lobbying, Luiss Guido Carli –

Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza)

1. Ringrazio il Presidente Parrini e la Commissione per avermi dato l’onore e l’opportunità di esprimere alcune considerazioni in merito a questo disegno di legge.

2. L’intervento è strutturato in 3 distinte parti.

Una prima parte è dedicata ad una velocissima e sintetica disamina dei diversi modelli regolatori adottati su scala globale dalle principali democrazie (riprenderò qui alcune considerazioni ampiamente svolte nel mio volume “Teorie e tecniche del lobbying” edito da Il Mulino nel 2020, cui rinvio).

Una seconda parte in cui provo a ricondurre, ai suddetti modelli regolatori, lo schema normativo derivante dal DDL oggetto di esame, per come approvato dalla Camera dei Deputati.

Una terza e ultima parte in cui provo a formulare alcune proposte emendative al testo per risolvere quelli che, a mio modesto avviso, possono essere delle contraddizioni del provvedimento.

Prima questione: come sono regolate le lobby a livello globale?

3. A livello globale, secondo gli ultimi dati disponibili (OCSE, 2021), sono 23 gli ordinamenti che hanno adottato una regolazione, più o meno organica, del fenomeno lobbistico.

La dottrina politologica (tra gli altri si veda, da ultimo, Chari et al., *Regulating Lobbying*, Manchester University Press 2021) ha suddiviso le diverse modalità di regolazione del fenomeno lobbistico a seconda della loro efficacia o “robustezza” a rispondere a due obiettivi: assicurare la trasparenza del processo decisionale e garantire l’accountability del decisore pubblico.

Utilizzando gli indicatori elaborati dal Center for Public Integrity (CPI), una delle principali organizzazioni no-profit statunitensi, specializzate in materia, e modificati da diversi autori in dottrina (tra cui Newmark, 2005), questi autori hanno classificato le diverse legislazioni adottate e i diversi strumenti giuridici introdotti a seconda della loro “robustezza”: bassa, media, elevata.

Sono norme a scarsa efficacia quelle che:

- non prevedono modalità informative dettagliate in fase di registrazione da parte del lobbista,
- quelle che qualificano come decisori pubblici solo le autorità politiche (o alcune di esse),
- quelle che non prevedono l’obbligo di dichiarare, per i lobbisti, chi li finanzia e come spendono le risorse.

Rientrano in questo modello “a bassa robustezza” Messico, Israele, Polonia, Germania, Olanda.

Sono norme, invece, a media efficacia, quelle che

- prevedono taluni importanti dettagli informativi in fase di registrazione dei lobbisti (ad esempio l’argomento, la materia, il tipo di attività svolta...);
- includono, nella definizione di decisore pubblico, tutte le autorità politiche e i principali decisori pubblici non politici;
- escludono per il lobbista di dare doni, anche in natura, al decisore pubblico ovvero tracciano ogni finanziamento alla campagna elettorale, a prescindere dal valore economico e dalla tipologia;
- prevedono l’obbligo per i lobbisti di dichiarare (ma non rendere pubblico) il budget a disposizione e come viene speso;
- istituiscono una autorità di controllo che, tuttavia, ha poco personale e poche risorse economiche;
- prevedono un periodo di cooling-off per i decisori pubblici, limitando il revolving-door.

Rientrano in questo modello “a media robustezza” Canada, Slovenia, Ungheria, Lituania, Cile, Francia, Irlanda, Gran Bretagna, Australia, Austria e la normativa adottata a livello di istituzioni dell’Unione Europea.

Sono norme, in ultimo, ad “elevata robustezza” quelle che prevedono:

- 1) una serie di dettagliate e puntuali informazioni che devono essere fornite dal lobbista all’atto della registrazione (ad esempio il nome di tutti i dipendenti o collaboratori che a vario titolo supportano l’attività) con un aggiornamento almeno trimestrale;
- 2) una definizione molto ampia di decisore pubblico che includa chiunque, a qualsiasi titolo, abbia un incarico nell’ambito della pubblica amministrazione, centrale o periferica;
- 3) un registro degli incontri tra decisore e lobbista;
- 4) un rapporto dettagliato delle spese del lobbista, con indicazione puntuale dei destinatari delle stesse;
- 5) una autorità indipendente chiamata a verificare il rispetto della legge, dotata di proprio personale e posta in posizione di indipendenza rispetto a qualsiasi soggetto pubblico;
- 6) un periodo consistente di cooling-off per i decisori pubblici

Rientrano in questo modello solo gli Stati Uniti d’America.

