

19 GIUGNO 2019

Regole sul *lobbying* e regole sulla
corruzione: le ragioni economico-
giuridiche di un (auspicato) divorzio

di Riccardo de Caria

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

Regole sul *lobbying* e regole sulla corruzione: le ragioni economico-giuridiche di un (auspicato) divorzio*

di Riccardo de Caria

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

Sommario: **1.** Introduzione: *lobbying* e corruzione. La necessità di una regolazione dei confini. **2.** Analisi della giurisprudenza italiana sul tema, e cenni comparatistici. **3.** Le ragioni economico-giuridiche di una distinzione: perché occorre individuare una soluzione di continuità tra *lobbying* e corruzione. **4.** Conclusioni: le conseguenze in termini pratici e di politica del diritto della distinzione concettuale tra *lobbying* e corruzione.

1. Introduzione: *lobbying* e corruzione. La necessità di una regolazione dei confini

Il tema del rapporto tra (eventuale) disciplina delle attività di *lobbying* e politiche anti-corruzione è al centro di approfonditi dibattiti in molti contesti diversi. Esso trascende dunque, sul piano teorico e concettuale, il caso italiano (che pur viene preso paradigmaticamente ad oggetto di indagine più approfondita), e può essere affrontato in termini generali, validi al di là di confini nazionali. Una prima considerazione che vorrei fare è dunque che le considerazioni svolte sul tema in questione non sono dipendenti dal contesto nazionale, ma a me pare possano applicarsi in diversi sistemi giuridici, a prescindere dal tipo di regolazione del *lobbying* eventualmente adottata, dal tipo di sistema penale, dalla forma di governo, dal grado di diffusione della corruzione¹, e in generale perfino di sistema giuridico. Queste variabili, pur evidentemente molto significative in sé, non sembrano cioè poter influenzare il discorso svolto in questo lavoro, che si sviluppa su un piano eminentemente astratto di politica e analisi economica del diritto, sulla base della convinzione che le conclusioni raggiunte siano applicabili in diversi contesti giuridici.

Ferma restando questa premessa, è indiscutibile che, in prospettiva comparata, esistano notevoli differenze nel modo in cui nei vari ordinamenti si guarda al *lobbying* e poi si decide se e come

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo riprende una relazione presentata al convegno “Il Cantiere delle lobbies” tenutosi a Perugia il 22 e 23 novembre 2018. L’Autore desidera ringraziare, oltre agli anonimi revisori, tutti gli intervenuti al convegno, per le preziose indicazioni e informazioni ricevute, alcune delle quali sono state riprese in questa sede.

¹ Cfr. a questo proposito le statistiche risultanti dalle indagini di Transparency International, e in particolare i rapporti sull’indice di corruzione percepita elaborato da questa organizzazione (attualmente, il più recente è quello del 2018, disponibile su https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018).

regolamentarlo², ma anche dei tratti comuni che si ritrovano piuttosto spesso. Con particolare riferimento a questi ultimi, quanto meno a livello declamatorio³ è piuttosto frequente una (a mio avviso del tutto impropria) critica del *lobbying* come strumento atto ad inquinare l'altrimenti indisturbato perseguimento dell'interesse generale⁴. Anche laddove questa pratica gode di una fortissima protezione costituzionale, come negli Stati Uniti⁵, la sua percezione da parte del pubblico rimane molto spesso fortemente negativa⁶, e perfino in sede scientifica vi è già da molto tempo chi propugna una necessità di limitare il *lobbying* (e la pratica strettamente connessa del finanziamento elettorale da parte dei gruppi d'interesse) proprio per via del sacrificio che comporterebbe per l'interesse generale⁷.

Addirittura, in taluni ordinamenti si è diffusa una caratterizzazione del *lobbying* come una sorta di corruzione organizzata⁸, il che ci porta all'oggetto di nostro interesse: il *lobbying* ha effettivamente a che fare con la corruzione? Se così fosse, inevitabilmente le regole dettate per disciplinare questa attività dovrebbero misurarsi e intrecciarsi con la disciplina penalistica dei reati contro la pubblica amministrazione, e in particolare con il reato di corruzione. Tuttavia, io ritengo, e mi propongo di

² Cfr., tra i molti, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011; R. CHARI – J. HOGAN – G. MURPHY – M. CREPAZ, *Regulating Lobbying. A Global Comparison*, Manchester, 2019²; sia inoltre consentito rinviare a R. DE CARIA, “Le mani sulla legge”. *Il lobbying tra free speech e democrazia*, Milano, 2017.

³ Uso qui una nota terminologia risalente come noto a R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato: sommario delle lezioni di diritto privato comparato tenute nell'Università di Torino nell'anno accademico 1979-1980*, Torino, 1980, pp. 47-48.

⁴ Il primario referente intellettuale di questo orientamento può essere individuato in Jean-Jacques ROUSSEAU, che nel *Contratto sociale*, BUR, Milano, 2005 [1762], libro III, cap. 4, già scriveva: «Nulla è più insidioso che l'influenza degli interessi privati sugli affari pubblici; e l'abuso delle leggi per opera del Governo è un male minore rispetto alla corruzione del Legislatore, effetto inevitabile dei punti di vista particolari. Poiché a questo punto lo Stato viene alterato nella sua sostanza, ogni riforma diventa impossibile»; similmente, nel libro II, cap. 1: «solo la volontà generale può indirizzare le forze dello Stato secondo il fine implicito nella sua istituzione, che è il bene comune; infatti se l'opposizione degli interessi particolari ha reso necessaria la costituzione delle società, è l'accordo di questi stessi interessi che l'ha resa possibile. Il legame sociale è formato da ciò che c'è di comune in questi diversi interessi e se non ci fosse qualche punto in cui tutti gli interessi concordano non potrebbe esistere alcuna società. Ora, è soltanto sulla base di tale interesse comune che la società deve essere governata».

⁵ Cfr. Ancora R. DE CARIA, “Le mani sulla legge”, cit., pp. 147-156.

⁶ Su tutti, forse il gruppo più attivo da questo punto di vista è Public Citizen; v. il loro report *Proposed Reforms Regarding the Disclosure and Regulation of Federal Lobbying*, di luglio 2005, ma sempre attuale, disponibile su <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/proposedreforms.pdf> (ultimo accesso 21 maggio 2019).