4. Secondo, quindi, questa impostazione, perché una legge in materia sia mediamente efficace rispetto agli obiettivi della trasparenza e della accountability serve prevedere:

- una definizione ampia di decisore pubblico

- l’obbligo per i lobbisti di registrarsi in un elenco pubblico e fornire informazioni dettagliate sull’oggetto della propria attività e sulle spese sostenute
- l’obbligo per i decisori di rendere pubblici gli incontri con i lobbisti
- la possibilità per chiunque di accedere a queste informazioni
- una autorità indipendente dotata di poteri di intervento anche sanzionatori e di personale adeguato
- divieto di revolving door

Seconda questione: quanto è “robusto” il disegno di legge approvato dalla Camera?

5. Questa classificazione ha, a mio avviso, diversi problemi e necessita di essere re-impostata secondo criteri differenti, come dirò a breve. Tuttavia, considerando che si tratta della classificazione maggiormente utilizzata a livello mondiale, possiamo ora chiederci, in questa seconda parte di intervento, dove si collocherebbe il disegno di legge approvato dalla Camera in questa modellistica.

Applicando quindi gli indicatori elaborati dal CPI al provvedimento approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura, possiamo evidenziare come la proposta italiana si collochi nella fascia medio-alta, vantando un indice di efficacia rispetto alla trasparenza e alla accountability molto più vicina al modello statunitense che a quello canadese o francese, e quindi con un impatto molto elevato.

7. Questo dato dovrebbe, quindi, portare a considerare molto positivamente il provvedimento ora all’esame del Senato.

8. Personalmente ho sempre evidenziato come in un Paese come l’Italia passare dall’anno zero della regolazione all’anno mille, in un colpo solo, non sia di per sé positivo perché indurrebbe i più a cercare vie di fuga, “*loopholes*” dentro i quali operare. La storia della legislazione lo dimostra. Per questo mi sono permesso di invocare, anche nel corso dell’esame del medesimo provvedimento alla Camera, un approccio totalmente diverso basato su meccanismi di trasparenza in capo ai decisori pubblici, ovvero ai destinatari dell’attività di lobbying, piuttosto che costruire farraginosi meccanismi burocratici in capo ai singoli lobbisti. Tuttavia, ciascuno di noi ha le sue aspirazioni teoriche ad un mondo migliore e alla legge perfetta (specialmente noi accademici) ma occorre fare i conti con la realtà della politica e dei suoi giusti e legittimi compromessi. Al tempo stesso occorre fare i conti con la situazione in cui siamo, dove il lobbying è sempre più confuso, a torto, con la corruzione, dove il decisore pubblico è impaurito dall’incontrare il lobbista anche per il reato di traffico di influenze illecite: in questa realtà serve, quanto prima, che il Parlamento approvi una legge in materia che, ancorché non sia la migliore possibile, definisca il quadro regolatorio.

9. Torno su questo ultimo aspetto: oggi in Italia il lobbying è regolato solo dal punto di vista patologico per tramite della fattispecie penale del traffico di influenze illecite. Si tratta di una fattispecie-grimaldello che serve alla magistratura per indagare qualcuno ma che, alla prova dei fatti, non ha portato ad alcuna condanna (dal 2012 ad oggi si contano condanne per questo reato su una mano sola, data la vacuità della fattispecie e l’indimostrabilità della stessa). Basta, tuttavia, la sola previsione della fattispecie, e quindi la sola notizia

dell'avvio dell'indagine, per stravolgere la vita delle persone, decisore pubblici o lobbisti che siano. Occorre quindi con assoluta urgenza definire il lobbying in termini fisiologici così anche da creare una cornice alla fattispecie penale (oltre la quale scatta il reato) e, soprattutto, consentire ai lobbisti di contribuire serenamente alla formazione della decisione pubblica. Per questo il disegno di legge approvato alla Camera, lungi dall'essere il migliore possibile (cosa che non sarà mai), dovrebbe essere approvato con assoluta urgenza.

10. D'altronde, applicando gli indicatori elaborati per la classificazione mondiale della regolazione del lobbying al provvedimento ora all'esame del Senato, l'esito è molto favorevole.

11. Tuttavia quel sistema di indicatori dimentica due elementi cruciali:

- da un parte, l'attività di lobbying serve a migliorare la qualità del processo decisionale e il contenuto stesso della decisione pubblica, consentendo al decisore pubblico di decidere in modo responsabile, e, dunque, a migliorare la democrazia stessa;
- dall'altra, regolare il lobbying serve per evitare comportamenti discrezionali del legislatore, serve, cioè, per assicurare che tutti i lobbisti abbiano parità di accesso al decisore pubblico.

Si tratta di due elementi ignorati dalla classificazione e che, a mio avviso, rappresentano due forti criticità del disegno di legge approvato dalla Camera.

Terza questione: come si può rendere più coerente il ddl approvato alla Camera?

12. Vengo, così, alla terza e ultima parte del mio intervento in cui mi permetto, nel profondo rispetto che nutro verso il Legislatore, di formulare alcune considerazioni puntuali sul provvedimento ora all'esame del Senato, lasciando inalterato il quadro complessivo dello stesso e, quindi, limitandomi a formulare delle ipotesi integrative anche alla luce delle criticità evidenziate dalle precedenti audizioni.

13. Le questioni da affrontare attengono a mio avviso a 4 punti:

- la nozione di decisore pubblico
- la nozione di lobbista e i casi di esclusione
- l'autorità chiamata a verificare la corretta applicazione della legge
- i presunti diritti e i doveri degli iscritti e la procedura di consultazione

Primo punto: la nozione di decisore pubblico

14. In merito alla nozione di decisore pubblico, di cui all'articolo 2, lettera d), occorre evidenziare come restino totalmente fuori i dirigenti pubblici: in virtù del provvedimento, chi fa lobby presso il consigliere del municipio II di Roma deve rispettare la legge, mentre chi fa lobby presso il Direttore generale che si occupa a Palazzo Chigi o nei Ministeri dell'attuazione del PNRR, mobilitando miliardi di euro, non deve rispettare la legge. Vedo una certa contraddizione che andrebbe colmata, a mio avviso, aggiungendo, dopo le parole "di cui alla presente lettera" le parole "nonché i titolari di incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165".

Secondo punto: la nozione di lobbista e i casi di esclusione

15. In merito alla nozione di lobbista, di cui all'articolo 2, lettera a), l'OCSE (nel parere fornito alla Camera) evidenzia che potrebbe essere critico o comunque oggetto di contestazione definire quando tale attività sia svolta "professionalmente" essendo questo avverbio il discriminante tra applicare la legge e non. Nella legislazione vigente tale avverbio si trova utilizzato molto spesso (con riferimento, ad esempio, all'imprenditore o al consulente finanziario) e sta ad indicare una attività svolta in modo sistematico e costante, non occasionale. Potrebbe aiutare, forse, formulare tale precisazione a conclusione della lettera a).

16. Una questione più rilevante attiene, da un lato, ai casi di esclusione dalla applicazione della legge e, dall'altro, ai casi di divieto di iscriversi nel registro. Qui qualche confusione sembra proprio esserci.

Esclusione dall'applicazione della legge

17. L'articolo 3 al comma 1 esclude dall'applicazione della legge una serie di soggetti tra cui:

- coloro che intrattengono rapporti con i decisori pubblici per raccogliere dichiarazioni destinate alla pubblicazione (lettera b) e
- i rappresentanti di governi, partiti, movimenti, gruppi politici stranieri (lettera c).
Ed esclude anche una serie di attività come quella costituita da comunicazioni rese nell'ambito di audizioni (lettera h) o consultazioni indette dalla pubblica amministrazione.
Al riguardo sono molto critico.