⁷ Cfr., tra i molti, R. DWORKIN, *The Curse of American Politics*, in *The New York Review of Books*, 17 October 1996; F. WERTHEIMER, S. W. MANES, *Campaign Finance Reform: A Key to Restoring the Health of our Democracy*, in *Columbia Law Review* 1994, vol. 94(4), p. 1126.

⁸ La letteratura sul nesso tra *lobbying* e corruzione è piuttosto vasta, e spesso ravvisa una sostanziale vicinanza tra le due pratiche: v. tra i molti M. JOHNSTON, *Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet*, in K.A. ELLIOTT (a cura di), *Corruption and the Global Economy*, Washington, DC, 1997, pp. 61 ss.; N. CAMPOS – F. GIOVANNONI, *Lobbying, Corruption and Political Influence*, in *Public Choice*, 2007, vol. 131, no. 1/2, pp. 1–21; D. APOLLONIO – B.E. CAIN – L. DRUTMAN, *Access and Lobbying: Looking beyond the Corruption Paradigm*, in *Hastings Const Law Quart.* 2008, vol. 36, pp. 13 ss.; N. CAMPOS, F. GIOVANNONI, *Political institutions, lobbying and corruption*, 13(4) *Journal of Institutional Economics* (2017), 917-939; F. GOLDBERG, *Corruption and lobbying: conceptual differentiation and gray areas*, 70(1-2) *Crime, Law and Social Change* 197 (2017).

argomentare nelle pagine che seguono, che tale assimilazione vada rigettata, sia sul piano scientifico, sia conseguentemente su quello della politica legislativa. Dopo essermi soffermato su alcune pronunce giurisprudenziali italiane sul tema, ed aver brevemente allargato lo sguardo in prospettiva comparata (§ 2), illustrerò quali sono a mio avviso le ragioni teoriche, soprattutto su un piano economico-giuridico, che inducono a sostenere la necessità di mantenere distinto il piano della regolamentazione del *lobbying* da quello delle norme in materia di corruzione (§ 3). Nel paragrafo finale, trarrò le conseguenze, su un piano di *policy*, del ragionamento svolto, e concluderò formulando l'auspicio che le attuali proposte normative sul *lobbying* in discussione vengano dunque riviste quanto meno sul punto, a molte di esse comune, di istituire un nesso – invece da rigettare – tra l'attività di rappresentanza di interessi e la corruzione, e di conseguenza tra le rispettive discipline (§ 4).

2. Analisi della giurisprudenza italiana sul tema, e cenni comparatistici

Desidero riprendere parte di un'analisi svolta in altra sede⁹ sulla giurisprudenza italiana in materia di *lobbying*, estrapolandone le indicazioni utili per il tema specifico affrontato in questo lavoro, e aggiungendo il riferimento ad alcune sentenze amministrative. Le pronunce italiane in materia sono davvero molto poche, ma sono indicative di un modo di guardare al *lobbying* che spesso è molto vicino all'impostazione qui criticata. A questa analisi farà seguito un breve richiamo di alcuni atti amministrativi meritevoli di menzione, e un piccolo approfondimento comparatistico, incentrato soprattutto su Stati Uniti ed Europa. Un primo frammento piuttosto significativo è quello che si ricava da una sentenza della Corte d'Appello di Firenze¹⁰, che riporta un passaggio della sentenza di primo grado, del Tribunale di Montepulciano: con riguardo a un contratto che avrebbe avuto ad oggetto l'esercizio di attività di pressione sulla pubblica amministrazione per la realizzazione di un centro congressi di capienza superiore a quanto consentito dal piano regolatore, i giudici di prime cure affermarono che «può ritenersi che l'attività suddetta ben possa definirsi quale attività di "lobbista" presso gli organi della pubblica amministrazione. Senonché una siffatta attività non pare francamente meritevole di alcuna tutela secondo il vigente ordinamento giuridico». La Corte d'Appello non tornò sul punto e dunque tale affermazione rimase non contraddetta. Con riguardo poi specificamente alla materia penale, alcune recenti sentenze sono molto preziose per chiarire i confini tra lecita rappresentanza d'interessi presso i pubblici decisori e attività penalmente

⁹ R. DE CARIA, “*Le mani sulla legge*”, cit., pp. 264 ss..

¹⁰ App. Firenze, sez. I, sentenza 27 novembre 2009.

rilevanti¹¹. La prima, del Tribunale di Firenze¹², è relativa ad una vicenda processuale estremamente complessa e di notevole risonanza mediatica, ovvero il maxi-processo ai vertici dell'azienda farmaceutica Menarini, per una serie di reati di tipo fiscale ed economico-finanziario. Tra le diverse imputazioni, ai nostri fini rileva quella alla presidente della società (in concorso con suo padre, nel frattempo deceduto, e con un senatore, non imputato perché il Senato non autorizzò l'uso delle intercettazioni a suo carico), «perché, in concorso tra loro, C.C., quale senatore della Repubblica, presidente della Commissione Permanente Industria e Commercio, A.A.S. e A.L. in qualità di proprietari ed amministratori di fatto del gruppo farmaceutico “M.”, tenevano le seguenti condotte: C., su richiesta degli A., si attivava ripetutamente per ottenere l'approvazione, in sede parlamentare, di un provvedimento normativo volto a bloccare o comunque limitare i poteri regolamentari delle Regioni in ordine alla prescrizione dei farmaci, per tutelare così la quota di mercato dei farmaci coperti da brevetto, quali quelli commercializzati dal gruppo Menarini, a scapito della quota di mercato riservata ai farmaci generici; a tal fine recepiva pedissequamente testi normativi elaborati direttamente dagli A., curando più volte la proposizione degli stessi in sede parlamentare, da ultimo presentando, nella seduta del 28.4.2009, l'emendamento n. 30.0.4 alla proposta di L. n. 1195 riguardante “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”, concordando egli con gli A. le strategie di azione e tenendoli informati sugli sviluppi dell'iter legislativo, interloquendo anche con uffici ministeriali ed intervenendo nell'interesse degli A., presso il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri G.L., quest'ultimo direttamente contattato dagli stessi A. anche tramite la defunta M.G.A.; il C., avendo, nell'occasione, asservito la propria funzione pubblica di parlamentare agli interessi del gruppo “M.”, riceveva, quale corrispettivo per la descritta attività, sfociata anche nella presentazione dell'indicato emendamento, l'utilità tradottasi nella stipula, da parte del gruppo “M.”, di un contratto per la fornitura di libri d'arte (monografia sul “Bronzino”), del valore di circa Euro 164.000,00 con la coniuge R.V. in C., titolare dell'omonima casa editrice».