18. La prima categoria di soggetti citati è talmente ampia che potenzialmente vi potrebbe rientrare chiunque: basterebbe aprire un blog online, sostenere che la relazione con il decisore pubblico è basata sulla finalità di pubblicare sul blog il suo pensiero, e poter esercitare l'attività di lobbying senza dover sottostare all'applicazione della legge. Considerando che oggi chiunque svolga attività di lobbying, specialmente tra le società conto-terzi, ha anche un sito informativo o elabora comunque una pubblicazione (ancorchè, talvolta, a diffusione riservata ai propri clienti), allora è evidente come tale previsione rappresenti la scappatoia ideale per non dovere rendere conto a nessuno. Personalmente propongo di abrogare la lettera b) del comma 1 dell'articolo 3.

19. La seconda categoria, relativa ai lobbisti di Stati esteri, lascia ancora più perplessi. Se ha senso escludere dall'applicazione della legge i rappresentanti ufficiali di Stati Esteri ovvero i diplomatici (ma occorre in tal caso inserire dopo "rappresentanti" la parola "ufficiali" per evitare incomprensioni) non si comprende il senso di una esclusione talmente ampia da ricomprendere finanche un soggetto che lavora per un qualsiasi movimento straniero: nel 2022, come forse ci si sta rendendo conto ora con la terribile guerra in corso, sono diversi e molteplici i movimenti stranieri che esercitano pressione verso lo Stato e il suo apparato. Possibile che debbano essere esclusi dagli obblighi di trasparenza? Personalmente propongo di modificare la lettera c) dell'articolo 3, comma 1, aggiungendo dopo la parola "rappresentanti" la parola "ufficiali" e sopprimendo le parole da "e dei partiti" a "gruppi politici".

20. La lettera h) dell'articolo 3, comma 1, esclude poi dall'applicazione della legge una delle più significative attività di lobbying ovvero quella costituita dalle comunicazioni rese in fase di audizione o nel corso di procedure di consultazioni. Tralasciando la evidente contraddizione con quanto disposto poi dall'articolo 10 dello stesso provvedimento, tale esclusione non trova pari in nessun'altra regolazione al mondo: essere auditi da una Commissione è una occasione molto rilevante per un lobbista, specialmente per quelli meno noti ed autorevoli, e non a caso, come sapete meglio di me, si esercita una diffusa pressione sui gruppi parlamentari per poter far parte dei soggetti che le Commissioni audiscono. Immagino che perfino per questo ciclo di audizioni ci siano state attività di lobbying per poter essere auditi. Suggesto di sopprimere la lettera h).

20. Infine l'articolo 3, comma 2, esclude dall'applicazione della legge l'attività di lobbying istituzionale quella svolta da soggetti pubblici anche territoriali (come le Regioni), nonché l'attività svolta da organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Questa esclusione, come è stato ampiamente detto da tutti coloro che mi hanno preceduto, può porre un potenziale problema di parità di trattamento. Al riguardo suggerisco di modificare il comma 2 sopprimendo le parole da "né alle attività svolte" fino a "imprenditoriali".

Esclusione dalla iscrizione nel Registro

21. In questo ambito riconduco anche le previsioni dell'articolo 4, comma 6, in merito ai soggetti che non possono iscriversi nel Registro.

22. La lettera b) del comma 6 dell'articolo 4 introduce un periodo di "raffreddamento" di 1 anno per gli ex membri del governo nazionale o regionale ma espressamente lo esclude per i parlamentari. Tale esclusione è irrazionale e probabilmente offensiva per il Parlamento stesso. Proporrei di sopprimere le parole da "se svolgono incarichi" fino alla fine della frase. In tal modo, tra l'altro, si introdurrebbe un divieto di revolving door anche per i vertici degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche dove sono molto diffusi i "cambi di casacca" con nocimento, a mio avviso, dell'interesse generale.

23. La lettera c) del comma 6 esclude dall'iscrizione i titolari di incarichi individuali quale esperto. Al riguardo occorre aggiungere coloro che sono titolari, anche a titolo gratuito, di incarichi, a qualsiasi titolo conferiti, presso un ufficio di diretta collaborazione dell'autorità politica (si pensi al consigliere del Ministro a titolo

gratuito che, tuttavia, ben potrebbe esercitare l'attività di lobbying, chiaramente presso una diversa amministrazione per non incorrere in una ipotesi di conflitto di interessi; ma il suo essere consigliere del Ministro gli dà accesso a rapporti, relazioni, e informazioni senz'altro privilegiate). Suggesto quindi di aggiungere, dopo le parole "30 marzo 2001, n. 165" le parole "nonché i titolari di incarichi, conferiti a qualunque titolo, anche gratuito, nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei soggetti di cui all'articolo 2 comma 1 lettera d),".

24. La lettera f) del comma 6 esclude dall'iscrizione i dirigenti estranei alla PA selezionati ai sensi dell'articolo 19 comma 6 del decreto legislativo 165 del 2001. Avrebbe più senso escludere tutti i dipendenti pubblici tout court.

25. La lettera l) del comma 6 esclude coloro che esercitano funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso una serie di soggetti. In questo caso sembra che la ratio di tale proposta formulata nel corso dei lavori alla Camera fosse quella di non prevedere l'obbligo di iscriversi nel registro per i vertici delle società partecipate dallo Stato. Tuttavia, formulata, in tal modo, l'effetto è totalmente diverso ed è quello di non consentire, ad esempio, al direttore delle relazioni istituzionali di una società partecipata dallo Stato di iscriversi, ben potendo iscrivere il suo impiegato collaboratore. Suggesto di sopprimere la lettera.

Terzo punto: Comitato di sorveglianza e autorità garante

26. In merito al terzo punto critico, l'articolo 7 istituisce presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato un Comitato chiamato a vigilare sulla corretta applicazione della legge. A tal fine, l'articolo 12 destina all'Autorità ben 30 unità di personale.

27. In linea teorica si comprende la scelta dell'AGCM considerando il lobbying una libera attività concorrenziale. Non si comprende, tuttavia, perché, allora, la funzione di vigilanza non sia stata assegnata all'Autorità nel suo complesso e quindi ai commissari dell'Autorità, e sia stata invece istituita un figura ibrida all'interno dell'Autorità ma non a questa collegata. In altri termini sembra che l'AGCM si limiti a mettere a disposizione la propria sede e null'altro.

Avrebbe un senso completamente diverso, invece, attribuire la competenza a vigilare sulla legge tout court ai commissari dell'AGCM come avvenuto, ad esempio, con la legge n. 251 del 2004 in materia di conflitto di interessi dei membri del governo o dal decreto legge 1 del 2012 in materia di rating di legalità.

Non si comprende, inoltre, il senso della composizione del Comitato di sorveglianza (il cui nome è veramente inappropriato) con 2 magistrati in servizio (uno dei quali potrebbe perfino essere chiamato a giudicare sul traffico illecito di influenze) e un membro del CNEL.

28. Si propone di riformulare l'articolo 7 (e di conseguenza il resto del ddl) sostituendo la rubrica con la seguente "Competenze dell'Autorità della concorrenza e del mercato", sopprimendo i commi 1, 2, 4, 5, 6, 7, e sostituendo, al comma 3, le parole "Il comitato di sorveglianza" con le parole "L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di cui all'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287" e al comma 9 le parole "Il comitato di sorveglianza" con le parole "L'Autorità".

Quarto punto: Diritti e doveri dei lobbisti

29. Un quarto punto critico attiene agli articoli 5, 8, 9, 10 del provvedimento che definiscono gli obblighi e le facoltà in capo ai lobbisti e ciò che i decisori pubblici possono fare.

Agenda degli incontri: inversione degli obblighi

30. La formulazione di tali articoli appare incoerente con le finalità di cui all'articolo 1 del provvedimento, ed in particolare alla lettera d). Se è da considerare molto positivamente la previsione di cui all'articolo 5 in merito all'agenda degli incontri, non si comprende perché l'onere di tenere tale agenda sia in carico ai lobbisti e non ai decisori pubblici. La scelta, peraltro, di "caricare" il lobbista di tale onere, comporta un meccanismo tortuoso, burocratico e dispendioso per verificare e contro verificare le informazioni inserite. Viceversa se l'obbligo fosse in capo al decisore pubblico, che è pubblico ufficiale, non vi sarebbe necessità di tanta complicazione. Si propone quindi di ribaltare, per così dire, l'onere e, ad ogni modo, per prevenire quanto

meno la diffusione di informazioni riservate o coperte da proprietà intellettuale, al comma 2 dell'articolo 5 si potrebbero aggiungere dopo le parole "rappresentante di interessi" le parole "inserisce nell'agenda le eventuali proposte normative formulate, trasmesse e/o consegnate al decisore pubblico" sopprimendo le parole da "fornisce" a "successivamente ad esso".