Con riferimento a tale imputazione, il Tribunale formula delle interessanti osservazioni sulla natura dell'attività di *lobbying*, che vale la pena riportare per intero «Le attività organizzate e coordinate di

¹¹ Sul tema in generale v. le approfondite riflessioni di E. SCAROINA, *Lobbying e rischio penale*, in *Diritto penale e processo*, 2016, pp. 811 ss., per quanto riferito eminentemente all'applicazione dell'art. 346 bis c.p., ovvero il reato di recente introduzione di traffico di influenze illecite.

¹² Trib. Firenze, Sez. II, sentenza 9 dicembre 2016; segnale che si è di recente concluso il processo d'appello, che secondo notizie di stampa ha portato al pieno proscioglimento degli imputati, ma nel momento in cui scrivo la sentenza d'appello non risulta pubblicata su nessuna delle principali banche dati: cfr. *Menarini, motivazione sentenza Appello: non contestabile in sede penale adesione a scudo fiscale*, 9 marzo 2019, https://www.ilmessaggero.it/economia/news/menarini_motivazione_sentenza_appello_non_contestabile_in_sede_penale_adesione_a_scudo_fiscale-4350230.html (consultato il 21 maggio 2019).

pressione politica (c.d. lobbying) dirette a promuovere gli interessi di determinate categorie, più di frequente imprenditoriali ma non solo, presso le istituzioni e in particolare nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, sono esercitate in tutti i paesi di democrazia parlamentare. Negli ordinamenti in cui esistono normative dedicate, il fenomeno è disciplinato in primo luogo tramite l'individuazione, e la determinazione dei limiti cui sono sottoposti per evitare deviazioni, dei soggetti professionali legittimati alla rappresentanza di quegli interessi. Il fondamento giuridico risiede nella riconosciuta liceità di influire sulle scelte legislative, per definizione dirette a perseguire l'interesse generale, proponendo soluzioni, sotto il profilo tecnico e con riguardo alle specificità settoriali, capaci di renderle, nella selezione delle priorità che comportano, compatibili e comunque in minor misura possibile contrastanti con gli obiettivi e le prospettive delle categorie.

La massima parte dei risultati acquisiti mediante l'assunzione delle prove in ordine al capo D) dell'imputazione [quello di nostro interesse, *NdR*] riguardano condotte di pressione politica, e le relazioni a questa funzionali, poste in essere da AS e AL [...], che non presentano caratteri di rilevanza penale. Per questa parte si tratta di elementi circostanziali, non specificamente definiti in rapporto alla contestazione né determinanti se considerati singolarmente, suscettibili di diverse interpretazioni e utili, al più, a delineare un generale contesto di frequentazioni e rapporti costruiti nel tempo da AS, coltivati tramite la risalente amicizia e la consolidata confidenza con Angiolillo che si desumono chiaramente dal tenore delle loro conversazioni, con eminenti personaggi del mondo politico e dello stato-apparato. AS, del resto, era divenuto un imprenditore di fama e prestigio anche internazionale ed era naturale che trovasse ascolto ai massimi livelli istituzionali tanto da scrivere, ricevendo attenzione, al Presidente del Consiglio e ad alcuni Ministri dell'epoca e da ricevere presso la propria abitazione telefonate del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. [...]

Il progetto perseguito da AS nel periodo di interesse era di promuovere l'emanazione di un provvedimento di legge tale da impedire le politiche di contenimento della spesa farmaceutica territoriale adottate da alcune Regioni che avevano previsto criteri, dapprima, di "prezzo di riferimento" e, poi, al fine di superare i limiti introdotti dall'art. 5 comma 5 bis L. n. 222 del 2007 all'applicazione del parametro ritenuto in contrasto con il principio di appropriatezza terapeutica, di "quote prescrittive". L'iniziativa avrebbe dovuto svilupparsi [...] anche nel senso di indurre a considerare gli effetti del blocco delle "pratiche di extrasconto", e ciò a compensazione dei maggiori oneri derivanti dal mantenimento della preferenza per i prodotti oggetto di privativa. Nella situazione prospettata, l'accoglimento delle proposte avrebbe consentito ad alcune aziende farmaceutiche italiane titolari delle licenze [...] di continuare ad avere margini di profitto tali da assicurare remunerazione per le imprese nonché risorse per investimenti nella ricerca, per l'espansione all'estero e per aumentare i livelli occupazionali. [...]

Ebbene, il Tribunale ritenne che tutte le attività svolte dall'imputata con riguardo al tentativo di influenzare in senso favorevole alla sua azienda il disegno di legge di suo interesse, consistenti in rapporti con un ministro e un senatore competenti, realizzazione di uno studio scientifico e organizzazione di incontri con tutti i soggetti chiave della vicenda con cui intratteneva relazioni fossero attività lecite: se ne ricava una generale affermazione di liceità di queste pratiche che genericamente la pronuncia riconduce ad attività di *lobbying*, anche se poi l'imputata viene poi effettivamente condannata per l'episodio corruttivo, ritenuto provato.

In conclusione, dunque, «il trattamento sanzionatorio in ordine alla posizione di AL, responsabile anche del delitto contestato sub D dell'imputazione, deve essere adattato secondo gli stessi parametri alle specifiche circostanze del caso. Se da un lato l'episodio, benché nel contesto di un'intensa attività di lobbying, è circoscritto e l'utilità conseguita di non eccessivo valore, dall'altro la condotta, che pure non ha prodotto il risultato voluto, si è protratta nel tempo preceduta da adeguata preparazione e si è ottenuto che un senatore della Repubblica si mettesse pienamente a disposizione per il perseguimento di un interesse privato. Il Tribunale ritiene congrua la pena, conforme a giustizia ed equilibrio nonché alle finalità cui è orientata, di anni tre di reclusione».