"Diritti" dei lobbisti

31. L'articolo 8 evidenzia una chiara incoerenza tra la rubrica ("Diritti") e il contenuto del disposto normativo laddove si precisa, al comma 2, che si tratta di "Facoltà". Qui occorre una scelta di campo in merito agli obiettivi della legge: l'articolo 1 indica, tra gli obiettivi, quello di migliorare la qualità del processo decisionale. Questo processo non si migliora da solo, con la Grazia dello Spirito Santo, ma occorre assicurare il coinvolgimento, trasparente e paritario, dei lobbisti. L'articolo 8 non fa questo ma, all'opposto, costruisce un meccanismo altamente discrezionale rimettendo nelle mani del decisore pubblico di turno la scelta di chi sentire, chi incontrare, chi far entrare nei propri uffici: così formulato l'articolo 8 conferma la visione che il politologo statunitense, Joseph La Palombara, aveva del sistema di relazioni tra pubblico e privato in Italia, un sistema, scriveva, basato su clientela e parentela.

Se si vuole interrompere questa spirale, che tanti danni ha fatto al nostro Paese, occorre che l'articolo 8 costituisca un vero e proprio diritto in capo al lobbista perché in questo modo, da un lato, si espellono dal mercato i tanti faccendieri e racconta-storie che ci sono in giro e, dall'altro, si annulla la discrezionalità del decisore che oggi è basata, appunto, su relazioni amicali o di *do ut des*.

Al diritto del lobbista, quindi, deve corrispondere il dovere del decisore ad ascoltare perché solo in questo modo il decisore potrà elaborare una decisione pubblica che rispecchi l'interesse generale e non quello degli amici discrezionalmente sentiti.

32. L'articolo 8, al comma 1, quindi, andrebbe riformulato sostituendo la parola "può" con la parola "ha il diritto di" e, al comma 2, sostituendo le parole "delle facoltà" con le parole "dei diritti".

Procedura di consultazione e AIR

33. Risponde alla medesima logica contraddittoria la previsione dell'articolo 10 del disegno di legge laddove prevede che ciascun decisore pubblico "possa", se vuole, se crede, come e quando preferisce, avviare procedure consultative pubbliche cui "possono" partecipare i soggetti registrati ma nulla esclude che possano partecipare anche i non registrati. Questa previsione rafforza la pura discrezionalità del decisore pubblico, lo allontana dai modelli "robusti" di legislazione in materia e aumenta il rischio corruttivo e i fenomeni patologici connessi. Piuttosto avrebbe senso, a mio modesto avviso, collegare tale procedura alla redazione dell'AIR (Analisi di impatto della regolazione). Se proprio, in ultimo, si vuole mantenere tale impianto, allora si dovrebbe aggiungere un comma, dopo il 5, nel senso di prevedere l'obbligo di consultazione nei casi per i quali la legge prevede l'obbligo di redigere l'AIR. Si suggerisce una formulazione di questo tipo dopo il comma 5: "6. Nei casi in cui è prevista la redazione dell'analisi di impatto della regolazione di cui all'articolo 14, Legge 28 novembre 2005, n. 246, il decisore pubblico ha l'obbligo di procedere alle consultazioni secondo le modalità di cui al presente articolo".

Doveri dei lobbisti e finanziamento della politica

34. L'articolo 9 comma 1 dispone il divieto per i lobbisti di corrispondere, a titolo di liberalità, alcuna somma di denaro o altra utilità economica rilevante per i decisori pubblici. Al riguardo, al di là del fatto che non si comprende cosa significhi "rilevante", tale previsione, per come formulata, sembra innovare la legge in materia di finanziamento privato della politica escludendo la possibilità per le lobby di finanziare la politica anche nella fase della campagna elettorale. Tale previsione, così rigida, non ha pari in alcuna legislazione al mondo in materia, laddove, invece, sono previsti rigidi meccanismi volti a rendere trasparente la contribuzione (ad esempio inserendo l'eventuale dazione, in modo esplicito ed evidente, nell'ambito del registro dei lobbisti).

Sanzioni

35. Infine, per quanto attiene all'articolo 11 in materia di sanzioni, non si comprende quali siano le sanzioni in caso di violazione della legge (quelle di cui al comma 3? E sono casi esaustivi?). Sarebbe forse più chiaro riformulare l'articolo 11 accorpando i commi 1, 2 e 3 in un unico comma prevedendo le medesime sanzioni.

Conclusioni

36. In conclusione, quindi, suggerirei di:

- ampliare la nozione di decisore pubblico, ricomprendendovi i dirigenti pubblici,
- chiarire meglio i casi di non applicazione della legge e di divieto dall'iscrizione nel registro così da superare eventuali profili di illegittimità costituzionale,
- sopprimere il comitato di sorveglianza e semplificare la competenza attribuendola tout court all'AGCM e ai suoi commissari,
- trasferire gli obblighi di trasparenza in merito agli incontri avuti in capo al decisore pubblico, così da "sgravare" il lobbista di un ulteriore onere,
- eliminare i margini di discrezionalità in capo al decisore pubblico nel coinvolgimento dei lobbisti, prevedendo non una mera facoltà ma un vero e proprio diritto di essere consultati, pur nel rispetto dei tempi procedurali, e comunque sempre quando si deve redigere l'AIR,
- chiarire il nesso tra lobbista e finanziamento della politica.

Proposte emendative

37. Di seguito si riportano alcune ipotesi di emendamento al ddl in esame alla luce delle considerazioni sopra formulate:

- **All'articolo 2, lettera d)**, dopo le parole "di cui alla presente lettera" aggiungere le parole "nonché i titolari di incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165".
- **All'articolo 3, comma 1** apportare le seguenti modificazioni:
 - a) sopprimere le lettere b) e h).
 - b) alla lettera c) dopo le parole "rappresentanti" aggiungere la parola "ufficiali" e sopprimere le parole da "e dei partiti" a "gruppi politici".
- **All'articolo 3, comma 2**, apportare le seguenti modificazioni:
 - a) sopprimere le parole da "né alle attività svolte" fino a "imprenditoriali"
 - b) sopprimere le parole da "se svolgono incarichi" fino alla fine del periodo
 - c) alla lettera c) aggiungere, dopo le parole "30 marzo 2001, n. 165" le parole "nonché i titolari di incarichi, conferiti a qualunque titolo, anche gratuito, nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei soggetti di cui all'articolo 2 comma 1 lettera d);";
 - d) sostituire la lettera f) con la seguente: "f) i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001"
 - e) sopprimere la lettera l).
- **All'articolo 7** apportare le seguenti modificazioni:
 - a) sostituire la rubrica con la seguente: "Competenze dell'Autorità della concorrenza e del mercato"
 - b) sopprimere i commi 1, 2, 4, 5, 6, 7;
 - c) al comma 3 sostituire le parole "Il comitato di sorveglianza" con le seguenti: "L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di cui all'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287"
 - d) al comma 9 sostituire le parole "Il comitato di sorveglianza" con le parole "L'Autorità".
- **All'articolo 5, comma 2**, aggiungere dopo le parole "rappresentante di interessi" le parole "inserisce nell'agenda le eventuali proposte normative formulate, trasmesse e/o consegnate al decisore pubblico" e sopprimere le parole da "fornisce" a "successivamente ad esso".

- **All'articolo 8, al comma 1** sostituire la parola “può” con la parola “ha il diritto di” e, al comma 2, sostituire le parole “delle facoltà” con le parole “dei diritti”.
- **All'articolo 10, aggiungere dopo il comma 5** il seguente: “6. Nei casi in cui è prevista la redazione dell'analisi di impatto della regolazione di cui all'articolo 14, Legge 28 novembre 2005, n. 246, il decisore pubblico ha l'obbligo di procedere alle consultazioni secondo le modalità di cui al presente articolo”.

Pier Luigi Petrillo

Email ppetrillo@luiss.it / pierluigi.petrillo@unitelmasapienza.it

Sito: <https://scienzepolitiche.luiss.it/docenti/cv/340401>