Altre due sentenze meritevoli di menzione¹³, sempre del 2016, ma questa volta della Cassazione penale, sono relative al maxi processo per le presunte tangenti ENI in Algeria¹⁴: qui, compaiono riferimenti: ad «incontri non illeciti destinati ad attività di “lobbismo”» o «mera attività di *lobbying*» non illecita (nella ricostruzione del giudice di prime cure); all'«ipotizzata attività di lobbismo svolta da [alcuni imputati] in Algeria», asseritamente contro il codice etico della società da essi rappresentata e senza che nelle comunicazioni ufficiali di quest'ultima vi fosse «traccia di attività di lobbismo autorizzata»; ad «aspetti di irragionevolezza e/o di contraddizione del ragionamento seguito dal Giudice [secondo la procura generale ricorrente], in particolare: in merito al fatto che gli incontri fra [uno dei principali imputati] ed il ministro algerino non possono spiegarsi in termini di attività lobbistica - che deve svolgersi in modo trasparente ed è stata, fra l'altro, regolamentata in ambito europeo con la creazione di un registro comune europeo - e comunque sono stati indicati come anomali anche dai soggetti apicali» della società (a questa impostazione, la difesa obietta invece che la sentenza impugnata avrebbe «argomenta[t]o con motivazioni convincenti le ragioni per le quali le e-mail e gli incontri non possano ritenersi utili a confermarne le dichiarazioni accusatorie circa il coinvolgimento di ENI nella vicenda corruttiva, trattandosi di incontri

¹³ Per completezza, do conto anche di un fugace richiamo, sostanzialmente trascurabile, al «nessun credito» che sarebbe stato attribuito dagli indagati (in una vicenda di presunta corruzione) ad un soggetto «come possibile protagonista di attività di lobbying»: v. Cass. pen., sez. II, sentenza 29 maggio 2014, n. 22207.

¹⁴ Cass. pen., sez. VI, sentenze 24 febbraio 2016, n. 17385, e 18 maggio 2016, n. 21354.

sui quali non v'era segretezza, destinati a svolgere attività di lobbismo, comunque avvenuti in epoca temporalmente inconciliabile con l'accordo corruttivo».

Da ultimo, si segnala un'altra sentenza della Cassazione penale, ancora del 2016¹⁵, che contiene un *obiter dictum* meritevole di menzione: si tratta di una pronuncia relativa ad «una serie di illeciti commessi nell'ambito dell'esecuzione dei lavori pubblici per la costruzione della “Linea Ferroviaria Milano-Napoli – Nodo di Firenze – Penetrazione urbana linea Alta Velocità, Lavori per la realizzazione del Passante Ferroviario Alta Velocità del Nodo di Firenze e della nuova Stazione Alta Velocità”».

Si trattava di un'impugnazione avverso una sentenza del Tribunale di Firenze che, per quel che qui viene in rilievo, aveva tra le altre cose dichiarato il non luogo a procedere nei confronti di una serie di persone in relazione al reato di tentato traffico organizzato dei rifiuti, «per non aver commesso il fatto, perché [...] dalle prove raccolte emerge soltanto che tali imputati (diversamente da S. e Bu., rinviati a giudizio) fecero delle pressioni tese ad avere emendamenti e testi legislativi più favorevoli in tema di classificazione delle terre e rocce da scavo, riconducibili ad attività di lobbying, irrilevanti sul piano penale».

La Cassazione rigetta il ricorso del P.M. sul punto, osservando che in esso «il pubblico ministero ha genericamente richiamato le centinaia di pagine della richiesta di applicazione di misura cautelare, senza enucleare le specifiche condotte, poste in essere da ciascuno degli imputati mandati prosciolti, dimostrative del loro concorso, materiale o morale, nel reato di tentato traffico organizzato di rifiuti. In particolare, non possono ritenersi specifiche le deduzioni con riguardo alle posizioni di Lo., L.A., Br. e b. (nelle pagine 41 - 43 del ricorso), là dove, nel riportare un elenco di captazioni da cui emergono una serie di contatti ed incontri, il ricorrente non ha precisato le circostanze indicative della “consapevolezza della qualità dello scarto di lavorazione” da parte degli imputati (rappresentata dal pubblico ministero come dato pacifico in calce a pagina 42 del ricorso), né del concorso dei medesimi negli atti idonei diretti in modo non equivoco a porre in essere un traffico organizzato di rifiuti».

In conclusione, il quadro che sembra potersi ricavare è quello che, a fronte di una generale liceità di questa pratica (che emerge in particolare, se pur indirettamente, dalle sentenze sulla vicenda ENI, dove pure è evidente che si tratti di attività al confine con la corruzione e da distinguere con cautela da questa), in giurisprudenza alberghino letture piuttosto critiche nei confronti della stessa, che così lasciano aperto il campo per le possibilità di “sconfinamento” del *lobbying* in condotte di rilevanza penale. A tale proposito, la modalità di formulazione delle fattispecie penali rilevanti, ovvero tipicamente i reati contro la pubblica amministrazione, rischia di allargare eccessivamente le maglie della penalità, producendo incertezza negli

¹⁵ Cass. pen., sez. VI, sentenza 20 dicembre 2016, n. 53968.

operatori e mantenendo grigia quella zona di mezzo dove invece sarebbe assai opportuno tracciare confini netti tra attività lecite e non¹⁶.

Muovendo brevemente a considerare la giurisprudenza amministrativa: in un caso del 2012, il TAR Campania respinse la richiesta *ex art. 89 c.p.c.* dell'associazione controinteressata di cancellare dal ricorso l'espressione, ad essa riferita, di "potente lobby". Il TAR ritenne infatti che essa fosse tesa a rimarcare il «carattere riservato e non trasparente della trattativa [contestata], e pertanto [...] munit[a] di un nesso funzionale con l'oggetto della causa e con il diritto di difesa, per quanto i termini adoperati ("potente lobby"; "riunioni segrete") possano sembrare poco opportuni»¹⁷.

Similmente, in un precedente caso, il Consiglio di Stato aveva disposto la «cancellazione delle seguenti frasi contenute nell'atto d'appello: [...] "in realtà sia forte il peso specifico della Lobby dei farmacisti nella gestione del grande affare delle farmacie" [...]. Tali affermazioni, che sono chiaramente dirette a screditare la categoria [...], appaiono offensive ed estranee al contenuto del giudizio»¹⁸. Merita infine dar conto anche del d.P.R. 20 aprile 2018, di scioglimento del consiglio comunale di Calvizzano (NA) per infiltrazioni camorristiche, sulla base dell'esistenza di quella che viene definita «una «lobby di potere», composta da rappresentanti della politica, imprenditori ed elementi dediti al malaffare che avrebbe gestito importanti servizi comunali», che «per oltre un ventennio sarebbe imposta a Calvizzano».

Ancor più significativo poi è l'accento posto in vari Aggiornamenti al Piano Nazionale Anticorruzione da parte dell'ANAC sulla necessità per le amministrazioni appaltanti di prestare attenzione al rapporto con i portatori di interessi: in particolare, l'Aggiornamento 2015¹⁹ individua come criticità la «mancata rilevazione dei possibili conflitti di interesse, del numero di contenziosi, mancata individuazione delle lobbies e dei portatori di interessi privati che possono incidere sul procedimento di approvvigionamento»²⁰.

In conclusione di questo paragrafo, appare utile confrontare per un momento quanto emerso sin qui con riguardo al caso italiano²¹, con quanto si ricava in prospettiva comparata.

¹⁶ Così appunto E. SCAROINA, *Lobbying e rischio penale*, cit..

¹⁷ TAR Campania, sent. 22 gennaio 2013, n. 404.

¹⁸ Cons. St., decisione 19 marzo 2002, n. 4343; la medesima cancellazione era già stata peraltro ordinata in primo grado dal TAR Lazio.

¹⁹ **Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015.**

²⁰ P. 25. V. anche gli Aggiornamenti 2017 e 2018 (rispettivamente determinazioni n. 1208 del 22 novembre 2017 e n. 1074 del 21 novembre 2018), dove si pone l'attenzione sul ruolo potenzialmente improprio dei portatori di interesse.

²¹ A livello regionale, si può invece ricordare la Deliberazione della Giunta regionale pugliese 24 aprile 2018, n. 641, contenente tra l'altro l'approvazione delle Linee guida per lo svolgimento dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici, che è tutta intessuta di richiami ai rischi in termini di corruzione.

Se consideriamo in primo luogo l'archetipo delle discipline sul *lobbying*, ovvero la normativa americana, una novità molto recente va in direzione di un (improprio, secondo la prospettiva qui propugnata) accostamento tra *lobbying* e corruzione: infatti il cosiddetto *Jack Act (Justice Against Corruption on K Street Act of 2018*, dal nome della via di Washington con la più elevata concentrazione di studi di *lobbying*, al punto da diventare eponima del fenomeno)²², firmato dal Presidente Trump il 3 gennaio 2019, ha modificato il *Lobbying Disclosure Act* imponendo ai lobbisti di dichiarare essenzialmente precedenti condanne per corruzione e simili reati economici contro la pubblica amministrazione²³.

Adottata sull'onda di molteplici scandali, che certo non hanno giovato alla reputazione dei lobbisti, la nuova legge purtroppo non fa altro che corroborare la criticabile idea di una sorta di affinità tra pratiche di *lobbying* e pratiche corruttive, che non sembrava emergere nella disciplina sin qui vigente²⁴.

Se di per sé questa impostazione non sembra essere fatta propria da diverse altre legislazioni nazionali degli ordinamenti che hanno sin qui regolamentato il *lobbying*²⁵, così come da alcune organizzazioni internazionali che si sono occupate dell'argomento²⁶, va detto però che invece in ambito sovranazionale europeo sembra emergere un certo sfavore per il *lobbying*, che culmina talora in un suo accostamento a fenomeni corruttivi. In particolare, almeno dal 2011 il Parlamento europeo ha espressamente affermato che «un lobbismo non regolamentato e non trasparente costituisce una minaccia rilevante per l'elaborazione delle politiche e per l'interesse pubblico»²⁷, invocando su questa base un registro obbligatorio come necessario argine alla capacità di influenza dei lobbisti (una posizione su cui, dopo lunghi anni in cui si è espressa in senso opposto, si è più di recente allineata anche la Commissione)²⁸.

Ma è soprattutto in seno al Consiglio d'Europa che si registra una tendenza a trattare congiuntamente *lobbying* e corruzione. In particolare, si può ricordare come la riflessione sul tema abbia preso le mosse da un importante seminario organizzato dalla cosiddetta Octopus Interface Strasburgo nel novembre 2006 sul tema *Corruption and Democracy*²⁹: uno dei principali punti all'ordine del giorno era proprio il *lobbying*, di cui, nel relativo workshop di presentazione, si scriveva: «*the boundaries between legitimate lobbying and corruption*

²² Public Law No: 115-418.

²³ Per la precisione: «*bribery, extortion, embezzlement, an illegal kickback, tax evasion, fraud, a conflict of interest, making a false statement, perjury, or money laundering*».

²⁴ Più ampiamente, rinvio nuovamente a R. DE CARIA, «*Le mani sulla legge*», cit., pp. 109 ss..

²⁵ V. ad es. R. CHARI *et al.*, *Regulating Lobbying*, cit..

²⁶ Cfr. ad es. l'OCSE, nelle pubblicazioni della serie *Lobbying, Government and Public Trust* (che si compone attualmente di tre studi, disponibili su <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>).

²⁷ Decisione del Parlamento europeo del 15 aprile 2014 sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza (2014/2010(ACI)).

²⁸ Proposta di accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio, COM(2016) 627 final.

²⁹

https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/Interface2006_en.asp.

are not always clear. Certain lobbying techniques may be of a corruptive nature, such as contributions to political parties, campaigns or elected representatives, undue advantages to public officials or elected representatives such as consulting or employment contracts, board memberships, kick backs or post-office employment (revolving doors). Lobbying may thus lead to the corruption of democratic principles»³⁰.

Nelle conclusioni del seminario si invitava l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ad occuparsi della materia per valutare l'opportunità di una regolamentazione comune a livello europeo.

Gli spunti del workshop furono raccolti in sede di Assemblea Parlamentare, e condussero all'approvazione della Raccomandazione 1908 (2010) il 26 aprile 2010, *Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying)*³¹, il cui Explanatory Memorandum, per quel che qui viene in rilievo, affermava che, «mentre il pluralismo degli interessi è un'importante componente della democrazia ed è perfettamente legittimo per i membri della società organizzarsi e fare pressioni per i propri interessi, il lobbying segreto e non regolamentato in quanto tale può portare alla *corruzione* dei principi democratici e del buon governo. In una democrazia, tutti gli interessi dovrebbero essere debitamente presi in considerazione e tutti i cittadini dovrebbero avere uguale accesso alla legge e ai procedimenti decisionali»³²; la conclusione auspicava l'adozione di un codice di condotta europeo. Come ho avuto modo di ricostruire più ampiamente in altra sede³³, il sistema del Consiglio d'Europa non ha radicalmente mutato negli anni successivi questa sua impostazione, che dunque continua ad essere improntato ad una certa tendenza all'avvicinamento di *lobbying* e corruzione.

3. Le ragioni economico-giuridiche di una distinzione: perché occorre individuare una soluzione di continuità tra *lobbying* e corruzione

Nella giurisprudenza (e in senso lato nell'amministrazione) italiana, ma per certi versi anche in più di una fonte normativa o comunque documento di *soft-law* straniero, così come del resto in larghi strati dell'opinione pubblica in Italia³⁴ e all'estero³⁵ e perfino nella letteratura scientifica, non soltanto giuridica³⁶,

³⁰

<https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143%20IF%202006-m-ws%20lobbying1c.pdf>.

³¹ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en>.

³² Corsivo aggiunto.

³³ R. DE CARIA, "Le mani sulla legge", cit., pp. 223 ss..

³⁴ Cfr. il paragrafo *Facendieri e corruttori: la percezione dei lobbisti in Italia* all'interno del report di Transparency International, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia* (2014), pp. 22 ss.

³⁵ Si veda ad es. il sondaggio Gallup di qualche anno fa sulla percezione dell'onestà e degli standard etici di una serie di professionisti di diversi settori, in cui i lobbisti si classificarono ultimi: cfr. T. KOPAN, *Poll: Lobbyists rank low on ethics*, in *Politico*, 16 dicembre 2013, <https://www.politico.com/story/2013/12/lobbyists-ethics-gallup-poll-101187>.

³⁶ Cfr. *supra*, nota 7.

, sembra dunque trovare cittadinanza la convinzione per cui il *lobbying* potrà anche essere un'attività lecita, ma in certi casi e a certe condizioni può degenerare in fenomeni di tipo corruttivo. Tuttavia, questa impostazione appare meritevole di discussione, muovendo dalla diversa considerazione che invece il *lobbying* è intrinsecamente distinto dalle condotte corruttive. In effetti, non è indifferente che l'attività di *lobbying* sia o meno giuridicamente consentita: se lo è, ciò che integra eventuali condotte penalmente rilevanti non può essere considerato, per ragione logiche, una sua variante, ma diventa a quel punto qualcosa d'altro.

A questo proposito, un paragone a me pare piuttosto calzante, e può forse essere d'aiuto: è quello tra attività di *lobbying* e difesa legale³⁷. Le due attività hanno in comune il fatto di essere svolte professionalmente da soggetti il cui mestiere è quello di rappresentare altri, e perseguirne gli interessi, presso un pubblico decisore. Normalmente, i lobbisti si rapportano con il legislativo e l'esecutivo, mentre gli avvocati con il giudiziario. È ben possibile che un avvocato si renda responsabile del reato di corruzione in atti giudiziari, promettendo o dando denaro o altra utilità ad un magistrato per orientare l'esito di un giudizio. Ma se fa questo, non lo fa a ben vedere in quanto avvocato (tant'è che il codice penale all'art. 321 ha incluso l'articolo 319-ter nell'elenco dei reati che sono puniti anche con riguardo alla condotta del privato corruttore, che può essere dunque un soggetto qualunque³⁸).

Il patrocinio legale è attività evidentemente lecita, e come tale la sua definizione implica una serie di condotte lecite: il suo perimetro sono le attività lecite, e oltre quei confini, da un punto di vista appunto logico, si esce dal campo dell'attività in questione. Costituisce dunque una contraddizione in termini ritenere che la difesa legale possa sconfinare nella corruzione del giudice, perché la condotta di chi corrompa un giudice per una sentenza favorevole non è più la condotta di un avvocato.

Di conseguenza, se si accetta che il *lobbying* sia un'attività pienamente lecita, occorre concluderne analogamente che il lobbista che compri i favori del pubblico decisore con favori illeciti non sta più esercitando un'attività di lobbista, ma sta compiendo un'azione giuridicamente illecita, che non può confondersi con un'attività lecita, come avverrebbe se essa venisse considerata una perversione di tale attività, pur sempre rientrante nel suo perimetro.

Certamente, la premessa non è unanimemente condivisa: vi è stato chi ha sostenuto che sarebbe più opportuno isolare i pubblici decisori da qualunque forma di pressione e tentativo di convincimento, così

³⁷ Per un approfondimento, cfr. S.L. DOVI – J. MCCAIN, *Are lobbyists lawyers?*, in E. CROOKSTON – D. KILLOREN – J. TRERISE (a cura di), *Ethics in Politics: The Rights and Obligations of Individual Political Agents*, London, 2016, pp. 319-338; J. HASNAS, *Lobbying and Self-Defense*, in *Georgetown Journal of Law and Public Policy*, 2014, vol. 12, pp. 391 ss..

³⁸ Cfr. in generale, tra i molti, F. BELLAGAMBA, *La corruzione in atti giudiziari nella teoria generale del reato*, Torino, 2017.

che essi possano più serenamente dedicarsi al perseguimento dell'interesse generale³⁹. Ma se invece si accetta tale premessa (e mi pare che ciò sia indiscutibile su un piano *de iure condito* anche nel nostro ordinamento, alla luce della giurisprudenza esaminata, pur con tutte le sue critiche e riserve), allora se ne deve necessariamente derivare la conclusione che *lobbying* e corruzione siano due attività diverse, irriducibilmente altre l'una dall'altra, una lecita e l'altra illecita.

Ciò non toglie, evidentemente, che nella pratica possa talvolta accadere che sia difficile discernere, tra le condotte tenute da chi svolge questa professione, quelle lecite da quelle illecite. O meglio, stabilire se talune condotte per così dire *borderline* debbano essere collocate al di qua o al di là della soglia di rilevanza penale. Ad esempio, finanziare un progetto, un'iniziativa, o un'associazione cari ad un determinato deputato, il cui voto favorevole si cerchi di ottenere, specialmente se relativi ad un ambito diverso dal tema oggetto del voto in questione, integra l'utilità necessaria per ritenere configurato il reato di corruzione, o ne esula?

Questioni come questa possono effettivamente essere problematiche sul piano pratico, ma è pur sempre molto importante mantenere ferma la distinzione sul piano teorico. Riprendendo il paragone, l'avvocato che finanzia generosamente un'associazione di cui il giudice di una sua causa è esponente, magari del tutto slegata dal mondo della giustizia, sta corrompendo il giudice in questione, oppure no? Probabilmente un'indagine approfondita sul fatto sarebbe necessaria per apprezzare tutte le possibili variabili e sfumature, che possono fare tutta la differenza del caso. Tuttavia, ciò non intacca e non deve intaccare la distinzione concettuale tra attività consentite (il difendere gli interessi del proprio cliente, il finanziare un ente non votato al profitto) e attività illecite (il dare o promettere denaro per influenzare una sentenza). Ragionando in questa prospettiva, la zona grigia, se non si annulla, si riduce comunque di molto, a casi limite, e per molti versi di scuola, come quelli ora immaginati; inoltre tale opera di chiarificazione potrebbe auspicabilmente ispirare lo stesso legislatore, come dirò nel paragrafo che segue.

Ad analogo conclusione sembra sia doveroso giungere anche se si affronta ancor più espressamente il ragionamento in chiave giuseconomica. In particolare, appare opportuno domandarsi: quali incentivi possono influenzare il comportamento degli operatori in questo ambito? Una confusione sul quadro normativo applicabile, come quella che si può sostenere esista oggi in molti ordinamenti, a cominciare da quello italiano, potenzialmente aggravata peraltro da disposizioni confuse come quelle sul traffico di influenze illecite, rischia di indurre gli operatori ad agire nell'ombra, così sortendo l'effetto opposto a quello desiderato.

³⁹ Ad es., cfr. a questo proposito il discorso con cui la senatrice americana Warren ha presentato un suo progetto di legge, per l'appunto, anti-corruzione: E. NIELSEN, *Read Sen. Elizabeth Warren's speech unveiling a sweeping new anti-corruption bill*, in *Vox*, 21 agosto 2018.

Infatti, in luogo di correre il rischio di veder attratte nella soglia della penalità condotte di per sé prive di nocimento per un sistema politico sano, molti potrebbero essere incentivati a tener nascoste quelle condotte. Così, un inasprimento della penalità finirebbe con il produrre meno trasparenza, in luogo dell'auspicata maggiore *accountability* nei confronti dei cittadini elettori.

Appare dunque auspicabile che vengano rimossi tutti gli eventuali dubbi residui circa la liceità dell'attività di *lobbying* in quanto tale: in questo modo, avendo la possibilità di muoversi entro una cornice regolatoria chiara, i lobbisti saranno maggiormente indotti ad operare interamente alla luce del sole, con tutti i vantaggi che ciò comporta.

A differenza di quanto da molti autorevolmente sostenuto⁴⁰, per ottenere tale obiettivo non appare necessaria l'introduzione di una regolamentazione dell'attività di lobbista: dalla letteratura giuseconomica possiamo infatti ricavare che un'autorizzazione espressa vale meno di un generale principio di liceità delle attività non espressamente vietate⁴¹. L'autorizzazione, infatti, si può sempre revocare, mentre i principi generali, specie se costituzionalizzati, sono assai più "inemendabili"⁴². Piuttosto, sarebbe auspicabile che la giurisprudenza si astenesse da commenti critici verso una pratica legittima fino a prova contraria, così evitando di ingenerare confusione

Un *lobbying* interamente legittimato contribuirebbe a migliorare il funzionamento del processo democratico, garantendo un apporto di conoscenza e così portando maggiore efficienza e un "output", ovvero una legislazione, di qualità più elevata. Quello che l'analisi economica applicata al diritto pubblico ha infatti appropriatamente definito "il mercato delle leggi"⁴³ può infatti essere visto non con accezione deteriore, ma come scenario positivo, dove anche la legge è il prodotto di un salutare processo competitivo: i vantaggi della competizione sono infatti ampiamente dimostrati da fiumi di letteratura economica, e a ben vedere non vi è motivo perché non debbano valere anche quando il "prodotto" è la legislazione.

La corruzione non ha concettualmente nulla a che fare con ciò, e un *lobbying* finalmente praticato senza ingiustificate inibizioni renderebbe evidente che il fenomeno corruttivo è qualcosa di altro, che nel contesto della legislazione può essere compiuto da lobbisti come da soggetti terzi, indifferentemente.

⁴⁰ P.L. PETRILLO, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 luglio 2015; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Position Paper Per una efficace regolamentazione delle attività di lobbying in Italia*, marzo 2019.

⁴¹ Quale quello un po' maldestramente formulato dall'art. 3 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.

⁴² Sul tema dell'immodificabilità di alcune parti della costituzione, v. tra i più recenti l'importante studio di Y. ROZNAI, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*, Oxford, 2017.

⁴³ G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, cap. IV, *Il mercato delle leggi*.

4. Conclusioni: le conseguenze in termini pratici e di politica del diritto della distinzione concettuale tra *lobbying* e corruzione

In ogni caso, se si accettano le premesse illustrate al paragrafo precedente, occorre trarre la conclusione che il legislatore dovrebbe auspicabilmente sempre distinguere tra i due piani, e prestare attenzione a non ingenerare confusione tra l'uno e l'altro, a dispetto delle indicazioni contrastanti derivanti da giurisprudenza, dottrina e letteratura a livello italiano e comparato, brevemente riepilogate al § 2.. Così, ho detto poco sopra che non appare condizione necessaria a tal fine l'introduzione di una normativa organica sul *lobbying*, sul modello di quelle esistenti in molti ordinamenti: ma quando (per limitarsi al caso italiano) a tale scelta in un modo o nell'altro si giungerà, sarà importante che la nuova normativa non sia in alcun modo collegata, né sul piano sistematico, né su quello teorico, alla normativa già esistente in materia di corruzione.

Così, una legge che disciplini il *lobbying*, quale che sia il modello di disciplina a cui si ispira (ad es., vincolante o meno, rivolto solo al pubblico decisore o anche ai lobbisti, e così via) dovrà essere attenta ad evitare impropri richiami alle disposizioni degli articoli 318 e seguenti del codice penale, così da rendere evidente che non vi è alcuna necessaria connessione tra i due ambiti, ma se mai solo occasionale e contingente.

E sotto altro versante, sarà importante che si eviti la tentazione di introdurre modifiche specifiche della normativa anticorruzione. Per certi versi, si potrebbe argomentare che la stessa esistenza di norme incriminatrici speciali (prima sotto forma di aggravante, ora addirittura di reato autonomo) della corruzione che si produca in atti giudiziari è meritevole di critica, così come tutte le scelte legislative di individuazione di ambiti riservati, nei quali la generalità e astrattezza delle norme si perde nei mille rinvii delle eccezioni e dei casi particolari. Ma per lo meno, si tratta di un'espressa applicazione più severa di pene per due reati già esistenti (artt. 318 e 319 c.p.) a condotte relative ad un processo. Non cambia cioè il fatto, e la normativa in materia di corruzione è perfettamente applicabile, pur con il trattamento di sfavore in sede sanzionatoria, a sottolineare il particolare disvalore sociale di tali condotte (discorso in parte diverso vale invece per il reato di traffico di influenze illecite, di cui da molti è stata messa in luce l'infelice formulazione, non da ultimo per la scarsa tassatività⁴⁴)

Analogamente, quando il legislatore dovesse misurarsi con il problema del lobbista – una volta che la sua attività sia stata apertamente riconosciuta come legittima dal legislatore – che corrompe il funzionario pubblico, non dovrebbe avere alcun bisogno di creare reati speciali, particolari figure di reato applicabili (solo) al lobbista. Ciò sarebbe un errore, perché sarebbe in contraddizione con la scelta di regolamentare

⁴⁴ Cfr. ad es. P. SEMERARO, *Fatto tipico e traffico di influenze illecite*, in *Archivio penale*, 2018, n. 1 (v. altresì la letteratura ivi menzionata)

(e dunque di dichiarare, quanto meno implicitamente, lecita) l'attività di lobbista, e ingenererebbe così confusione tanto negli operatori quanto nel cittadino comune.

La normativa sulla corruzione è già oggi pienamente adeguata a colpire condotte che non sono intrinsecamente diverse da quelle di qualunque altra corruzione, per il solo fatto di essere tenute da lobbisti. Da questo punto di vista, che il *lobbying* venga effettivamente regolamentato oppure no, è irrilevante. A mio avviso, infatti, non potendosi dubitare che già oggi l'attività di *lobbying* è un'attività interamente lecita, e non essendo determinante un riconoscimento legislativo espresso per suggellare tale liceità, esistono già tutti gli strumenti per sanzionare le condotte di chi acquisti il favore del magistrato con dazioni o promesse. Mentre gli *hard cases* come quelli prefigurati rimarrebbero altrettanto difficili anche con un ipotetico – non desiderabile per le ragioni dette – reato di “corruzione in atti di lobbismo”. In definitiva, sul piano anche sistematico, l'ipotetica, da molti auspicata legge italiana sul *lobbying*, che raccogliesse in modo sistematico le disposizioni oggi sparse in fonti molto diverse⁴⁵, dovrebbe costituire – per usare una terminologia logico-matematica – un *insieme* di norme distinte da quelle in materia di corruzione. Queste ultime dovrebbero mantenere la propria tradizionalissima collocazione nell'ambito dei reati contro la pubblica amministrazione, senza necessità di introdurre norme speciali di alcun tipo; mentre le regole sul *lobbying* dovrebbero rientrare nell'ambito del diritto amministrativo e parlamentare, venendo eventualmente presidiate da sanzioni di tipo penale solo in caso di violazioni specifiche della normativa di settore, con un limite evidentemente alle più gravi (ad es., mancato adempimento degli obblighi di trasparenza in materia di finanziamento elettorale oltre una certa soglia di contributo non divulgato).

Chiaramente, il termine corruzione di per sé ha una valenza più ampia di quella strettamente giuspenalistica, venendo impiegato in senso più lato nella letteratura politologica, sociologica ed economica; ma è importante a mio avviso che, quanto meno sul piano giuridico, i piani restino ben distinti, onde evitare di incorrere in quello che autorevole dottrina ha di recente definito “il mito della corruzione”⁴⁶.

Regole sul *lobbying* e regole sulla corruzione dovrebbero dunque prendere due strade distinte e separate, senza mai confondersi, così da salvaguardare da un lato il principio di generalità e astrattezza delle norme, particolarmente rilevante in ambito penalistico, e dall'altro in modo da confermare l'affermazione di generale liceità fatta implicitamente con la scelta di regolamentare.

⁴⁵ Da alcune delibere ministeriali o della Giunta per il regolamento della Camera, al Codice Appalti (art. 22).

⁴⁶ F. PINTO, *Il mito della corruzione. La realtà della malamministrazione*, Ariccia, 2018.



Da questo punto di vista, non appare dunque condivisibile il nesso, istituito da diversi disegni di legge, tra cui anche molti di quelli presentati nella precedente legislatura⁴⁷, tra la normativa sul *lobbying* e quella in materia di corruzione, ad esempio con l'istituzione del registro dei lobbisti presso l'ANAC, o comunque dichiarando apertamente nella relazione che la nuova normativa è dettata dall'esigenza di contrastare i gravi fenomeni di corruzione⁴⁸. Si tratta infatti rispettivamente di scelte e premesse non condivisibili, per le ragioni che ho cercato brevemente di esporre, sulle quali è bene riflettere a fondo, in modo da correggere fintantoché si sia in tempo un'impostazione errata che può essere foriera tanto di un mal funzionamento della nuova normativa, quanto di un mai auspicabile nuovo colpo assestato al principio occamiano, che sempre dovrebbe governare anche il diritto, e in particolar modo la legislazione penale e di contorno, di non moltiplicazione degli enti *praeter necessitatem*.

⁴⁷ Per il quadro completo, si rinvia all'apposita pagina internet sul sito dell'associazione Openpolis, https://parlamento17.openpolis.it/argomento_leggi/GRUPPI+DI+PRESSIONE+%28lobbying%29/filter_act_leggi_type/DDL/filter_act_ramo/C. Nell'attuale legislatura non risultano essere ancora stati presentati ddl sul tema.

⁴⁸ Cfr. ad es. il ddl C.3439 (On. Pinna), C.3439 *Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali e presso i decisori pubblici*: «la mancata regolamentazione favorisce il caos, il sopruso e l'avanzata di fenomeni degenerativi e di corruzione, presentando un costo elevatissimo per la collettività, non solo in termini economici ma anche e soprattutto in termini di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni».