

Dipartimento di giurisprudenza

Cattedra di Diritto Costituzionale

Il processo legislativo e i portatori di interessi organizzati.

Relatore

Prof. Gino Scaccia

Correlatore

Prof. Raffaele Bifulco

Anna Guerra

Matricola N°107543

«Avanzando nell'unità, lo Stato non sarà più Stato, e succede pure che lo sarà sì, ma vicino a perdere la sua fisionomia, Stato di lega inferiore, come se si volesse ridurre il coro all'unisono o il ritmo a un unico piede. Al contrario è indispensabile che lo Stato, essendo pluralità, realizzi mediante l'educazione comunità e unità».

(Aristotele, Politica, II, 5, 1263-b)

Indice

Introduzione_	6
----------------------------	----------

CAPITOLO I

IL PROCESSO LEGISLATIVO IN ITALIA E I SUOI ATTORI

SEZIONE I _ IL PROCESSO LEGISLATIVO E I SUOI ATTORI “ISTITUZIONALI”: IL PARLAMENTO E IL GOVERNO

1. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E PROCESSO LEGISLATIVO: IL CONTESTO DELL’ATTIVITA’ LEGISLATIVA E IL DIALOGO TRA GLI STAKEHOLDERS. 9

1.1. Il contraddittorio parlamentare e le “parti” del processo legislativo nell’evoluzione della forma di Governo. 12

1.2. Dall’ordo iudiciarius al Prozessordnung: il contributo della scuola kelseniana e dei teorici generali alla configurazione del processo quale categoria autonoma dalla giurisdizione. Il “processo” come metodo dell’agire statale. 17

1.3. La concezione giustiziale della legge e quella contromaggioritaria: i limiti della sovranità legislativa e la “negoiazione legislativa”. 20

1.4. Il processo legislativo nel sistema politico, dalle teorie input-output-feedback di Easton all’approccio strutturale-funzionale di Almond e Powell. 23

2. LE FASI DEL PROCESSO LEGISLATIVO. 28

2.1. L’iniziativa legislativa. 29

2.2. La fase interna alle Camere: dall’istruzione in Commissione all’esame in Assemblea. 30

2.3. Il Governo nel processo legislativo e il ruolo-chiave del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl). 37

3. L’ “ISTRUZIONE” DELL’ATTO LEGISLATIVO: LA “CRISI” DELLA CENTRALITA’ DEL PARLAMENTO E LA NECESSARIA SINTESI DELLE ISTANZE COINVOLTE. 43

3.1. Gli strumenti informativi e l’incontro con la società civile. 46

3.2. Le indagini conoscitive, le audizioni e il loro esito. 49

3.3. L’istruzione dei progetti d’iniziativa governativa: l’analisi di impatto della regolazione (AIR) e la verifica dell’impatto della regolazione (VIR). 52

SEZIONE II _ GLI ATTORI DEL PROCESSO LEGISLATIVO NON ISTITUZIONALIZZATI: I PORTATORI D’INTERESSI

4. DA UN APPROCCIO PLURALISTA DELL’ORDINAMENTO ALLA TEORIA NEOCORPORATIVA..... 59

4.1. La critica ad una visione unitaria delle decisioni politiche: la teoria dei policy networks. 64

4.2. *L'applicabilità della teoria pluralista, neocorporativa e del policy network al sistema di intermediazione degli interessi nell'Unione europea.....* 65

4.3. *La crisi della democrazia rappresentativa e il dibattito sulla partecipazione dei cittadini: verso una democrazia deliberativa?.....* 67

5. LA PARTECIPAZIONE DEI GRUPPI D'INTERESSE AL PROCESSO LEGISLATIVO ITALIANO: LA REGOLAMENTAZIONE "STRISCIANTE" AD ANDAMENTO SCHIZOFRENICO. 73

5.1. *Le proposte di legge sul lobbying e l'evoluzione della concezione dei gruppi di interesse nella percezione del legislatore* 81

5.2. *Alcuni comportamenti virtuosi, il caso delle regioni Toscana e del Molise. Quale efficacia? La particolarità dell'esperienza abruzzese.....* 89

CAPITOLO II

IL RUOLO DEI GRUPPI DI INTERESSE E LA LORO REGOLAZIONE NELLE ESPERIENZE ESTERE

SEZIONE I _ LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI PARTICOLARI E QUELLA DELL'INTERESSE GENERALE

1. ALCUNE PRECISAZIONI TERMINOLOGICHE: I GRUPPI DI INTERESSE, I GRUPPI DI PRESSIONE E LE LOBBIES. 94

1.1. *Le diverse tipologie di lobbies e le diverse tecniche di lobbying.....* 99

1.2. *Gli studi in Italia: da una partenza in ritardo ad un'attenzione crescente.....* 106

2. LA RAPPRESENTANZA POLITICA E QUELLA DEGLI INTERESSI: LA TEORIA GIACOBINA E ANGLOSASSONE A CONFRONTO..... 94

2.1. *Il dibattito tedesco tra legittimità istituzionale delle parti e instabilità politica.....* 111

2.2. *Il rapporto tra partiti e lobbies nella situazione italiana: un'attività complementare?* 115

SEZIONE II _ ALCUNI ESEMPI DI REGOLAMENTAZIONE DEGLI INTERESSI: LE LOBBIES TRA TRASPARENZA E GARANZIA

3. LE TIPOLOGIE DI REGOLAZIONE DEL FENOMENO DEL LOBBYING 119

3.1. *Il collegamento tra attività di pressione e forma di governo.....* 120

4. UN PAESE AD INTERESSI TRASPARENTI: IL CANADA 123

4.1. *Le norme verso l'interno.....* 127

4.2. *Le norme verso l'esterno* 129

5. UN PAESE AD INTERESSI GARANTITI: GLI STATI UNITI D'AMERICA 134

5.1. *Le norme verso l'interno.....* 138

5.2. Le norme verso l'esterno: la disciplina sul finanziamento elettorale tra le previsioni del Congresso e le pronunce della Corte Suprema.....	140
5.3. Le norme verso l'esterno: la disciplina specifica nei confronti dei gruppi di pressione	143

SEZIONE III _ L'ESPERIENZA DELL'UNIONE EUROPEA

6. L'ESPERIENZA DEI GRUPPI DI INTERESSE NELL'UNIONE EUROPEA: LA PREDISPOSIZIONE DI NORME INTERNE PER UNA PARTECIPAZIONE NECESSARIA.....	149
6.1. Le norme esistenti: il Registro di Trasparenza.....	155
6.2. L'attività di lobbying nell'Unione europea	167
6.3. Le similarità e le differenze con il sistema americano.....	174

CAPITOLO III

LA SFIDA ALL'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE DEI GRUPPI D'INTERESSE IN ITALIA

1. L'ATTIVITA' DI LOBBYING TRA EFFICACIA E LIMITI E I RISCONTRI EMPIRICI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.....	180
1.1. La trasparenza e la pubblicità delle attività parlamentari dalle concezioni della fine del XVIII sec. alla formulazione costituzionale italiana: gli strumenti formalmente previsti.....	188
1.2. Le ombre del processo legislativo.	193
1.3. La legittimità dell'esercizio dell'attività di pressione nelle sentenze della Corte costituzionale e la necessità di una regolamentazione del fenomeno.....	197
2. L'IMPEGNO PER UNA PARTECIPAZIONE RESPONSABILE.....	200
2.1. I principi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico per un lobbying trasparente e integro.	202
2.2. Regolamentazione su base obbligatoria o volontaria? I vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi secondo i principi Ocse: alla ricerca del sistema più efficace.	204
3. UNA POSSIBILE REGOLAMENTAZIONE DELLE LOBBIES "ALL'ITALIANA"	206
3.1. Le norme verso l'interno.....	211
3.2. Le norme verso l'esterno	215
Conclusioni_.....	218
Bibliografia_.....	223

Introduzione_

In Italia, quando si parla di “*lobbying*”, si accendono i riflettori su quella che agli occhi dell’opinione pubblica appare solo come una distorsione del funzionamento dei procedimenti parlamentari, terreno fertile per corruzione e giochi di potere. Quello che sfugge all’attenzione dei più è l’aiuto che gruppi specializzati potrebbero apportare all’operato degli organi istituzionali, se correttamente regolato, in un bilanciamento concreto e necessario tra interessi generali, di cui questi ultimi sono portatori, e gli interessi privati, di cui i primi sono rappresentanti.

Questo studio si prefigge di individuare quale sia la sede naturale dei gruppi di pressione all’interno del processo legislativo in Italia, per trarne gli aspetti positivi (conoscenze tecniche, acquisizione d’informazioni, consapevolezza di situazioni concrete) e lasciare fuori, invece, gli “scambi di favori” e “passaggi di denaro”. È necessario anticipare che le soluzioni proposte non sono univoche. Ne è esempio il fatto che, nel tempo, i Paesi che hanno affrontato il problema vi hanno dato diversa risposta e che nessuna di queste è un “modello perfetto”, capace di risolvere tutti i problemi che la questione solleva; d’altra parte, non si può prescindere da un approccio comparatistico per cercare di individuare un’esperienza applicativa adatta al nostro ordinamento.

La ricerca partirà quindi dall’analisi del processo legislativo, dalla differenza che intercorre con il procedimento legislativo e dall’apporto dei singoli attori nello stesso, sottolineando l’impossibilità di considerare la funzione legislativa come un’asettica serie di atti e la necessità di inserirla in un contesto più ampio. Questo contesto include numerosi attori, ognuno dei quali conferisce il proprio apporto alla formazione degli atti legislativi; in particolare, il Parlamento, il Governo e i privati: vedremo come l’antica concezione della centralità del Parlamento non corrisponda più all’attuale configurazione dei poteri e come sia necessario bilanciare gli interessi di tutti i soggetti in gioco per ottenere una legislazione efficace. Negli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito ad una forte prevalenza dell’Esecutivo, che da attore nel processo legislativo è divenuto l’indiscusso protagonista, con effetti incidenti sulla qualità degli atti legislativi e sulla forma di governo.

Enucleati i momenti in cui può essere utile, se non necessaria, la partecipazione all’attività di istruzione degli atti legislativi dei privati, possiamo parlare di questi

ultimi attori, della loro associazione (in particolare, le *lobbies*) e dei vantaggi e delle possibilità che da tale intervento può ricavarsi, tanto sui provvedimenti, quanto sulla tenuta del sistema democratico in sé. Riconoscere l'assetto pluralistico delle forze economiche e sociali del sistema, infatti, rende lo stesso più stabile, oltre che maggiormente coerente con la società¹. Vedremo che nel nostro ordinamento, nonostante nel tempo si siano susseguite numerose proposte di legge per disciplinare la partecipazione dei privati e dei gruppi al processo legislativo, nessuna è mai stata discussa in Assemblea. Questa situazione contribuisce ad aumentare i pregiudizi dell'opinione pubblica sull'attività e a creare squilibri nella possibilità di partecipazione eguale dei soggetti interessati. L'incertezza accresce la percezione della necessità di una regolamentazione, tanto che, alla lacuna a livello statale hanno ovviato alcuni legislatori regionali, che hanno tentato di disciplinare le attività di pressione, con risultati controversi.

Ci concentreremo successivamente sullo studio della rappresentanza degli interessi particolari, cercando di dirimere eventuali fraintendimenti terminologici, che hanno provocato ampi dibattiti in dottrina, individuando le modalità con cui viene svolta l'attività e cercando di capire la posizione degli interessi privati nell'ordinamento, soprattutto nei confronti della "volontà generale".

Sarà necessario poi, come accennato, valutare le esperienze di altri Paesi, del Canada e degli Stati Uniti d'America, e dell'Unione europea. La scelta è caduta su queste esperienze in quanto, mentre l'ultima deve essere, chiaramente, il modello fondamentale per una maggiore armonia tra gli Stati membri, la seconda rappresenta il "caso principe" di regolazione del *lobbying*, mentre la prima presenta degli spunti interessanti per il nostro sistema.

Tornando alla nostra esperienza, valuteremo se effettivamente la partecipazione dei gruppi d'interesse giova al processo di *decision making* e come la pubblicità dell'attività legislativa possa garantirne la trasparenza e la controllabilità da parte dell'opinione pubblica. Da questa prima disamina, ricaveremo quali siano i punti

¹ La Costituzione è infatti «testo in un contesto» (N. IRTI, "Testo e contesto", CEDAM, Roma, 1996), «cultura di un popolo» (P. HÄBERLE, "Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie d. offenen Gesellschaft", 1980; trad. it. "I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo", in R.Dahl, G.Ferrara, P.Häberle, G.E.Rusconi, "La democrazia alla fine del secolo", Laterza, Roma-Bari, 1994), l'anacronismo del testo costituzionale crea uno scollamento con la società che dovrebbe regolare.

critici del nostro sistema e le ombre dei procedimenti decisionali in Parlamento, nelle quali si inseriscono le *lobbies*, per influenzarne l'operato. È necessario dunque un forte impegno, affinché la partecipazione dei gruppi di interesse al processo politico sia responsabile, che riesca a bilanciare partecipazione e trasparenza.

Infine, intervenendo nei momenti "oscuri" del sistema, si può ipotizzare un'istituzionalizzazione funzionale e trasparente dei gruppi d'interesse, ideando un sistema che possa essere coerente con l'impianto generale dell'ordinamento.

CAPITOLO I

IL PROCESSO LEGISLATIVO IN ITALIA E I SUOI ATTORI

SEZIONE I

IL PROCESSO LEGISLATIVO E I SUOI ATTORI “ISTITUZIONALI”: IL PARLAMENTO E IL GOVERNO

1. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E PROCESSO LEGISLATIVO: IL CONTESTO DELL’ATTIVITA’ LEGISLATIVA E IL DIALOGO TRA GLI STAKEHOLDERS.

Il termine procedimento, nel diritto, può essere definito quale *«una serie di atti di vario genere, formalmente, e a volte anche obbligatoriamente, coordinati tra loro, rivolti al conseguimento di uno stesso fine»*².

Spesso, come sinonimo di “procedimento”, appare la voce “processo”. Nello specifico, però, il termine procedimento differisce dal processo e tale distinzione ben si denota in ambito penale, dove il processo è quella parte del procedimento che ha inizio con l’esercizio dell’azione penale da parte del pubblico ministero, momento a partire del quale l’indagato, divenuto imputato, gode di maggiori tutele, nel pieno rispetto del principio del contraddittorio. Di processo (e procedura) e procedimento si può parlare anche in ambito civile e amministrativo. Il primo è strumento posto per dirimere controversie, mentre il secondo è mezzo per ottenere una tutela o produrre un atto. Solitamente, dunque, mentre il procedimento si riferisce a quella serie di atti sopracitata, il processo allude a qualcosa in più, ad una partecipazione di più attori interessati, che concorrono alla ricostruzione della (o meglio, di una) verità (c.d. processuale). Per raggiungere una verità quanto più rispondente alla realtà, sarà necessario raccogliere informazioni utili per ricostruirla.

Particolare, in questo senso, è il caso del procedimento legislativo, serie di atti preordinati alla formazione di un atto legislativo. La legge, infatti, è tanto atto giuridico, quanto politico, poiché esprime, nella cornice formale del procedimento, la volontà della maggioranza; in questo senso, l’atto d’iniziativa, parte integrante dell’attività negli altri procedimenti sopra visti, è, in questo caso, mero presupposto di procedibilità e può essere abbandonato, se non sostenuto da un impulso politico.

² Da Enciclopedia Treccani.

La dimensione storico-politica dell'atto legislativo conferisce al procedimento il rilievo di processo³, poiché introduce una molteplicità di attori. Si presenta, dunque, la necessità di raccogliere informazioni, affinché il prodotto dell'attività parlamentare sia una legge utile, efficace ed efficiente, e, di conseguenza, effettiva. Quando il legislatore riesce a conoscere le dinamiche concrete della fattispecie che si propone di disciplinare e a porre in essere una norma adatta a rispondere alle esigenze del caso, infatti, questa potrà avere più *chances* di essere rispettata, in quanto riconosciuta come adeguata e “giusta” dalla società⁴.

Parte della dottrina identifica nel processo legislativo il “contesto” del procedimento, quell'insieme di fattori (anche non giuridici), che concorrono alla definizione della decisione legislativa. La tesi è accolta da A. Predieri, che definisce il procedimento legislativo «*quella sequenza di atti prevista da norme sulla produzione, predisposta a partire dal momento in cui l'iniziativa legislativa viene esercitata (e, quindi, una proposta di legge è presentata al Parlamento da un soggetto o da un ufficio legittimati a tale presentazione), per portare alla eventuale formazione di un atto legislativo*»; con processo legislativo si intende invece «*un fenomeno dinamico della realtà sociale, il susseguirsi di atti, di fatti, collegati ma scomponibili ad una indagine, non disposti in una sequenza regolata dall'ordinamento*»⁵. In particolare, se il procedimento legislativo corrisponde alla sequenza preordinata di atti per l'adozione di una legge, il processo legislativo è il contesto nel quale si inseriscono i protagonisti del primo e tutte le forze politiche e sociali coinvolte⁶. È questa l'interpretazione adottata nella presente trattazione, che si propone di sottolineare come una collaborazione tra i soggetti citati (appunto, gli attori del processo) possa contribuire

³ R. DICKMANN, “*Processo legislativo e limiti della legge*”, Jovene editore, Napoli, 2006.

⁴ Tesi sostenuta in particolar modo dal realismo giuridico, nato dalla giurisprudenza sociologica, che affronta il fenomeno giuridico quale “fatto sociale”. In questa visione, il diritto consta di un aspetto “esterno”, coincidente con la regolarità dell'osservanza della norma e la sanzione dell'eventuale inosservanza, ed uno “interno”, che riguarda, appunto, la motivazione dell'osservanza (cosa spinga in concreto un soggetto al rispetto di una norma). Viene, dunque, introdotto il concetto di riconoscimento: una norma viene rispettata in quanto interiorizzata dal soggetto. Sono tra i principali rappresentanti del movimento R. Pound e M. Weber.

⁵ A. PREDIERI, “*Aspetti del processo legislativo in Italia*”, in “*Studi in memoria di Carlo Esposito*”, Cedam, Padova, 1974, vol. IV.

⁶ N. OLIVETTI RASON, “*Processo legislativo*”, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, 1983, pag. 882 e ss.

ad un miglioramento della qualità della legislazione e ad una maggiore democraticità della stessa.

Nel prosieguo dello studio, il termine “procedimento” sarà utilizzato per le singole attività che partecipano alla formazione dell’atto legislativo, mentre con “processo” ci riferiremo all’intera funzione, dove i singoli procedimenti si inseriscono in un contesto unico. Così intendendo il processo, la legge diviene elaborazione e sintesi delle diverse informazioni rese dai c.d. *stakeholders*, cioè coloro che hanno interessi specifici sulla questione, anche se non dispongono di un potere formale di decisione. Questo bilanciamento di interessi, infine, dovrà compiersi in seno al Parlamento. In questa ricostruzione, il Parlamento, dunque, dovrebbe assurgere a interprete delle istanze sociali del frammentato ordinamento che si è andato a configurare, quale sorta di “aula del processo legislativo”, dove vengono presentate le “prove” degli attori coinvolti⁷.

Se, secondo il costituzionalismo classico, era la forma procedurale a conferire forza di legge all’atto, nel pluralismo estremo, caratterizzato da una frantumazione e dispersione della sostanza, non si può prescindere dal contenuto per dare natura ordinaria al provvedimento. La sintesi dei contenuti è possibile aprendo il procedimento alla partecipazione degli interessi. In questa visione, la dialettica tra maggioranza e opposizione e l’utilizzo degli strumenti informativi preposti divengono manifestazioni del processo legislativo, adeguando il metodo legislativo al pluralismo sociale, in un modello di legge di natura processuale, che regola i rapporti tra soggetti che concorrono alla decisione pubblica. Il Parlamento diviene così riferimento centrale nell’ordinamento plurale, organo di coordinamento del pluralismo istituzionale e sociale, e nel rapporto con i governati, le cui istanze vengono canalizzate nel procedimento legislativo: il processo diviene «*strumento di legittimazione sociale preventiva*»⁸, antidoto alla crisi della legge.

L’inserimento di soggetti esterni portatori di interessi contribuisce sì al miglioramento della “*qualità democratica della legge*”⁹, ma potrebbe al contempo

⁷ «La funzione delle assemblee è quella di indicare i problemi, di erigersi quale organo che raccoglie le richieste popolari, di aprire uno spazio di discussione in cui tutte le opinioni si pronunciano sugli affari piccoli o grandi, di controllare attraverso la critica, o la minaccia di sfiducia, gli alti funzionari che dirigono direttamente gli affari pubblici che nominano i diretti responsabili», J.S. MILL, “*Considerazioni sul governo rappresentativo*”, cit., Bompiani, 1946, pp. 85-86.

⁸ F. COCOZZA, “*Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*”, Milano, 1988.

⁹ R. DICKMANN, “*Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*”, in R. Dickmann, G. Recchia (a cura di) “*Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*”, Padova, 2002

parcellizzare l'interesse generale e comportare la cattura del potere politico, ad opera di altri poteri della società (economico, religioso, ecc.). Nel pluralismo estremo attuale, infatti, nel quale ciascun individuo è portatore di molteplici istanze, potrebbe giungersi ad un'estrema atomizzazione. Inoltre, la ricerca di una legittimazione della rappresentanza politica per mezzo di una rappresentanza di interessi più prossima ai cittadini, che integrino quella generale, non comporta una soluzione univoca: in seconda battuta, infatti, la necessità di una legittimazione anche per le istanze particolari comporterebbe un'aporia irrisolvibile. Tale incongruenza è evidente nello stesso paradigma processuale, dove la partecipazione di tutti gli interessi in contraddittorio non sarà mai compiutamente possibile, ma solo approssimabile.

Come osservato dal Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, nel tempo si è passati da una produzione normativa circoscritta al circuito Parlamento-Governo a processi decisionali sempre più articolati e complessi, che vedono l'intervento di numerosi soggetti, aventi poteri sempre più marcati¹⁰. Vediamo come i diversi protagonisti partecipano al processo legislativo e come attivamente intervengono (o dovrebbero intervenire) per apportare un contributo informativo nel procedimento.

1.1. Il contraddittorio parlamentare e le "parti" del processo legislativo nell'evoluzione della forma di Governo.

Secondo gli antichi, la discussione tra le parti nella predisposizione delle leggi costituisce il tratto che distingue la civiltà greca da quella barbara: nel dialogo tra Teseo e l'araldo contenuto nelle *"Supplici"*, Euripide valorizza, infatti, l'eguale possibilità per tutti di parlare e partecipare alla elaborazione della legge¹¹. L'idea della legge come frutto di una discussione è perfettamente narrata anche da Senofonte nel dialogo tra Alcibiade e Pericle¹², dove viene affermato che la legge legittima non è

¹⁰ Camera dei deputati, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume I, Nota di sintesi, Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento.

¹¹ «In propria casa un uomo sol detiene le leggi, uno il potere; e l'uguaglianza non c'è. Ma quando leggi scritte esistono, ugual giustizia ottiene il ricco e il povero. Il debole può allora, quando l'insultano, rimbeccare il possente: allora il piccolo, quando ha ragione, può vincere il grande. Ecco che cosa è libertà: «Chi ha qualche utile consiglio, e vuole offrirlo alla città?». Chi se la sente, celebre divien di colpo; e chi non se la sente, se ne sta zitto». EURIPIDE, *"Le Supplici"*.

¹² SENOFONTE, *"Memorabilia"*, I, 2.

traduzione della volontà della maggioranza, ma è quella che riesce a persuadere la controparte, poiché tende ad interpretare il bene di tutti.

L'importanza del dialogo nella formazione di un atto legislativo è sottolineata ugualmente da H. Kelsen; egli fondava il primato del Parlamento non nel principio della sovranità popolare, illusione di libertà evocato dall'affermarsi del principio di rappresentanza, ma nella composizione al suo interno di tesi e antitesi di interessi pubblici contrapposti, tramite la dialettica e il contraddittorio¹³. La logica argomentativa diviene, di conseguenza, fonte di legittimazione del sistema politico. Analogamente, J. S. Mill parla di un *government by discussion*, idea di una discussione parlamentare che possa giungere ad una verità relativa scevra da interessi egoistici¹⁴.

A partire dal XVI secolo la legge diviene comando, espressione di forza, l'«assoluto» che non conosce limiti¹⁵; tale “fondamento mistico” della legge, teorizzato da M. De Montaigne, viene ripreso da B. Pascal e arriva fino a T. Hobbes, per poi acuirsi nel pensiero di J. J. Rousseau: la legge viene “divinizzata”, diviene espressione della volontà generale e coincide con il bene comune. Le dottrine illuministiche vedevano, infatti, nel principio della rappresentanza un'autoimposizione di una forma di restrizione della volontà, cosicché “*volenti non fit iniuria*”¹⁶. Sebbene vi sia un “assolutismo legislativo”, anche in questa visione affiora l'idea della necessità di una giustizia nella legislazione; tanto in B. Spinoza, quanto in Rousseau emerge la preoccupazione che gli uomini prendano il sopravvento sulle leggi e, quindi, la necessità che vi sia una maggioranza espressione di una volontà generale (il “*problema delle maggioranze cicliche*” teorizzato da N. de Condorcet¹⁷) e che vengano rispettate procedure razionali.

L'idea della legge quale prodotto di una dialettica processuale non è compatibile con l'identificazione della decisione politica quale espressione di un potere assoluto, così come non sarebbe possibile individuare nelle forme processuali un limite al potere

¹³ H. KELSEN, “*Das problem des Parlamentarismus*”, Wien-Leipzig, 1924; trad. It. B. Fleury, “*Il problema del parlamentarismo*”.

¹⁴ J. S. MILL, “*On liberty*”, 1859; trad. It. “*Saggio sulla libertà*”, 1984, Milano.

¹⁵ M. DE MONTAIGNE, “*Saggi*”, vol. II, Bompiani, Milano, 2014.

¹⁶ I. KANT, “*Fondazione della metafisica dei costumi*”, Milano, 1994.

¹⁷ Il teorema stabilisce che se un'alternativa risulta preferita dalla maggioranza tramite una serie di votazioni binarie, questa alternativa, detta di Condorcet, può essere legittimamente considerata la scelta di maggioranza; saranno necessarie più votazioni per individuare l'alternativa. La democrazia funziona, dunque, “a metà strada”, che è la scelta che indica il consenso di fondo di una società.

stesso. Tale ricostruzione non è, però, accurata: l'autorità pubblica non ha un potere di tal genere e le regole processuali rappresentano proprio una limitazione dell'attività pubblica. Questa, a sua volta, non può essere compiuta autonomamente, ma necessita di un continuo rapporto con le minoranze. Sono esempi di tale impostazione i procedimenti deliberativi della *common law*, che contemplano numerosi momenti di audizione dell'*alteram partem*, quali le *hearings* e il *notice and comment*¹⁸, e il modello decisionale dell'Unione europea, che evoca il contraddittorio¹⁹ e, con esso, il concetto di processo.

La configurazione dialettica della deliberazione parlamentare è pensabile solo a partire da uno stabile riconoscimento dell'opposizione parlamentare e questo tenendo conto dell'evoluzione del dualismo legislativo-esecutivo della forma di governo: la contrapposizione tra funzione di governo e "funzione oppositoria" nasce, infatti, dallo sdoppiamento fra sovrano e Governo e dall'instaurazione tra questo e la maggioranza parlamentare di un rapporto di fiducia. L'Assemblea diviene non più politicamente omogenea, vede nell'opposizione l'unica garanzia del principio di separazione tra legislativo ed esecutivo. Il rapporto che si instaura tra maggioranza e minoranza parlamentare ha assunto nel tempo natura oppositiva e solo questa può consentire di parlare effettivamente di processo legislativo: il passaggio da decisione parlamentare a *deliberazione*, intesa quale bilanciamento degli interessi in gioco compiuto in contraddittorio, segue l'evoluzione delle minoranze parlamentari in opposizione e, successivamente, in controparte. Benché tale funzione non sia in Costituzione, ma solo implicitamente desumibile dagli articoli 49, 64 e 94²⁰, oggi si ritiene che la forma di governo sia ad opposizione garantita e che la "funzione oppositoria" sia di rango costituzionale. La Costituzione, ancora, non compie alcuna scelta tra il modello oppositivo o consociativo della relazione tra maggioranza e opposizione²¹, viene solo

¹⁸ Procedimento di rilevazione di informazioni rivolto ai soggetti destinatari di un procedimento, consiste nella pubblicazione di un documento di consultazione con richiesta di risposte scritte.

¹⁹ Per esempio, prima di proporre un atto legislativo, la Commissione è tenuta ad elaborare un libro verde, che consistono in ampie consultazioni che permettono di raccogliere i pareri di organismi nazionali, locali e della società civile sull'opportunità dell'intervento, in particolare, per vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà.

²⁰ Rispettivamente, il diritto di libera associazione in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale con metodo democratico; la disciplina del regolamento parlamentare e delle deliberazioni di ciascuna camera; e la previsione della mozione di fiducia e di sfiducia.

²¹ M. E. GENNUSA, *"La posizione costituzionale della opposizione"*, Milano, 2000.

garantita la presenza di minoranze parlamentari (per esempio, per la formazione di commissioni d'inchiesta ex art. 82). Il rapporto segue una parabola simile all'evoluzione della forma di governo: da un modello compromissorio che ha caratterizzato la Prima Repubblica, ad un'alternanza di Governo che ha acuito il rapporto conflittuale. Dopo la VII legislatura, con la fine dei governi di solidarietà nazionale, si è creata, infatti, una distinzione tra maggioranza e opposizione, con un conseguente rafforzamento del Governo in Parlamento, della maggioranza, espressione del primo nel secondo, soprattutto a seguito delle modifiche dei regolamenti di Camera e Senato degli anni Ottanta e dell'Esecutivo nei confronti della maggioranza stessa. Da un primo momento di decisione e compromesso, quindi, dove non si parlava propriamente di maggioranza e opposizione, in quanto questa rappresentava più un *amicus curiae*, col quale ricercare un accordo, si è passati ad una deliberazione, dove l'opposizione è effettiva controparte.

Al rafforzamento della maggioranza non è seguita, però, una costituzione forte dell'opposizione, a causa, inizialmente, del sistema elettorale proporzionale in vigore, che favorisce la ricerca di una coalizione più che un'impostazione *adversarial*. Solo con la progressiva bipolarizzazione del sistema politico, dovuto al mutamento del sistema elettorale verso il maggioritario, si è posto il problema della codificazione, nei regolamenti, di uno "*statuto dell'opposizione*". L'elaborazione di un indirizzo politico alternativo a quello di maggioranza, in luogo di un ostinato consociativismo, dovuto a mediazione o a mera somma di interessi, agevola la tenuta della democrazia costituzionale, poiché, altrimenti, non sarebbe attuabile un sindacato di responsabilità e, inoltre, il contenuto degli atti manterrebbe il carattere compromissorio e contraddittorio che caratterizza un tale *modus operandi*. Se le decisioni, invece, sono frutto di una dialettica democratica tra forze politiche portatrici di diversi indirizzi alternativi, restando ferma la comunanza di valori fondativi, queste garantiranno alla società il mantenimento di un tasso di pluralismo, unico metodo per garantire la tenuta del progetto di convivenza unitario.

È necessario a questo punto valutare se la disciplina costituzionale soddisfi i requisiti minimi di garanzia per poter effettivamente decorrere di processo legislativo. La natura contraddittoria del rapporto è valutabile a partire dall'analisi della "*procedura parlamentare*". Non vi è alcun riferimento costituzionale a schieramenti

precostituiti in Assemblea, mentre i regolamenti fanno spesso riferimento alla “maggioranza” e all’“opposizione”. In Italia, nel diritto parlamentare positivo, la dialettica tra maggioranza e minoranza mima il contraddittorio processuale: l’istruttoria degli atti apre all’acquisizione di dati e informazioni per deliberare. Di chiaro “*sapere processuale*” sono istituti come le interpellanze, le interrogazioni, le inchieste, l’utilizzo del precedente come strumento di interpretazione del regolamento²² e la nascita di una “giurisprudenza parlamentare”. L’interesse delle norme poste a tutela della partecipazione della controparte è, però, soprattutto di tipo procedimentale.

Inoltre, similitudini possono essere individuate tra la figura del magistrato e quella del Presidente d’Assemblea. Il suo potere decisionale, infatti, rimanda spesso ad una discrezionalità simile a quella del “*prudente apprezzamento*” del giudice. Ne sono un esempio le decisioni inappellabili sull’interpretazione del regolamento (spesso basate su precedenti), sull’autorizzazione ad esperire indagini conoscitive o a disporre le audizioni, nonché i poteri di direzione delle discussioni, di garanzia dell’autonomia parlamentare, di governo dell’aula e delle sedute e di ripartizione del lavoro e dei tempi, in caso di mancato accordo tra le parti (maggioranza e opposizione); sebbene non paragonabile allo *Speaker* della *House of Commons*²³, vera e propria figura arbitrale *super partes*, è innegabile una “giudizializzazione” del diritto parlamentare.

Per valutare se nella disciplina regolamentare la decisione parlamentare ha assunto il carattere di deliberazione, è necessario valutare i poteri riconosciuti alle parti, mutuando le categorie generali del processo, nella formazione del *thema decidendum*, di iniziativa e di istruzione. In particolare, le riforme dei regolamenti susseguitesi nel tempo si proponevano di garantire il dibattito²⁴. L’incremento degli strumenti per l’istruttoria legislativa, in particolare, sembra aver introdotto una concezione

²² Alcuni vi ravvisano anche esempi di ricorso al *distinguishing* e all’*overruling*, tipiche del sistema di common law (R. IBRIDO, “Il Presidente d’Assemblea tra regolamento parlamentare e tecniche di lavoro sul precedente: un common lawyer in Parlamento?”, in Osservatoriosullefonti.it, n. 3, 2011.)

²³ R. IBRIDO, op. cit.

²⁴ A. SAITTA, “L’oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana”, Giuffrè editore, Milano, 2004. In particolare, nella programmazione dei lavori, viene assicurata una quota alle iniziative dell’opposizione; una quota di tempo più ampia è garantita alle opposizioni per l’esame di disegni di legge di iniziativa governativa; è prevista la possibilità di richiedere pareri al Comitato per la legislazione e relazioni tecniche, oltre a chiedere un giudizio alla Corte dei Conti; infine, le minoranze in commissione possono attivare le procedure informative.

contromaggioritaria nel procedimento di formazione delle leggi: non basta la sola volontà della maggioranza per istruire l'atto, ma è necessario conoscere a fondo per deliberare. La fase della discussione in commissione, infatti, sembra ispirarsi alle regole di discussione finale di un processo (v. §§ 2.2, per esempio, vengono nominati dei relatori di minoranza, con proprio testo, che saranno sentiti "in contraddittorio" in Assemblea).

Da questa prima disamina, sembrerebbe dunque che le regole poste tendano ad un tipo accusatorio di giudizio, conferendo valide opportunità di difesa alle minoranze, facendo sì che queste assurgano effettivamente ad una posizione di opposizione. Sebbene sia indubitabile il tentativo di introdurre garanzie partecipative, ispettive e di controllo, appare evidente che nel concreto si tratti solo di una linea di tendenza, non essendo stato raggiunto un vero e proprio modello bipolare. La partecipazione dell'opposizione alla programmazione dei lavori può infatti essere stravolta dal disfacimento dei progetti di legge delle minoranze in commissione; il Governo davanti alle richieste di relazione può rifiutarsi con motivazione. Il principio del contraddittorio viene inoltre fortemente condizionato dal contingentamento dei tempi e dalle limitazioni all'emendabilità: in questi casi, il legislatore ha compiuto un *trade-off* tra partecipazione ed efficienza del procedimento, prediligendo questo ultimo aspetto rispetto al primo. Inoltre, i poteri riconosciuti in capo alla maggioranza, quali la questione di fiducia, i maxiemendamenti e il ricorso alla decretazione d'urgenza, insieme all'inattività delle opposizioni, che utilizzano di rado gli strumenti previsti a loro difesa, hanno di fatto vanificato lo sforzo compiuto. Ne segue che la logica affermata nella prassi è di stampo più inquisitorio, che non ha lasciato spazio ad una vera e propria *deliberazione* parlamentare.

1.2. Dall'ordo iudiciarius al Prozessordnung: il contributo della scuola kelseniana e dei teorici generali alla configurazione del processo quale categoria autonoma dalla giurisdizione. Il "processo" come metodo dell'agire statale.

L'evoluzione del "processo" come metodo dell'agire statale è parte della storia della forma di stato, poiché riguarda il rapporto tra governanti e governati e coinvolge le libertà e la fisionomia dei poteri pubblici²⁵. Il processo deve essere un limite per

²⁵ «L'eterno concitato dialogo tra autorità e libertà parla anche attraverso le umili formule della procedura», P. CALAMANDREI, "Processo e giustizia", in Rivista di diritto processuale, 1950.

l'autorità pubblica, non uno strumento a sua disposizione: le forme processuali divengono struttura fondamentale per la convivenza sociale.

Nel Medioevo, il Parlamento era inteso quale “*corte di giustizia*”, che trovava e dichiarava la legge, così come il processo consisteva nella sola trasposizione di principi di giustizia naturali, preesistenti a qualsiasi organizzazione statale (*ordo iudiciarius*). Il contenuto naturale del processo era individuato nel contraddittorio, sostenuto dalla uguaglianza delle parti nel dialogo e nell'affermazione del metodo dialettico, secondo il modello aristotelico. Il contraddittorio era inteso, quindi, in senso forte, a tutela della pluralità del sistema, per la composizione degli interessi in gioco: era un principio originario ed extrastatale, a tutela degli *iura naturalia*²⁶. L'*ordo iudiciarius* ha matrice isonomica²⁷ e garantisce il pluralismo sociale.

Nel XVIII secolo, a seguito della Rivoluzione francese, abbiamo assistito al tramonto dell'ordine antico e all'affermarsi dell'assolutismo: non poteva più aversi altro fondamento del sistema al di fuori dello Stato e non era contemplato alcun pluralismo sociale. Si è passati dall'*iudicium*, ordine della situazione esistente, al *processus*, sequenza meccanica di atti; dalla dialettica aristotelica alla logica ramista e cartesiana; dall'*ordo iudiciarius* al *Prozessordnung*. Nell'età della ragione, il processo è strumentale al raggiungimento di verità assolute e il contraddittorio si trasforma in mera regola tecnica. Per effetto dell'assolutismo giuridico e della centralità della legge, espressione della volontà generale, il processo viene ricondotto a *genus* della *species* procedimento, divenendo dunque categoria unitaria.

L'ordine isonomico che caratterizzava l'*ordo iudiciarius* medievale era la manifestazione di una ragione pratica e sociale, creata tramite l'apporto della prassi dei tribunali e della dottrina e dominata dal carattere pubblico, argomentativo e giustificativo. L'ordine asimmetrico del XVIII secolo era invece incentrato su di una razionalità formale. Il declino della centralità del principio del contraddittorio è andato di pari passo con il passaggio da una concezione di verità probabile a una verità oggettiva e assoluta. Sebbene tale mutamento si sia verificato con gradualità, momento

²⁶ C. H. MCILWAIN, “*Constitutionalism: ancient and modern*”, New York, 1947; trad. it. V. de Caprariis, “*Costituzionalismo antico e moderno*”, il Mulino, Bologna, 1990.

²⁷ Con “*isonomia*”, parola chiave della democrazia antica, si intende l'uguaglianza legale e politica di tutti i cittadini, indipendentemente dall'origine e dalla posizione sociale. Il termine compare per la prima volta in Erodoto (*Storie*, III, 80).

chiave può essere individuato nel passaggio dalla logica aristotelica alla metodologia cartesiana, che ha comportato un'inversione del metodo giuridico, non più di argomentazione a partire dal problema concreto, ma di razionalità matematica, che tende a ricercare verità generali.

Si deve ad A. Merkl la ricostruzione del processo quale autonoma forma di esercizio del potere pubblico, non espressione del solo potere giurisdizionale. Il processo è «*il cammino, condizionato giuridicamente, attraverso il quale una manifestazione giuridica di piano superiore produce una manifestazione giuridica di piano inferiore*»²⁸. Anche H. Kelsen vedeva la possibilità di applicare le regole processuali in tutte le funzioni dello Stato; il diritto processuale è infatti l'insieme degli elementi che regolano la produzione di atti giuridici sulla base di altri atti giuridici, conseguentemente si adatta sicuramente alla formazione degli atti legislativi²⁹. Il processo, dunque, esiste anche al di fuori della giurisdizione, ma non differisce sostanzialmente dal procedimento.

Dopo l'opera di affrancamento del processo dalla giurisdizione e la riduzione a categoria unitaria con il procedimento compiuta dalla scuola kelseniana, i teorici generali compirono un'ulteriore distinzione. Il processo è procedimento connotato da sequenza, logicamente e cronologicamente ordinata, di norme, atti e posizioni giuridiche soggettive interconnesse, cui sono abilitati a partecipare anche coloro nella cui sfera giuridica l'atto finale è destinato a svolgere effetti: se l'autore è anche parte del contraddittorio, questi deve essere messo sullo stesso piano degli altri partecipanti³⁰. Perché si abbia processo quindi è necessaria non solo la partecipazione dei soggetti nella forma dell'audizione, ma è indispensabile anche il contraddittorio, la struttura dialettica in un procedimento di simmetrica parità delle posizioni. Fino all'esito del processo non esistono le sovraordinazioni previste dal diritto sostanziale. Il paradigma dell'attività giurisdizionale è, dunque, utilizzabile, anche al di fuori della stessa, ogniqualvolta si debba tenere conto della presenza di interessi potenzialmente confliggenti. Lo studio del processo quale istituto della teoria generale ha, quindi, provato la sua applicabilità anche al di fuori della giurisdizione.

²⁸ A. MERKL, *"Allgemeines verwaltungsrecht"*, Gmbh, Wien-Berlin, 1927.

²⁹ H. KELSEN, *"General theory of law and state"*, Cambridge, 1945; trad. It. S. Cotta, G. Treves, *"Teoria generale del diritto e dello Stato"*, Edizioni di comunità, Milano, 1952.

³⁰ E. FAZZALARI, *"Procedimento e processo"*, in Enciclopedia del diritto, vol. XXXV, Milano, 1986.

Lo sgretolarsi del dogma della sovranità statale, una e indivisibile, e il crescente pluralismo sociale e politico ha prodotto un'estrema conflittualità nel sistema e un ritorno parentetico alla centralità della dialettica medievale³¹, in luogo della visione del processo quale sequenza meccanica e formale di atti. Con il crollo dell'ideologia positivista, il processo tornò definitivamente ad essere sede di argomentazione³², facendo emergere il collegamento con la retorica³³: le uniche verità raggiungibili, dunque, sono quelle probabili. Il processo mantiene oggi una struttura relazionale, conflittuale e policentrica, che riconosce e formalizza la posizione delle singole parti. Il Parlamento non è quindi solo luogo di decisione, ma anche di “*deliberazione*”, intesa in senso aristotelico quale attività di bilanciamento degli interessi in gioco.

1.3. La concezione giustiziale della legge e quella contromaggioritaria: i limiti della sovranità legislativa e la “negoziatura legislativa”.

Secondo i caratteri della *common law*, vi è un'osmosi tra procedura giurisdizionale e parlamentare. Legislazione e giurisdizione, infatti, sono indistinguibili: entrambe producono diritto e questo è evidente dall'assenza, ancora in Locke, di un potere legislativo distinto da quello giudiziario. Dato tale approccio, è possibile parlare di una concezione giudiziale, più che politica, della legge. Non è un caso che la *House of Lords*, camera alta del Parlamento inglese, sia stata anche la Suprema Corte fino al 2005, quando, con il *Constitutional Reform Act*, è stata istituita la *Supreme Court*, indipendente dall'organo legislativo. Nella concezione inglese, infatti, il Parlamento è organo che non crea, ma certifica l'esistenza della legge. Anche quando l'attività legislativa è divenuta, dalla fine del XVI secolo, attività creativa, non si è mai affermata l'onnipotenza della legge, che ha caratterizzato, invece, l'ideologia dell'Europa continentale: rilevanza centrale ha sempre avuto il dibattito e la legislazione ha mantenuto un carattere “giustiziale”³⁴. Non è difficile intravedere in

³¹ F. CARNELUTTI, “*Torniamo al giudizio*”, in Rivista di diritto processuale, 1949.

³² J. HABERMAS, “*Theorie des kommunikativen handels*”, Frankfurt am Main, 1981; trad. It. “*Teoria dell'agire comunicativo*”, il Mulino, Bologna, 1986.

³³ Tra i maggiori rappresentanti della teoria dell'argomentazione, C. Perelman, nel suo “*Trattato sull'argomentazione. La nuova retorica*” (Piccola biblioteca Einaudi, Bologna, 2013), mostra come vi sia una verità in continua revisione tra quella assoluta e quella errata. Secondo l'autore «*solo l'esistenza di un processo argomentativo che non sia né cogente né arbitrario dà un senso alla libertà umana, condizione per l'esercizio di una scelta ragionevole*» (op. cit.).

³⁴ In questo senso, significativo è il ruolo para-giurisdizionale dello *Speaker* della *House of Commons*, chiamato a garantire il rispetto delle regole procedurali.

questa assonanza tra potere legislativo e giurisdizionale la dottrina secondo la quale il processo è limite al potere: in questo caso, la procedura parlamentare è freno all'esercizio della sovranità, diritto di resistenza contro la volontà della maggioranza.

In maniera simile, tale identità dei due poteri viene sostenuta anche nel costituzionalismo americano: J. Madison pone un'analogia tra procedimento giurisdizionale e legislativo, constatando che l'ingiustizia delle leggi è prodotta dalla influenza delle fazioni, anche di quelle maggioritarie³⁵. Non potendo eliminare la causa originatrice delle fazioni (la libertà di associazione), è necessario apprestare rimedi contro il prevalere di una sulle altre, per garantirne la parità di trattamento e di partecipazione. Il processo legislativo diviene antidoto contro la tirannia della maggioranza; emerge quindi la visione contromaggioritaria del processo, limite al potere delle assemblee legislative e, in particolare, alla forza della maggioranza. Nella logica della democrazia maggioritaria, infatti, la decisione coincide con la volontà della maggioranza e la giustizia di quest'ultima prevale sulle forme procedurali.

Anche nella *civil law* abbiamo assistito in epoca più tarda ad una parziale "giurisdizionalizzazione" della legge, a lungo frenata dal mito della volontà generale. La processualizzazione del procedimento di formazione della legge si è resa necessaria, *in primis*, per porre freno al potere politico. L'evoluzione in tale direzione ha portato alla formalizzazione di un dialogo tra maggioranza e opposizione e alla necessità di compiere un'attenta istruzione prima di deliberare.

Le Assemblee hanno perso da tempo il ruolo di controparte dell'Esecutivo, tipico della forma di governo dualista e sono invece per lo più espressione del potere politico del Governo nel Parlamento, funzione peculiare di un sistema monistico³⁶. Si è dunque attenuata la funzione contromaggioritaria interna all'organo giurisdizionale. Unico limite alla forza della maggioranza, oltre alla giustizia costituzionale, rimane allora proprio il procedimento di formazione della legge, che deve garantire il contraddittorio alle minoranze. Il processo legislativo diviene strumento contromaggioritario. Data

³⁵ J. MADISON, *Paper 10*, *The Federalist*, 22 Novembre, 1787.

³⁶ Criterio di distinzione per le forme di governo è quello che le divide in monistiche e dualistiche. Tale ripartizione è spesso fonte di incertezza, poiché vengono utilizzati vari criteri per operarla: (a) alcuni basano la divisione sulla composizione dell'Esecutivo, a seconda che al suo vertice vi sia un organo (Governo o Capo dello Stato) o due (insieme al Parlamento); (b) un altro criterio fa leva sulla legittimazione degli organi, sono monistiche le forme di governo che contemplano la sola elezione da parte del corpo elettorale del Parlamento, dualistiche quelle in cui l'Esecutivo ha distinta e autonoma legittimazione.

l'importanza della funzione che deve perseguire, è necessario applicare al processo legislativo i valori processuali generali previsti dall'ordinamento. In merito a tale constatazione, ci accorgiamo immediatamente di un vizio originale: non esiste un eteroregolatore nel sistema, essendo la procedura posta dagli stessi parlamentari, e mancano le garanzie giurisdizionali per il rispetto di tali regole, dal momento che i regolamenti delle Camere non possono formare oggetto di sindacato alla Corte Costituzionale³⁷.

La negoziazione legislativa è caratteristica dello Stato contemporaneo, sebbene non manchino esempi di tale approccio anche nel passato. In questi esempi della storia, però, si trattava di manifestazioni differenti dall'esperienza contemporanea. Le leggi contrattate tra Re e feudatari, per esempio, erano le risultanti di difficili compromessi e patteggiamenti, ma questi non erano finalizzati ad avvicinare la legislazione alle esigenze e agli interessi della popolazione³⁸. Gli aspetti "pattizi" della legislazione sono poi spariti con l'affermazione dello Stato assoluto³⁹. Anche nello Stato liberale rimase sconosciuto il fenomeno: affermatasi la supremazia dei Parlamenti, sostanzialmente omogenei, l'indirizzo politico era da questi imposto senza particolari difficoltà e senza la necessità di contrattare con altre parti⁴⁰.

Con l'affermazione dello Stato contemporaneo⁴¹, la negoziazione legislativa, intesa come rapporto tra Stato-soggetto e Stato-comunità, si è affermata come intesa

³⁷ In questo senso, sembra esserci, però, un'apertura della Corte costituzionale, che sembra reinterpretare il concetto di autodichia delle Camere nella sentenza n. 120 del 2014. Secondo la pronuncia, infatti, qualora il contenuto dei regolamenti ecceda la competenza delle Camere e violi su diritti fondamentali e principi inderogabili, si può procedere per conflitto tra poteri, indirettamente incidendo sul contenuto degli atti (*«In questo ambito, le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti [...]». Se altrettanto valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi, è questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri; infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili»*).

³⁸ E. DE MARCO, *"La negoziazione legislativa"*, Cedam, Padova, 1984.

³⁹ Tale evoluzione è facilmente intuibile nel brocardo tipico dell'assolutismo *«quod principi placuit legis habet vigorem»*.

⁴⁰ Eccezioni si rinvenivano negli Stati Uniti d'America, dove si delineava già la pratica del *lobbying*, da parte di diversi *pressure groups*, che emergevano dal contesto sociale.

⁴¹ Possiamo delineare alcuni caratteri che distinguono lo Stato contemporaneo: (i) il progressivo ampliamento delle funzioni e della sfera d'azione dello Stato, a seguito soprattutto dell'affermarsi dell'eguaglianza sostanziale e della giustizia sociale; (ii) l'affermazione dell'autonomia di gruppi e comunità intermedie tra Stato e cittadino quali i partiti politici di massa, le autonomie territoriali e

attualmente. L'attività di produzione legislativa muta con l'evoluzione statale: cadono i miti della generalità e dell'astrattezza della legge, non più intesa quale espressione della volontà generale, ma quale strumento per indirizzare la politica economica e sociale dello Stato, finendo per incidere spesso su interessi specifici e particolari. Si è avvertita sempre di più, dunque, l'esigenza di aprire i procedimenti legislativi ai rappresentanti di tali interessi e di creare canali di partecipazione⁴², tanto per finalità informative⁴³ che di influenza. I portatori di interessi particolari hanno così assunto la veste di vere e proprie parti negoziali nel processo legislativo. Possiamo quindi distinguere i sistemi che riconoscono al Parlamento una vera e propria funzione arbitrale, ovvero individuino in questo una "stanza di compensazione del sistema"⁴⁴, nei quali questo rappresenta l'organo più idoneo ad essere il centro delle negoziazioni e quelli dove il Parlamento "registra" la volontà politica del Governo, sede privilegiata delle negoziazioni legislative.

Spesso, questi due modelli si compenetrano, rendendo difficile l'individuazione dell'effettivo luogo di negoziazione. Oltre ai "canali ufficiali", infatti, si sono sviluppate pratiche informali, spesso al limite (od oltre) del lecito.

1.4. Il processo legislativo nel sistema politico, dalle teorie input-output-feedback di Easton all'approccio struttural-funzionale di Almond e Powell.

Il processo legislativo si inserisce in un contesto più ampio e complesso: il sistema politico, definibile quale insieme di istituzioni, gruppi e processi politici caratterizzati da un certo grado di interdipendenza reciproca⁴⁵. Solo a seguito della Seconda guerra mondiale si è cominciato a discutere del rapporto tra sistema e politica, questione che si afferma con la nascita dell'approccio struttural-funzionalista⁴⁶ delle scienze sociali.

quelle sociali (sindacati e gruppi di pressione); (iii) la nascita di una democrazia diffusa, basata sulla partecipazione attiva alla politica e alle attività dello Stato; (iv) il mutamento del ruolo dello Stato, non più garante esterno dell'ordine precostituito, ma mediatore tra i diversi gruppi; (v) la perdita della preminenza assoluta dei Parlamenti e trasformazione in luogo di incontro tra società e Stato.

⁴² Tra queste, le *hearings* sono quelle che per prime hanno trovato applicazione nel sistema statunitense e, attualmente, sono maggiormente diffuse e utilizzate; nelle democrazie occidentali, forte espansione hanno avuto i Consigli economici e sociali, organi con funzioni consultive e ausiliarie all'attività governativa e parlamentare.

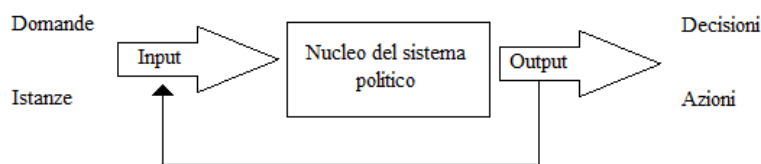
⁴³ La finalità informativa era contemplata già da W. Bagheot tra le funzioni parlamentari.

⁴⁴ C. LAVAGNA, *"Maggioranza al Governo e maggioranza parlamentare"*, in Scritti in onore di C. Mortati, Milano, 1977.

⁴⁵ Definizione di *"sistema politico"* nel Dizionario di politica, curato da Bobbio, Matteucci e Pasquino.

⁴⁶ La scuola funzionalista, nata negli Stati Uniti, si propone di valutare la società attraverso l'osservazione, in un approccio funzionale

In particolare, fu D. Easton a condurre un approfondito studio sul tema. Nel suo “*The political system*” (1953), il politologo canadese divide il sistema politico in tre componenti fondamentali: la comunità politica, ovvero i cittadini e i *policy takers*, coloro che rappresentano i destinatari e i fruitori delle decisioni politiche; il regime politico, che corrisponde all’insieme di norme e procedure che attuano le decisioni e le scelte politiche; le autorità, i soggetti che assumono le decisioni e le scelte politiche. Il funzionamento di questo sistema seguirebbe il classico sistema *input-output-feedback*: un flusso di domande e istanze (*inputs*), provenienti dall’ambiente sociale, passando attraverso gli attori istituzionali (partiti, associazioni, gruppi, ecc.), penetrano nella “scatola nera” del sistema e si trasformano in azioni e decisioni (*outputs*). A loro volta, i risultati del processo mutano nuovamente l’ambiente sociale, determinando delle retroazioni (*feedbacks*), che stimolano la rimodulazione delle domande iniziali.



Il sistema politico. lo schema di Easton [fonte: Easton, 1965]

Secondo l’autore, il sistema politico designato, così come ogni altro sistema, gode di proprietà

così enumerabili: (i) L’identificazione, ovvero la possibilità di essere descritto e distinto da altri sistemi, individuandone le unità fondamentali e stabilendone i confini. Le unità di un sistema politico sono gli elementi che lo compongono, le azioni politiche, generalmente strutturate in ruoli politici e gruppi. I confini riguardano l’ambiente nel quale il sistema si inserisce, influenzandolo: possiamo ritenere interne al sistema tutte le azioni direttamente connesse con l’assunzione di una decisione vincolante, considerando variabili esterne quelle che, invece, non prendono parte a tale processo.

(ii) La presenza di *inputs* e *outputs*, cioè di iniziali e costanti stimoli al sistema e dei risultati prodotti dalla loro elaborazione, le decisioni pubbliche. Senza le prime il sistema non potrebbe funzionare; in mancanza dei secondi il lavoro non potrebbe essere valutato: lo studio del sistema politico dovrebbe infatti concentrarsi proprio sul processo di trasformazione degli *inputs* in *outputs*, tenendo conto degli effetti che su questa “conversione” ha l’ambiente circostante. Come il corpo umano funziona

rispondendo ai bisogni generati al suo interno e agli impulsi che derivano dall'ambiente in cui si trova, così il sistema politico riflette tanto la propria organizzazione quanto le variabili esterne.

(iii) Differenziazione interna al sistema. È impossibile pensare che all'interno di un sistema politico tutte le unità svolgano le stesse attività allo stesso momento; solitamente, le componenti del sistema si dividono i compiti, così da strutturare in modo più efficiente l'attività.

(iv) Integrazione delle attività. Se nel sistema le unità si differenziano per un'efficiente divisione dei compiti, sarà necessario che le stesse integrino le loro attività, così da cooperare per raggiungere lo stesso fine.

Nei suoi studi, Easton sofferma la propria attenzione sull'analisi degli *inputs* e degli *outputs*. In particolare, tra i primi individua le domande e i sostegni, gli stimoli che rendono dinamico l'intero meccanismo, poiché non solo forniscono le informazioni necessarie, ma anche l'energia perché il processo continui ad elaborare tali dati. Ciò che determina la nascita di un sistema politico sono, infatti, le domande di individui o gruppi; non tutte, però, troveranno soddisfazione nel sistema stesso. Alcune, infatti, avranno risposta sul piano privato, altre, invece, potrebbero rappresentare gli interessi di un gruppo minoritario della società, non assurgendo ad un livello rilevante per una decisione politica. Quando una domanda si trasforma in questione politica, i soggetti di un sistema politico devono essere pronti ad affrontarlo, per mezzo di canali istituzionalizzati.

Gli *inputs* possono sorgere tanto all'interno del sistema quanto dall'ambiente esterno; in quest'ultimo caso, sono spesso frutto della cultura di una società, che incarna gli *standard* e il contesto dei valori nei quali gli individui si riconoscono: troveranno posto nel processo politico quelle domande che riguardino questioni ritenute importanti in una determinata cultura. Nel primo caso, invece, le domande possono sorgere, per esempio, per cambiare i rapporti di equilibrio delle componenti interne; possiamo chiamare questi "stimoli interni", che sono ancora più direttamente influenti sul sistema. Tra gli *inputs*, con sostegno l'autore si riferisce ad una visione "attiva" della domanda, quale azione a supporto di quest'ultima; anche questa rappresenta un importante *input* per il sistema, anzi, lo stesso non potrebbe sussistere se non con il sostegno della comunità. Prima che determinate domande siano

processate, è necessario quindi che vi sia uno stabile e comune consenso di fondo. Una società genera supporto per il sistema politico in due modi: rispondendo alle domande dei propri membri (evidentemente, sarà impossibile dare risposta a tutte) e tramite un processo di politicizzazione, cioè la creazione di un sostegno *ad hoc*. Non è possibile stabilire la quantità di supporto necessario per far sì che una domanda si trasformi in questione politica, dipenderà dal caso concreto. Esempi di sostegno da parte dei cittadini sono: il pagamento delle tasse; il rispetto della legge; la partecipazione alla politica; e la manifestazione di sostegno all'autorità pubblica. In definitiva, se le domande influenzano le decisioni e gli obiettivi del sistema, i sostegni contribuiscono a realizzare tali obiettivi.

Easton sottolinea così l'interdipendenza tra gli elementi della politica, individuando il sistema politico quale processo complesso e mutevole. A questa concezione si ispirano Almond e Powell, che includono nel sistema politico tutte le attività politiche all'interno di una società. Anche secondo questi caratteri tipici di un sistema sono l'interdipendenza tra le sue parti e l'esistenza di confini predefiniti; questi ultimi sono difficilmente individuabili nei sistemi sociali, di cui i sistemi politici fanno parte, poiché gli stessi individui che lo compongono svolgono ruoli differenti in diversi sistemi sociali, come il sistema economico, la famiglia o le associazioni religiose. I confini del sistema politico sono, dunque, soggetti a forti fluttuazioni.

Nella "*Politica comparata*", gli autori includono nel sistema politico tutte le azioni rilevanti per la formazione della volontà pubblica, prendendo in considerazione anche l'interdipendenza e le interazioni tra queste singole unità⁴⁷. Queste "unità operative" del sistema politico sono chiamate "*ruoli*"⁴⁸, settori organizzati che fanno capo all'attività di un attore, che costituisce la partecipazione di quest'ultimo in un processo interattivo: il sistema politico è, quindi, descrivibile come una serie di "ruoli" che interagiscono tra di loro, in una struttura (ovvero una concatenazione, come nel processo) di interazioni. I membri di una società esplicano ruoli differenti in diversi sistemi sociali, possiamo quindi intendere per struttura quell'insieme di ruoli che sono tra di loro collegati nello stesso sistema di riferimento. Il vantaggio dell'utilizzo del

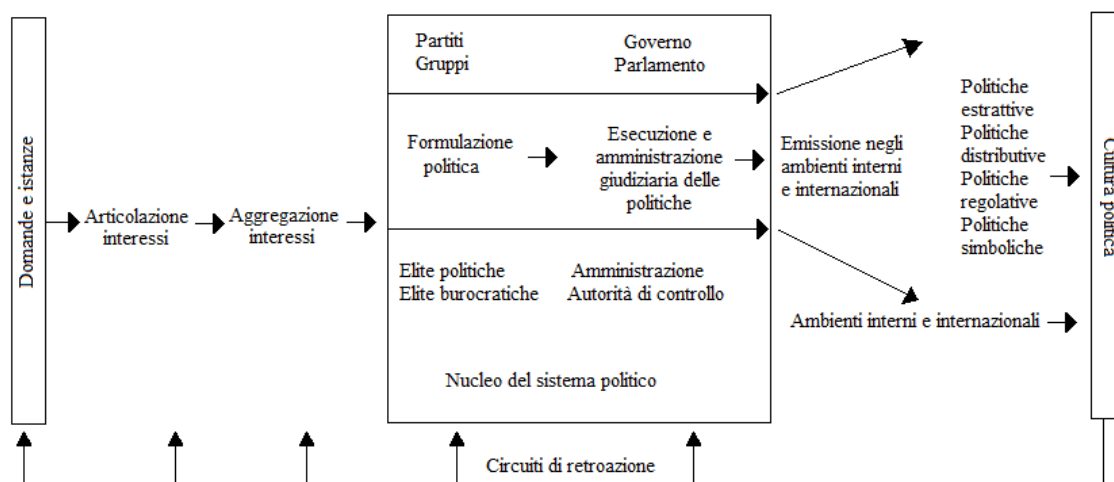
⁴⁷ G. A. ALMOND, "*Comparative political systems*", in "*The journal of politics*", vol.18, n.3, 1956.

⁴⁸ Almond richiama gli studi di T. PARSONS e E. A. SHILLS, definendo il "*role*" come "*that organized sector of an actor's orientation which constitutes and defines his participation in an interactive process*" ("*Toward a general theory of action*", Harvard university press, Cambridge, 1951, p.23).

concetto di “ruolo”, al posto di termini più specifici quali organizzazione, gruppi o associazioni, è la maggiore inclusività della nozione, che abbraccia tutti i soggetti che in qualche modo partecipano al *pattern* decisionale, senza ambiguità o definizioni forzate. Il cambiamento significativo di un “ruolo”, essendo il sistema basato su rapporti interdipendenti, incide sulle altre e sul sistema stesso. Aspetto fondamentale per lo sviluppo del sistema è la *differenziazione* dei ruoli e delle strutture, processo tramite il quale i ruoli mutano, divenendo più specializzati o autonomi, o se ne creano di nuovi.

Lo studio di un sistema politico non si arresta a quanto manifestato in un determinato lasso di tempo, ma deve interessarne anche le inclinazioni latenti: queste sono la *cultura* politica, la dimensione psicologica del sistema. Inoltre, è possibile che vi siano anche speciali inclinazioni di particolari componenti del sistema, che vengono chiamate *subculture*. Le prestazioni di un sistema politico sono prevedibili solo conoscendone la struttura e la cultura. Correlata alla cultura è la *socializzazione politica*, processo per mezzo del quale viene insegnata la cultura del sistema e vengono reclutati i ruoli politici, e la *secolarizzazione*, ovvero l'evoluzione della cultura (l'equivalente della differenziazione).

Se nel sistema liberale le funzioni dello Stato si riducevano al solo mantenimento dell'ordine interno ed esterno, l'evoluzione della politica ne ha generate numerose. Tale complessità è sottolineata dagli autori, che individuano: le *funzioni di sistema*, ossia di formazione delle strutture interne alla “scatola nera” del sistema; le *funzioni di processo*, cioè della disgregazione e aggregazione degli interessi e la messa in opera



Funzioni e strutture nel sistema politico. La sintesi di Almond e Powell

delle decisioni; infine, le *funzioni di politica pubblica*, ovvero di acquisizione e redistribuzione delle risorse⁴⁹. Il sistema politico è dunque un sistema attivo, che necessita di un'analisi concreta, che va ben oltre la base legale, a partire dal comportamento concreto delle parti. Almond e Powell individuavano una serie di soggetti che assolverebbero ai molteplici compiti. Tra questi trovano posto i gruppi di interesse e i partiti politici, impegnati sul versante degli input, raccogliendo, rappresentando e articolando le domande sociali; i governi, i parlamenti e le altre istituzioni, centrali e locali, che compongono l'organizzazione del sistema; le amministrazioni e gli attori pubblici e semipubblici, a capo della fase esecutiva dei programmi. La teoria divide quindi i processi di interazione in tre fasi: *input*, conversione e *output*. Mentre i primi e gli ultimi sono transazioni tra il sistema e l'ambiente, il processo di conversione è interno al sistema politico. Come nell'impianto di Easton, gli *inputs*, provenienti tanto dall'ambiente, quanto dall'interno del sistema, vengono convertiti in *outputs*, che si riversano nuovamente nell'ambiente, mutando e influenzando a loro volta il sistema politico: la prestazione globale del sistema nel suo ambiente è denominata capacità.

Nella tesi di Almond e Powell ruolo centrale assumono la struttura del sistema politico e le funzioni che lo stesso deve assolvere; i due livelli sono strettamente connessi. In questa sistemazione teorica, dunque, trovano posto anche i soggetti studiati da una scienza, l'analisi delle politiche pubbliche⁵⁰, che all'epoca stava muovendo i primi passi negli Stati Uniti.

2. LE FASI DEL PROCESSO LEGISLATIVO.

Il processo legislativo è disciplinato nelle sue linee essenziali negli artt. da 70 a 74 Cost., mentre la disciplina di dettaglio è riservata ai regolamenti parlamentari. Come

⁴⁹ G. A. ALMOND e G. B. POWELL, *"Comparative politics. A developmental approach"*, Little, Brown and Company, Boston, 1966; trad. it. *"Politica comparata. Sistema, processi e politiche"*, il Mulino, Bologna, 1988.

⁵⁰ L'analisi delle politiche pubbliche è una scienza multidisciplinare, che sposta l'attenzione da un approccio istituzionalista, che consiste nello studio del potere e delle istituzioni, ad uno comportamentale, che si interessa, cioè, dello studio dei comportamenti dei soggetti operanti nell'arena pubblica. Le politiche pubbliche non consistono negli atti formali prodotti dalle istituzioni, ma nelle intenzioni degli attori coinvolti e nelle conseguenze prodotte. Studiando le politiche pubbliche, si tenta di collegare tra loro fenomeni riguardanti gli stessi problemi di rilevanza collettiva; la politica pubblica non è, infatti, un fenomeno univoco, ma un insieme di collegamenti tra loro eterogenei di eventi.

più volte affermato dalla Corte Costituzionale, sarà sindacabile come vizio di legittimità costituzionale solo il mancato rispetto dei dettami costituzionali, in quanto la disciplina regolamentare non potrà essere oggetto del vaglio della Corte (sent. n. 9/1959)⁵¹.

Nel processo legislativo, possiamo individuare quattro fasi: l'iniziativa, riservata a determinati soggetti (art. 71, Cost.); la discussione e la decisione, che si realizza in seno al Parlamento; l'intervento del Presidente della Repubblica, che può decidere di rinviare alle Camere l'atto, quando lo ritenga viziato, o promulgarlo; infine, la pubblicazione, dalla quale decorre la c.d. *vacatio legis*, generalmente di quindici giorni, al termine dei quali la norma produce i suoi effetti e se ne presume la conoscenza.

2.1. L'iniziativa legislativa.

L'iniziativa legislativa, ovvero la possibilità di redigere un progetto di legge e di presentarlo alle Camere per l'approvazione, è riconosciuta in capo ai singoli parlamentari, al Governo, a 50.000 elettori, a ciascun Consiglio regionale e al Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Come vedremo, quando non provenga dai parlamentari, l'iniziativa legislativa è, a sua volta, risultato di un procedimento ulteriore.

Tre sono le caratteristiche che si riferiscono all'iniziativa legislativa: ha sempre uguale valore giuridico, qualsiasi sia il soggetto proponente (sebbene le iniziative governative siano prevalenti, ma solo a livello politico); è liberamente modificabile nel suo testo (successivi emendamenti possono nel concreto totalmente mutare l'intero testo iniziale); non fa sorgere un obbligo di delibera per le Camere (il processo legislativo, al contrario del procedimento amministrativo, non prevede la necessaria conclusione dell'attività con un provvedimento).

Nella previsione dell'art. 71 Cost., i privati non possono singolarmente esercitare un'iniziativa legislativa, ma, nel corso delle fasi successive del processo legislativo, sono previste delle sedi in cui questi, per lo più associati, possono intervenire. Alla luce di quanto sottolineato nel paragrafo precedente (v. §1), è necessario che tale

⁵¹ Per un'apertura nel senso della possibilità di giudicare indirettamente sui regolamenti si rimanda alla sentenza n.120 del 2014 e alla nota 37.

partecipazione sia rafforzata e disciplinata ed è questo l'obiettivo dello studio condotto: analizzare il processo legislativo per individuare quali possono essere i momenti utili di confronto con i cittadini, intesi quali opinione pubblica, e i privati interessati. Questi ultimi, in particolare, possono introdurre elementi tecnici e specifici che spesso mancano nell'attività legislativa o stimolare iniziative legislative, quando riescano a portare all'attenzione delle istituzioni problemi concreti ed esigenze comuni.

2.2. *La fase interna alle Camere: dall'istruzione in Commissione all'esame in Assemblea.*

L'art. 72 Cost. disciplina il cuore del procedimento legislativo nelle Camere. Qualsiasi sia il soggetto che ha esercitato l'iniziativa legislativa, questa deve necessariamente essere valutata in seno al Parlamento: l'Aula, che sia quella ristretta in commissione o quella del *plenum* dell'Assemblea, deve essere il luogo nel quale si sfidano le istanze e si bilanciano gli interessi. L'articolo sopracitato, oltre a dettare l'eventualità che un provvedimento sia interamente esaminato ed approvato da una commissione, c.d. in *sede legislativa* (o *deliberante*, al Senato), pone la possibilità di prevedere delle corsie preferenziali per quegli atti di cui si dichiara l'urgenza (quest'ultima, disciplina mai attuata).

Il dettame costituzionale rimanda l'esame delle proposte di legge alla disciplina dei regolamenti interni. In particolare, su tutti gli atti d'iniziativa, al Presidente dell'Assemblea spetta un giudizio di *ricevibilità* (esistenza e validità), *ammissibilità* (non estraneità e mancanza di carattere offensivo o sconveniente) e *procedibilità* (è improcedibile l'atto su cui si è formata preclusione, ovvero su cui le Camere si siano pronunciate in senso negativo nei sei mesi precedenti) delle proposte di legge e degli atti presentati in Assemblea. Quando un deputato insiste affinché un proprio ordine del giorno, emendamento o articolo aggiuntivo sia discusso in Assemblea, il Presidente può consultare quest'ultima, che decide per alzata di mano (art. 89 r.C.). Successivamente il Presidente d'Assemblea assegnerà le proposte pervenutegli alle commissioni, scegliendone la sede (funzione).

Organi propulsori del procedimento legislativo, le commissioni sono formate nel rispetto del *principio di proporzionalità* dei gruppi politici (derogabile dalla necessaria

rappresentatività degli stessi, specialmente al Senato). Le riunioni si svolgono *senza pubblico*, ma sono conoscibili grazie ai *resoconti* e verbali scritti dai funzionari parlamentari che vi partecipano.

Le commissioni sono la sede privilegiata di confronto tra Parlamento e Governo (di cui è necessario sia sempre presente un rappresentante), nonché lo snodo di raccordo con la società civile, grazie agli strumenti informativi e conoscitivi previsti. In commissione vengono (o dovrebbero essere) sintetizzate le istanze dei c.d. *stakeholders*, soggetti e organizzazioni il cui interesse è negativamente o positivamente influenzato da un'iniziativa e vi sono attivamente coinvolti, influenzandone l'andamento. Per questi motivi questa fase dovrebbe essere valorizzata, mentre attualmente vi si dedica poco spazio, arrivando anche a inserire nel calendario dei lavori un atto per il quale il procedimento in commissione non sia ancora concluso (c.d. *calendarizzazione forzata*).

Le commissioni possono essere: *permanenti*, quando incardinate stabilmente nell'organizzazione della Camera; *speciali*, se previste *ad hoc* per un particolare atto o per un tempo determinato; *congiunte* (o riunite), se un atto riguarda la competenza di diverse commissioni; o *bicamerali*, quando formate in modo paritario da componenti dei due rami del Parlamento. Il Presidente, nell'assegnazione, riconosce la *competenza prioritaria* ad una commissione, potendo attribuire un disegno di legge a commissioni riunite, oppure prevedendo il necessario parere di una o più commissioni, quando l'atto riguarda più materie. La decisione del Presidente è inappellabile al Senato, subordinata all'assenso dell'Assemblea alla Camera (art. 92, comma 1, r.C. e art. 35, comma 1, r.S.).

Diverse possono essere, allora, le funzioni (sedi) esercitate, anch'esse decise dal Presidente: la sede *referente*, di gran lunga la più comune; la sede *legislativa* (o *deliberativa*, al Senato), che sostituisce interamente l'Assemblea; la sede *redigente*, che rappresenta un procedimento intermedio tra le precedenti (alla commissione spetta la redazione dell'atto, all'Assemblea l'approvazione finale, senza modifiche); la sede *consultiva*, tanto per pareri "interni" alle altre commissioni, quanto "esterni" verso altri organi.

In particolare, la sede legislativa, che attribuisce alla singola commissione la possibilità di concludere autonomamente il procedimento, è una prerogativa del

Parlamento italiano. La scelta del Presidente in questo caso può essere disattesa, se viene richiesta la *rimessione in sede referente*, da parte del Governo, di un decimo dei componenti dell'Assemblea o di un quinto della commissione. L'assegnazione in tale sede non può essere proposta in caso di questioni di rilevanza di ordine generale, a meno che non rivestano particolare urgenza (art. 92, comma 1, r.C.). Inoltre, sono *riservati all'esame* dell'Assemblea i progetti di legge in materia costituzionale, elettorale, di delega legislativa, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di approvazione di bilanci e dei conti consuntivi (art. 72, comma 4, Cost.), cui si aggiungono le previsioni regolamentare dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, i disegni di legge finanziaria e di stabilità e le leggi rinviare dal Presidente della Repubblica⁵². Il funzionamento della commissione in sede legislativa è tipico di un sistema parlamentare consensuale, quale era quello della Prima Repubblica; a partire dalla XI Legislatura, lo strumento è divenuto desueto.

La funzione consultiva delle commissioni viene esperita spesso tramite *sottocomitati interni* permanenti. Quando un atto interessa più competenze, le commissioni private dell'atto nell'assegnazione possono essere chiamate a dare pareri (solitamente, facoltativi). Obbligatorio è il parere delle *commissioni-filtro* (in entrambe le Camere sono tali le commissioni: I-Affari costituzionali; V-Bilancio; XIV-Politiche dell'Unione europea; alla sola Camera: XI-Lavoro; al Senato, II-Giustizia), che hanno effetti *rinforzati*, in quanto, se negativi, determinano il cambio di sede in referente, se era stata disposta la redigente o legislativa. In sede referente, il parere sarà stampato e allegato alla relazione per l'Assemblea e sorgerà l'obbligo di motivarne, nella stessa relazione, il mancato rispetto. Se un progetto di legge, assegnato ad una commissione, reca disposizioni che investono in misura rilevante le competenze di altra commissione, il Presidente della Camera può stabilire che quest'ultima dia un *parere rinforzato*, che produce gli stessi effetti di quelli delle commissioni-filtro (art. 73, comma 1-bis, e art. 93, comma 3-bis, r.C.). In generale, i pareri resi possono essere *favorevoli*, *contrari*, *favorevoli con osservazioni* o *con condizioni*. È possibile procedere ad un'approvazione in via di principio, quando il parere non sia pervenuto alla commissione competente, che riesaminerà l'atto, in caso di parere negativo.

⁵² Rispettivamente, artt. 96-bis, comma 1, r.C. e 78, comma 5, r.S.; artt. 123, comma 1, r.C. e 126, comma 8 e 9, r.S.; artt. 71, comma 2, r.C. e 35, comma 1, r.S.

Nella sede *conoscitiva*, la commissione fa uso dei numerosi strumenti conoscitivi in suo possesso per raccogliere le informazioni necessarie ad esperire le proprie funzioni.

La sede redigente si configura in modo diverso nelle due Camere: se alla Camera è più una “*referente rinforzata*”, al Senato rappresenta un vero e proprio *tertium genus* e si parla di “*deliberante attenuata*”. L’art. 96 r. C. stabilisce sia l’Assemblea, al termine della discussione generale, a decidere di affidare alla commissione competente il compito di redigere il testo dell’atto, riservandosi il voto finale e, eventualmente, stabilendo principi e criteri direttivi per la predisposizione. Al Senato, invece, è il Presidente ad assegnare la redazione del disegno alla commissione, mentre l’Assemblea può fissare i criteri.

Vediamo, infine, il procedimento in sede referente. La sede referente comporta il solo esame preliminare del testo, con funzione istruttoria, che mira a valutare: la necessità dell’intervento; il rispetto degli ambiti di competenza; il rapporto costi-benefici; e la qualità del testo⁵³. La commissione referente, dunque, esperisce l’istruttoria, stima la fattibilità dell’atto e compie una valutazione tecnica, anche utilizzando gli strumenti conoscitivi a sua disposizione (v. §§ 3.2). Solitamente, se i testi in commissione sullo stesso tema sono numerosi, si può procedere all’*abbinamento* (affiancamento nell’esame e deliberazione comune) o all’*esame congiunto* (ma deliberazione separata). La funzione referente è, quindi, preparatoria per la successiva discussione: viene adottato inizialmente un *testo-base* tra quelli riguardanti una stessa materia (solitamente, quello governativo), da questo si crea il c.d. “*lenzuolo*” (testo-base, con affianco i corrispondenti articoli dei testi abbinati, che appariranno come emendamenti). Si aprono, dunque, le consultazioni e le discussioni sugli emendamenti, proponibili non solo dai membri della commissione ma da tutti i Parlamentari; su questi, sono richiesti i pareri delle commissioni competenti (solo i pareri della commissione bilancio producono effetti sul procedimento, trasformandosi alla Camera in emendamenti da sottoporre al voto in Assemblea). Il Presidente della

⁵³ Circolari del gennaio 1997, codificate nell’art. 79, comma 4, rC. Recependo la raccomandazione del 9 marzo 1995 dell’Ocse sul miglioramento della qualità della normazione pubblica, precisano le fonti per l’istruttoria legislativa, queste sono: il Governo e la Pubblica Amministrazione; le altre Commissioni, tramite pareri; soggetti esterni “*rappresentativi degli interessi coinvolti*” o “*costituzionalmente rilevanti*”; e il supporto tecnico degli uffici di Camera e Senato.

commissione verifica la ricevibilità, l'ammissibilità e la procedibilità degli emendamenti presentati. L'esame di articoli ed emendamenti in commissione avviene senza un rigido ordine, mentre particolare rigore procedurale, come vedremo, è previsto in Assemblea. Si giunge, infine, a formulare un testo unificato (*Stampato A*). Spesso, quando la materia si presenta particolarmente complessa, il testo unificato è elaborato in seno a *Comitati ristretti*, formati da un rappresentante per gruppo, il Presidente di commissione, un rappresentante del Governo e il relatore; le riunioni dell'organo così composto non sono pubbliche.

Il ruolo della commissione in sede referente è centrale: è qui che si forma e vota il testo che verrà presentato in Aula. L'inversione del testo (o testi) d'iniziativa in disegno di legge da presentare in Assemblea è il compito specifico di tale sede.

Dopo la formulazione del testo, si conferisce un *mandato a riferire*, nominando i relatori in Assemblea; si forma, quindi, un comitato ristretto c.d. *dei nove* (o, al Senato, sottocommissione dei sette), incaricato di presentare il lavoro svolto all'Assemblea ed esprimere pareri sugli emendamenti ivi presentati. Mentre alla Camera il comitato è presente in Aula e assiste al procedimento "dall'interno", al Senato l'*iter* assembleare è seguito dall'intera commissione, che si riunisce "all'esterno" (nella propria sede). Sul testo unificato predisposto in commissione si svolgerà l'esame in Assemblea. Al termine dell'esame dell'atto è possibile, inoltre, venga prodotta una relazione di minoranza, presentata all'esame del *plenum* da un membro dell'opposizione, appunto, relatore di minoranza.

Iscritto all'ordine del giorno, il testo licenziato dalla commissione giunge in Assemblea. Possiamo individuare due fasi d'esame: la *discussione sulle linee generali* (discussione generale al Senato) e quella sui *singoli articoli ed emendamenti*. Giunto in Assemblea, infatti, il testo viene sottoposto ad una prima e generale discussione, che dovrebbe coinvolgere tutti i parlamentari (nonché l'opinione pubblica), ma che si riduce il più delle volte ad un rituale privo d'effetti, svolto in aule semi deserte. Nella discussione generale intervengono i relatori della maggioranza e della minoranza per non più di venti minuti, alla Camera (trenta, al Senato). Durante la discussione generale, è possibile vengano presentate, dal singolo parlamentare, *questioni incidentali formali* (richiami al regolamento, per l'ordine del giorno, per l'ordine della discussione e delle votazioni) e *sostanziali*. In particolare, sono tali le questioni

pregiudiziali (anche di costituzionalità) e *sospensive*: se le prime possono interrompere il procedimento legislativo, le seconde producono il solo accantonamento di un progetto di legge, in attesa del verificarsi di qualche evento (anche se, nella realtà, difficilmente l'esame sarà ripreso). Al Senato, il procedimento può interrompersi a seguito di una proposta “*di non passaggio agli articoli*” (art. 96 r. S.) Tali questioni devono essere discusse e votate in Assemblea.

Altra possibilità è il *rinvio in commissione*, che interrompe l'esame assembleare e riapre la sede referente; solitamente, si utilizza per raggiungere un accordo politico in un sede più ristretta.

Terminata la discussione generale, si passa al cuore del processo: l'*esame degli articoli* che compongono il testo e dei relativi *emendamenti*. Il diritto a proporre emendamenti è riconosciuto a ciascun parlamentare, ma non è una facoltà priva di limiti, dato che i regolamenti dettano una serie di termini e modalità di presentazione⁵⁴. Non tutti gli emendamenti, dunque, sono esaminati, essendo nelle competenze del Presidente d'Assemblea la facoltà di riconoscerne l'ammissibilità e la proponibilità (art. 89 r. C. e art. 97 r. S.). Al Senato, sono ritenuti inammissibili gli emendamenti “*privi di ogni reale portata modificativa*” e improponibili quelli governativi che comportino oneri, se non correlati dalla relazione tecnico-finanziaria. Alla Camera, oltre ai limiti previsti nell'altro ramo del Parlamento, impostisi per prassi, non sono ammessi emendamenti che non vertano su argomenti trattati in precedenza in commissione. Sugli emendamenti così presentati, è necessario acquisire i pareri della commissione bilancio, per la copertura finanziaria, e di quella affari costituzionali, se si tratta del riparto di competenze tra Stato e Regioni⁵⁵, ma solo il parere della commissione bilancio al Senato produce effetti concreti: l'emendamento non può essere votato a meno che non lo richiedano quindici senatori. È in seno alla discussione che l'Assemblea può disporre l'utilizzo degli strumenti conoscitivi.

Gli emendamenti vengono discussi nell'ambito dell'illustrazione dell'articolo a cui si riferiscono e su questi si esprimono il Governo e il relatore (portavoce del Comitato dei nove): sono questi i pareri che orientano il voto dei parlamentari.

⁵⁴ Artt. 86 r.C. e 100 r.S.

⁵⁵ In attesa dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, la commissione (I) Affari costituzionali, infatti, si pronuncia su tale materia “*in via sperimentale*” (ma, ormai, da più di un decennio).

Si aprono, infine, le votazioni sugli emendamenti e su ogni articolo. Fino agli anni Settanta, la discussione avveniva per ogni singolo emendamento, mentre oggi, quando si riferiscono alla stessa disposizione, gli emendamenti sono posti in votazione a partire da quelli che si allontanano di più dal testo⁵⁶, lasciando comunque al Presidente la facoltà di modificare l'ordine delle votazioni, quando lo richieda l'economia o la chiarezza della valutazione (artt. 85 r.C. e 102 r.S.). Il Presidente, a partire dalle modifiche del regolamento del 1971, ha un forte potere sull'organizzazione della discussione degli emendamenti, potendo procedere con: la *preclusione*, vista in precedenza; l'*assorbimento*, se è stato già approvato un testo in cui l'emendamento è ricompreso; la votazione per *parti separate* o a *scalare*; la votazione per *principi* o *riassuntive* (art.85-bis r.C.).

Si parte con votare, quindi, i subemendamenti (modifiche ai singoli emendamenti), per poi procedere con i singoli emendamenti presentati; tanto i primi, quanto i secondi dipendono dalla votazione dell'articolo cui si riferiscono: se il voto sarà negativo, si riterranno preclusi. Sono invece indipendenti dalla votazione sull'articolo i c.d. *articoli aggiuntivi*, emendamenti che, appunto, inseriscono nuovi articoli e vengono deliberati dopo il voto sull'articolo precedente⁵⁷. È possibile riformulare un emendamento, ritirarlo o trasformarlo in un ordine del giorno⁵⁸; inoltre, i testi legislativi possono poi essere accantonati o stralciati (una parte di testo, stralciata, va a costituire atto a sé, che seguirà *iter* autonomo). Vediamo, dunque, come il confronto fra le forze politiche avviene proprio intorno alla discussione e alla votazione degli emendamenti.

Dopo le votazioni sui singoli articoli, si passa al voto finale e complessivo. Generalmente, il voto è a scrutinio palese e solo in pochi casi prestabiliti avviene, o può chiedersi, lo scrutinio segreto⁵⁹. La votazione finale è preceduta dal

⁵⁶ In generale, si voteranno prima quelli abrogativi, poi quelli modificativi e, successivamente, gli aggiuntivi.

⁵⁷ Particolare è la numerazione degli emendamenti nel fascicolo del disegno di legge: il subemendamento è numerato partendo dall'articolo cui si riferisce e dall'emendamento cui si collega, se posto al primo emendamento dell'articolo 1 sarà indicato come subemendamento 0.1.1; discorso simile vale per gli emendamenti (sarà 1.1); per gli articoli aggiuntivi si procederà, invece, con 1.01.

⁵⁸ Gli ordini del giorno sono strumenti d'istruzione al Governo; mentre alla Camera sono discussi e votati subito prima della votazione finale, al Senato vengono valutati prima dell'esame degli articoli. Sono strumenti di contrattazione tra Parlamento e Governo, che li può accettare, respingere (dando vita alla votazione) o accogliere come raccomandazione.

⁵⁹ In generale, sono a scrutinio segreto le votazioni su persone. Lo scrutinio segreto può essere richiesto da trenta deputati o venti senatori, in relazione a determinate materie, diverse nei due rami del Parlamento: oltre ai diritti e le libertà previste nella prima parte della Costituzione e alle

coordinamento formale, che introduce modifiche esclusivamente di forma, necessarie per eliminare errori materiali, imperfezioni o contraddizioni.

Approvato in via definitiva a una Camera, il testo di legge sarà comunicato al Presidente della seconda Assemblea, che dovrà attivare il procedimento presso il proprio ramo per approdare a sua volta ad una deliberazione. Il disegno viaggerà da una Camera all'altra fino a che non si raggiunga una votazione positiva su testo conforme. Per facilitare il raggiungimento di un testo conforme, si limita l'esame della Camera che per prima ha approvato il testo, nell'eventuale seconda battuta, alle sole parti modificate.

2.3. Il Governo nel processo legislativo e il ruolo-chiave del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl).

Sebbene, come accennato, l'iniziativa governativa abbia lo stesso valore giuridico delle altre, nel concreto, è dotata di una rilevanza particolare, poiché attuativa del programma politico della maggioranza. Nella XVII legislatura, infatti, su un totale di 103 leggi approvate, ben 87 sono di iniziativa governativa⁶⁰. In alcuni casi, l'iniziativa legislativa è riservata al Governo, come per i disegni di legge di conversione dei decreti legge e di bilancio⁶¹, nonché la presentazione del disegno di legge comunitaria e il disegno di legge di semplificazione.

Come accennato, l'esercizio dell'iniziativa governativa è il risultato di un procedimento ulteriore, che produce un disegno di legge⁶² da presentare alle Camere. Tale sub-procedimento governativo è disciplinato dall'art. 95 Cost., dalle leggi n. 400/1988 e n. 59/1997 e dai due decreti legislativi attuativi di quest'ultima, nn. 300 e 303 del 1999⁶³.

modificazioni dei regolamenti, comuni a entrambe le Camere, al Senato può chiedersi scrutinio segreto per le disposizioni relative alla famiglia, mentre alla Camera le possibilità si arricchiscono con l'istituzione di una commissione d'inchiesta, le leggi relative agli organi costituzionali dello Stato e delle Regioni e le leggi elettorali (artt. 49 r.C. e 113 r.S.).

⁶⁰ Dati aggiornati al 20 gennaio 2015, tratti dagli Appunti del Comitato per la legislazione, *"La produzione normativa nella XVII legislatura"*, n.4, XVII Legislatura.

⁶¹ Articoli 77, secondo comma, e 81, primo comma, Cost.

⁶² Alla Camera, il termine *"disegno di legge"* indica la proposta d'iniziativa governativa, mentre al Senato con *"disegno di legge"* si parla, in generale, di tutti i progetti.

⁶³ Rispettivamente, *"Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*; *"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"* (c.d. legge Bassanini);

La fase iniziale vede protagonista il singolo ministro competente per materia, che propone un testo, predisposto dal proprio Ufficio legislativo. Il disegno di legge così articolato dovrà essere sottoposto all'intesa e al coordinamento degli altri Ministri, per poi corredarlo delle necessarie relazioni governative: la relazione illustrativa, mera descrizione dei contenuti dell'atto; l'analisi tecnico-normativa (ATN), ovvero la valutazione dell'incidenza dell'atto nel settore d'interesse e la coerenza con i vincoli costituzionali interni (rispetto delle competenze regionali) ed esterni (vincoli comunitari); l'analisi d'impatto della regolazione (AIR, v. §§ 3.3), nel concreto mai sviluppata a pieno; e la relazione tecnico-finanziaria, cui partecipa il Ministero dell'Economia e finanza e il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, al

fine di trovare una copertura finanziaria alle previsioni del testo⁶⁴.

Tale coordinamento avviene grazie all'opera del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (di seguito Dagl), competente per il coordinamento dell'attività legislativa governativa (v. di seguito), previsto dalla legge Bassanini nella struttura della Presidenza del Consiglio. Il Ministro, dunque, si limita di fatto a scegliere la tipologia dell'atto da adottare (iniziativa ordinaria, decreto-legge o legge delega), per poi

Schema: IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO D'INIZIATIVA GOVERNATIVA



"Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"; e "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

⁶⁴ Relazione illustrativa e tecnico-finanziaria sono previste dall'art. 40, comma 3-sexies, del decreto legislativo n. 165/2001; ATN e AIR, rispettivamente, sono regolate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170.

assegnarlo al Dagl, che instaurerà un rapporto bilaterale con i singoli ministeri coinvolti, raccogliendo il materiale necessario per completare l’iniziativa ministeriale.

Quando il testo è considerato “maturo” viene diramato agli Uffici legislativi dei dicasteri competenti. I capi di tali uffici si riuniscono, dunque, nel c.d. pre-Consiglio⁶⁵, riunione che non prevede forme di pubblicità e nella quale vengono a confrontarsi in concreto le diverse istanze, il cui compito è quello di licenziare un documento da inserire nell’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri. Le sedute non sono pubbliche⁶⁶.

Nel pre-Consiglio i Ministri sono rappresentanti delle istanze del dicastero di cui hanno competenza: è questo il momento in cui vengono in gioco gli interessi dei ministeri e della società civile (in particolare, è luogo di forte pressione da parte delle *lobbies*). Quando non si riesce a pervenire ad un accordo, l’atto può tornare all’esame del Dagl, altrimenti si procederà con l’iscrizione dell’atto all’ordine del giorno della seduta del Consiglio dei Ministri.

Prima della delibera del Consiglio, la Presidenza può provvedere ad ulteriori adempimenti istruttori prescritti dalla legge (o facoltativi)⁶⁷. Non essendo condizioni di procedibilità, l’Esecutivo potrà, però, discostarsene. Dopo la deliberazione del testo in seno al Consiglio, il Primo Ministro farà pervenire il disegno al Capo dello Stato, che deve autorizzarne, con decreto, la presentazione alle Camere. A questo punto, sarà il Ministro per i Rapporti con il Parlamento ad assegnare l’atto ad una delle due Camere, da dove inizierà l’*iter* parlamentare.

Attualmente, circa l’85% dell’intera produzione legislativa è d’iniziativa governativa⁶⁸.

⁶⁵ Il pre-Consiglio è fase necessaria del procedimento legislativo governativo, gli atti che non sono stati esaminati in tale sede (c.d. “*fuori sacco*”) potranno essere trattati in seno al Consiglio dei Ministri solo con l’accordo del Presidente del Consiglio.

⁶⁶ Nel pre-Cosiglio, come nel Consiglio successivo, non sono presenti neppure rappresentanti dell’opposizione, che potrebbero rendere conto all’opinione pubblica di quanto avvenuto.

⁶⁷ In particolare, l’acquisizione di pareri di enti o organi competenti per materia o titolari di competenze consultive generali. Altri soggetti con competenza consultiva sono: la Conferenza per i rapporti con lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, le sezioni del Consiglio di Stato, il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio generale degli italiani all’estero, il Consiglio superiore delle Forze armate e la Banca centrale europea.

⁶⁸ Dati aggiornati al 20 gennaio 2015, tratti dagli Appunti del Comitato per la legislazione, “*La produzione normativa nella XVII legislatura*”, n.4, XVII Legislatura.

Come visto brevemente, nei procedimenti legislativi, grande rilevanza hanno le amministrazioni serventi la Presidenza del Consiglio, la cui struttura è individuata nell'art.2, comma 2, lett. b), del d.lgs n. 303 del 1999⁶⁹. Nell'art. 20 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 marzo 2011 ("Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri"), sono sinteticamente elencate le funzioni del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento⁷⁰, per mezzo del quale avviene il dialogo tra Parlamento e Governo. A capo del dipartimento è posto un Ministro senza portafoglio, che rappresenta il c.d. Governo "in" Parlamento⁷¹ e le cui funzioni sono tanto più complesse quanto più eterogenea è la maggioranza (soprattutto nei casi di governo di coalizione). Introdotto la prima volta nel Governo Scelba del 1954, per stabilire un accordo tra l'Esecutivo e le Camere, è rimasto permanentemente incardinato nell'organizzazione governativa, con l'unica eccezione della VII legislatura.

Il dipartimento suddetto ha forte incidenza sul procedimento legislativo: è il Ministro per i rapporti con il Parlamento che assegna gli atti legislativi d'iniziativa governativa alle Camere e ne segue il procedimento, tanto in commissione, quanto in Assemblea, insieme al Ministro competente per materia, oltre a coordinare la posizione del Governo nell'esame dei progetti di legge e degli atti di indirizzo. Durante il procedimento, il Ministro autorizza la presentazione degli emendamenti governativi,

⁶⁹ "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

⁷⁰ Art. 20: "1. Il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento è la struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale dei rapporti del Governo con le Camere.

2. Il Dipartimento cura gli adempimenti riguardanti: l'informazione sull'andamento dei lavori parlamentari; l'azione di coordinamento circa la presenza in Parlamento dei rappresentanti del Governo; la partecipazione del Governo alla programmazione dei lavori parlamentari; la presentazione alle Camere dei disegni di legge; la presentazione di emendamenti governativi; l'espressione unitaria del parere del Governo sugli emendamenti parlamentari, nonché sui progetti di legge e sulla relativa assegnazione o trasferimento alla sede legislativa o redigente; le relazioni del Presidente o del Ministro per i rapporti con il Parlamento, ove nominato, con i suoi omologhi degli Stati membri dell'Unione europea, i rapporti con i gruppi parlamentari e gli altri organi delle Camere; gli atti di sindacato ispettivo parlamentare; l'istruttoria circa gli atti di sindacato ispettivo rivolti al Presidente o al Governo nel suo complesso; l'espressione unitaria della posizione del Governo, ove occorra, nella discussione di mozioni e risoluzioni; la verifica degli impegni assunti dal Governo in Parlamento; la trasmissione alle Camere di relazioni, dati, schemi di atti normativi e proposte di nomine governative ai fini del parere parlamentare.

3. Il Dipartimento si articola in non più di tre Uffici e non più di sei servizi."

⁷¹ A. MANZELLA, "Il Governo in Parlamento", in "L'istituzione Governo", (a cura di) Sergio Ristuccia, Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

in collaborazione con il Dagl: le amministrazioni che vogliono presentare degli emendamenti devono preventivamente inviarli al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, che valuterà le richieste, chiedendo il parere dei Ministeri coinvolti (in particolare, il Ministero dell'Economia per la copertura economica). Spesso, per aggirare tale vincolo, le amministrazioni “passano” gli emendamenti ai parlamentari, che li fanno propri, eludendo così il necessario preavviso al Dipartimento e sfuggendo anche alla necessità di elaborare le relazioni di accompagnamento delle iniziative governative.

È, dunque, riduttivo, alla luce di quanto si è detto, relegare il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento al ruolo di mero confronto con le Camere, in quanto la sua attività si esplica anche nei confronti dello stesso Governo, in seno al quale possono sorgere aspri contrasti. Il Dipartimento, in questi casi, ha il compito di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e non è un caso che venga spesso assegnato allo stesso Ministro cui è conferito anche l'incarico dell'attuazione del programma politico (come nell'attuale legislatura).

Altro incarico importante del Dipartimento è quello di predisporre gli atti necessari al Governo per dare risposta agli atti ispettivi proposti dal Parlamento. Per esempio, è compito di questo organizzare il c.d. *question time*, indicando i ministri disponibili a rispondere alle domande dei parlamentari e, nel caso, sostituendoli quando assenti. Sarà, infatti, il Ministro per i rapporti con il Parlamento a dover intervenire in Aula. Ulteriore funzione rilevante del Dipartimento è quella che si realizza in seno alla Conferenza dei Capigruppo, dove il rappresentante dell'Esecutivo indica le priorità governative nella predisposizione della programmazione dei lavori. Infine, è generalmente il Ministro per i rapporti con il Parlamento a porre la questione di fiducia, a ciò autorizzato dal Consiglio dei Ministri.

La struttura generale del Dipartimento è stata definita con il Decreto Ministeriale del 23 settembre 2011 e si articola in Uffici, a loro volta suddivisi in servizi. I tre Uffici sono competenti per la programmazione dei lavori parlamentari (I), il procedimento legislativo (II) e il sindacato ispettivo e controllo parlamentare (III).

Altro Dipartimento di rilevante importanza nei procedimenti legislativi, previsto espressamente con norma di legge, è quello degli Affari Giuridici e Legislativi, che collabora direttamente con il Presidente del Consiglio e sovrintende la fase

d'iniziativa legislativa del Governo. Il Dagl, dunque, non è una mera partizione del Consiglio, ma lo strumento attraverso il quale il Presidente del Consiglio esercita le proprie funzioni costituzionali. Il ruolo del Dipartimento in questione è divenuto ancora più rilevante nel passaggio da un sistema proporzionale ad uno bipolare, che ha esaltato il ruolo del Presidente del Consiglio, quale *leader* della coalizione vincente. In un contesto nel quale l'attività legislativa è per lo più esercitata dall'Esecutivo, il Dagl diviene figura centrale per lo svolgimento di tale compito.

In seno al Dagl si esperisce l'*iter* istruttorio dei provvedimenti governativi e vengono coordinati gli interessi pubblici in conflitto (es. l'interesse pubblico alla incentivazione industriale sarà in contrasto con la conservazione dell'ambiente, e così via). Il Dagl è luogo di mediazione e coordinamento della fase istruttoria: attraverso riunioni con i capi degli Uffici legislativi delle amministrazioni coinvolte, prepara il testo da presentare al *pre-Consiglio*. Quest'ultimo, come abbiamo visto, è il vero fulcro della funzione normativa governativa, poiché vi si forma il testo che verrà poi valutato nel Consiglio dei Ministri. Al pre-Consiglio partecipano i ministri e le amministrazioni interessate, solitamente rappresentati dai capi dei relativi Uffici legislativi ed è il Dagl ad attestarne l'adesione e, successivamente, a sciogliere eventuali nodi tecnici e politici sorti. All'esito del pre-Consiglio, il Dagl propone al Presidente del Consiglio l'iscrizione del testo all'ordine del giorno nel Consiglio dei Ministri, preparando una scheda sintetica di tutti gli elementi dell'atto.

Nel Consiglio dei Ministri, il provvedimento sarà deliberato in via definitiva. La prassi ha tuttavia introdotto l'approvazione c.d. "*salvo intese*". Si incarica, cioè, nuovamente il Dagl di riscrivere e coordinare il testo, per perseguire quell'obiettivo politico che è frutto, appunto, dell'intesa (compromesso) tra i ministri; bisogna sottolineare, però, che il testo non sarà nuovamente sottoposto al Consiglio, ma approvato definitivamente dal Dagl, in concerto con gli Uffici legislativi dei Ministri in conflitto. Confezionato il testo, dopo l'autorizzazione presidenziale e la presentazione alle Camere, prenderà avvio l'*iter* ordinario assembleare. Ma le competenze del Dagl non si arrestano a quelle esplicitate durante il procedimento in Aula. Un ruolo fondamentale viene svolto riguardo agli emendamenti governativi, che devono essere inviati dalle amministrazioni al Dagl e al Dipartimento per i Rapporti

con il Parlamento, i quali condurranno una consultazione con le amministrazioni interessate per dare il loro parere e dirimere eventuali contrasti.

3. L' "ISTRUZIONE" DELL'ATTO LEGISLATIVO: LA "CRISI" DELLA CENTRALITA' DEL PARLAMENTO E LA NECESSARIA SINTESI DELLE ISTANZE COINVOLTE.

Da anni è invalsa l'opinione che il Parlamento sia in "*crisi*". Nel tempo, quello che era l'organo centrale del sistema democratico è stato spogliato di fondamentali poteri, a favore dell'Unione Europea, del Governo e dei "*Parlamenti regionali*"⁷², ed è stato spesso oggetto di aspre critiche da parte dell'opinione pubblica e delle pressioni dei *mass media*.

Quanto sopradetto si denota dalla preponderanza di leggi governative: il Parlamento è relegato alle funzioni di conversione dei decreti legge e valutazione delle iniziative legislative governative. Tale condizione implica la mancanza di una conoscenza approfondita della materia di cui si tratta e produce la frammentarietà, la scarsa qualità e l'inadeguata efficacia della legislazione. I tempi brevi e concitati dedicati ai procedimenti legislativi e il crescente ricorso a "norme-annuncio" dai contenuti vaghi causano, infatti, numerose disfunzionalità, così come lo scarso coordinamento nella fase dell'istruttoria governativa e parlamentare, concentrata in pochi giorni, e la compressione del ruolo della gran parte delle commissioni parlamentari, costrette ad una funzione puramente consultiva anche su provvedimenti che ne investono in pieno le competenze.

Di fatto, la preparazione di un progetto di legge avviene fuori dalle sedi previste dalla lettera costituzionale, venendosi così a spezzare quell' "*unità di tempo, luogo e azione*"⁷³ dell'attività legislativa che ha caratterizzato la legislazione della Prima Repubblica, non essendo più, ormai, il Parlamento l'unico attore della scena politica, né il protagonista.

Diviene, dunque, necessario rafforzare il raccordo tra Governo e Parlamento, affinché concordino un'idonea fase di programmazione, costruendo una progettazione legislativa che consenta di individuare le iniziative legislative necessarie, lasciando spazio anche a quelle della minoranza. Si riuscirebbe, così, a ridimensionare la

⁷² Riguardo l'impossibilità di nominare "Parlamento" i Consigli Regionali, v. la sent. n. 106/2002 Corte cost.

⁷³ Le unità della tragedia aristotelica (Poetica, V).

frammentarietà che caratterizza l'attuale produzione normativa e a perseguire un programma unitario, ordinato e istruito, a cui possano partecipare i livelli di governo substatali e sovranazionali.

Al fine di un'istruzione completa e responsabile, la programmazione legislativa dovrebbe, infine, coinvolgere i cittadini e gli altri soggetti collettivi interessati, che potrebbero indicare, in una fase anticipata, le istanze della società e le necessità concrete o, in un momento successivo, il grado di efficacia della normativa adottata. Questo potrebbe realizzarsi, per esempio, tramite consultazioni pubbliche, promosse su singoli settori dalle commissioni parlamentari, per acquisire maggiori conoscenze e perseguire tre obiettivi: una chiara valutazione del quadro normativo, per collocare in modo coerente l'intervento; la partecipazione dei diversi soggetti portatori di interessi; un'attività informata, partecipata e pubblica, che rafforzi il ruolo del Parlamento come luogo nel quale convergano tutte le attività conoscitive svolte a più livelli.

Il passaggio da una società politicamente e socialmente omogenea ad un pluralismo repubblicano, infatti, ha determinato la necessità di non arrestarsi al solo circuito informativo frutto del rapporto tra Parlamento e Governo, ma di sviluppare ulteriori canali conoscitivi: con le riforme dei regolamenti del 1971 il procedimento legislativo è stato parzialmente aperto alla società civile, cercando di introdurre un “*inquiry approach*”, che consentisse un effettivo contraddittorio tra gli interessi in gioco (il raggiungimento di «*procedimenti parlamentari corali, aperti fuori dal Parlamento, che tendessero ad una processualità*»⁷⁴). Negli anni Novanta sono stati ulteriormente alimentati i flussi informativi, cercando di seguire il mutare delle fonti legislative. I regolamenti delle Camere, così come leggi ordinarie, regolamenti, decreti e circolari ministeriali hanno individuato formule di ascolto degli interessi particolari; ne sono un esempio la possibilità di svolgere inchieste parlamentari, indagini conoscitive o udienze conoscitive, richiedere audizioni e attivare altre procedure informative. Da una iniziale diffidenza, nata dal timore di una “contaminazione” del procedimento legislativo, si è passati ad un uso frequente delle *hearings* istruttorie. Con la riforma della procedura istruttoria, la fase di “*ascolto*” istituzionalizzato della società è stata

⁷⁴ A. PREDIERI, “*Aspetti del processo legislativo*”, in “*Studi in memoria di Carlo Esposito*”, Cedam, Padova, 1974, vol. IV, 1974.

rafforzata. Nel gennaio 1997 le circolari del Presidente della Camera hanno aperto l'istruzione legislativa a soggetti esterni e determinato l'introduzione nel regolamento dell'articolo 79, fulcro dell'istruzione parlamentare, in cui viene specificato che la commissione provvede ad acquisire elementi per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo, nonché l'impatto delle decisioni sui cittadini. L'istruttoria legislativa è, dunque, un momento fondamentale non solo per i rappresentanti di interessi particolari, che hanno la possibilità di far valere le proprie esigenze, ma anche per il decisore pubblico, che può così legiferare consapevolmente⁷⁵. Nel tempo, quindi, l'istruttoria ha assunto un'enorme rilevanza («Come si può», infatti, «deliberare senza conoscere?»⁷⁶). È necessario, però, verificare che i procedimenti istruttori previsti soddisfino i requisiti di effettiva partecipazione dei soggetti interessati e di possibile accesso ai fatti rilevanti, così da costruire un parallelo con l'istruzione probatoria. Deve essere reso possibile l'apporto e il reperimento di dati e informazioni, cosicché la prospettiva istruttoria possa andare oltre la mera presentazione dei fatti offerta dal solo Governo.

Come vedremo più approfonditamente di seguito, l'intento è andato incontro a un sostanziale fallimento, per effetto, da un lato, dell'operare congiunto di strumenti quali la questioni di fiducia e i maxi-emendamenti, che stravolgono l'*iter* parlamentare e, con esso, le occasioni istruttorie, dall'altro, della centralità del Governo come fonte principale di conoscenza del Parlamento e della mancata attivazione dei poteri di iniziativa istruttoria da parte delle minoranze.

La Nota di sintesi del Rapporto 2014 sulla legislazione si concentra proprio sulla celerità, effettività, trasparenza e legittimazione della decisione legislativa e sull'apertura della stessa alla società civile. Fino alla crisi economica l'elemento che legittimava, agli occhi della cittadinanza, le decisioni pubbliche era la rapidità con la quale le stesse venivano prese, sintomo di efficienza (in un modello di “*democrazia decidente*”); ma una decisione rapida non è sempre anche effettiva. Oggi gli elementi

⁷⁵ «I molti, pur se singolarmente non eccellenti, qualora si raccolgano insieme siano superiori a loro [...], essendo molti ciascuno ha una parte di virtù e di saggezza e come quando si raccolgono insieme, in massa, diventano un uomo con molti piedi, con molte mani, con molti sensi, così diventano un uomo con molte eccellenti doti di carattere e d'intelligenza» (ARISTOTELE, “Politica”, III, 11, 1281-b).

⁷⁶ L. EINAUDI, “Conoscere per deliberare”, in “Prediche inutili”, Einaudi, Torino, 1964. La distinzione tra l'attività istruttorio/informativa e quella deliberativa è stata messa radicalmente in crisi dall'evoluzione dello stato contemporaneo.

legittimanti sono altri, quali l'effettività della decisione e la trasparenza dei processi decisionali. Quest'ultima, in particolare, si è andata riducendo, man mano che le decisioni pubbliche si spostavano dalla sede parlamentare, che comunque non garantisce una piena visibilità, in sedi endogovernative. L'opinione pubblica, infatti, percepisce le decisioni come emanazione di poteri sfuggenti e debolmente legittimati (mercati finanziari, "burocrazie", ecc.) e, nella "*democrazia del pubblico*", il circuito politico mediatico è in contrasto con l'esigenza di processi di riforma delle politiche pubbliche di lunga durata, mentre più consone sono "*norme annuncio*", a carattere pubblicitario. Questa pratica, però, favorisce la volatilità delle decisioni legislative, l'oscurità e l'ambiguità del linguaggio normativo utilizzato e la necessità di numerosi provvedimenti attuativi successivi, che provocano una forte incertezza tanto ai cittadini, quanto agli operatori del settore.

In dottrina⁷⁷ sono stati individuati due processi di informazione e istruzione: uno "*ascendente*" dalla società civile al Parlamento, che trova fondamento in alcuni strumenti partecipativi, e uno "*discendente*" dal Parlamento alla società civile, che si esplica in talune prerogative riconosciute nei regolamenti delle Camere. Analoghi flussi informativi si instaurano, come abbiamo visto, anche tra il Governo e il Parlamento. Alle omissioni governative potrebbe porre rimedio il Parlamento, qualora siano previsti pareri parlamentari, tramite indagini conoscitive, audizioni, richiesta di atti, pareri o informazioni. Questo "*gioco*" di correzione delle omissioni compiute da un organo o l'altro si blocca qualora uno dei due attori non proceda a tale lavoro, o decida di cancellare il lavoro altrui, imponendo il proprio⁷⁸: per esempio, se in commissione viene chiusa l'istruttoria senza che il provvedimento sia stato esaminato. Anche se il momento partecipativo viene recuperato in sede parlamentare, spesso il tentativo è vanificato dalla presentazione da parte del Governo di un maxiemendamento che di fatto cancella lo sforzo istruttorio.

3.1. Gli strumenti informativi e l'incontro con la società civile.

⁷⁷ T. MARTINES, "*Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e ai sistemi delle autonomie*", in AA. VV., "*Il Parlamento della Costituzione e nella realtà*", Milano, 1979.

⁷⁸ P. L. PETRILLO, "*Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*", Giuffrè, Milano, 2011, pp. 348 e ss.

In base a quanto brevemente detto, per il Parlamento sono indispensabili gli strumenti conoscitivi, poiché permettono alle Camere di svolgere in modo informato le loro funzioni⁷⁹. Questi poteri si sono progressivamente ampliati, quali poteri impliciti della dimensione istruttoria preliminare all'esercizio di ciascuna funzione; in particolare, gli strumenti conoscitivi furono incrementati dopo la riforma regolamentare del 1971.

Come accennato, all'esigenza di effettività della decisione si affianca quella di trasparenza, che assurge a necessario requisito di democraticità: non è più sufficiente il voto popolare per legittimare i governanti, ma è necessaria una garanzia supplementare dei meccanismi decisionali, che coincide con la capacità di confronto aperto e di elaborazione condivisa delle politiche pubbliche, con i portatori di interesse e la generalità dei cittadini, anche tramite i nuovi strumenti tecnologici. Questi due aspetti (effettività e trasparenza) sono complementari: il confronto parlamentare può garantire una maggiore effettività delle norme, sebbene non assicuri una totale trasparenza, data la complessità dei processi decisionali multilivello e dei procedimenti legislativi.

Molti degli strumenti di carattere conoscitivo sono nati, quindi, nella prassi e si sono consolidati successivamente. Il soggetto principale al quale si richiedono le informazioni è l'Esecutivo e gli istituti chiave di tale dialogo sono: la *comunicazione del Governo*, con fondamento nell'art. 64, comma 4, Cost. e disciplina nei regolamenti, che determina un dibattito e un voto (risoluzione) e l'*informativa urgente*, istituto di diritto parlamentare spontaneo e consensuale, nato a seguito di fatti eccezionali (il sequestro dell'*Achille Lauro* del 1985), la quale non prevede la discussione successiva alle informazioni rese.

Oltre alle classiche attività conoscitive delle commissioni, dunque, nella prassi si sono sperimentate nuove forme di coinvolgimento degli *stakeholders* e dei cittadini nelle decisioni pubbliche; ne è un esempio la commissione di studio per i diritti di internet ("*Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet*"⁸⁰), promossa dalla

⁷⁹ Dato il *principio della polifunzionalità* dei procedimenti parlamentari, questi non corrispondono biunivocamente ad altrettante funzioni, ma si intersecano e confondono, divenendo spesso strumentali l'un l'altro.

⁸⁰ Per maggiori informazioni, sul sito istituzionale della Camera è possibile consultare tutti i documenti prodotti, nonché visionare i componenti e le audizioni compiute.

Presidenza della Camera, formata in via paritaria da rappresentanti parlamentari di tutti i gruppi politici ed esperti della società civile. Elaborata una bozza di dichiarazione dei diritti in Internet l'8 ottobre 2014, questa è stata sottoposta ad ampia consultazione sul sito della Camera dal 27 dello stesso mese al 31 marzo 2015, anche tramite audizioni. Obiettivo finale della commissione è la stesura di una "*Carta dei diritti in internet*", che potrebbe essere recepita con atto di indirizzo parlamentare.

Anche a livello governativo, l'Esecutivo e le Giunte regionali attivano consultazioni pubbliche volte a reperire informazioni o ricevere segnalazioni per iniziative successive; ne è un esempio la consultazione condotta per l'individuazione delle cento procedure più complicate da semplificare, promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, che ha consentito di individuare questioni puntuali. «*Favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche*»⁸¹, rafforzando l'iniziativa legislativa popolare e introducendo nell'ordinamento il referendum propositivo e d'indirizzo, nonché altre forme di consultazione, è impegno anche del disegno di legge costituzionale. Buone pratiche sono previste a livello regionale nei Consigli, che, nell'esaminare il programma di lavoro della Commissione europea, nella fase ascendente del diritto dell'Unione, audiscono gli *stakeholders* circa le loro priorità e impressioni⁸².

Il contesto istituzionale delle politiche legislative è, dunque, in continua evoluzione e non si arresta più alle sole commissioni parlamentari, ma allarga i propri confini verso l'utilizzo di nuovi strumenti telematici; l'ambito governativo, dove le decisioni sono sempre più frequentemente prese attraverso una collaborazione triangolare tra Ministro competente, Ministero dell'economia e Presidenza del Consiglio; contesti geografici più ampi, tanto a livello europeo, quanto regionale. Dagli esempi sopra riportati, sembrerebbe che il legislatore sia consapevole di tali trasformazioni e della necessità di conferire legittimità, trasparenza ed effettività alle proprie decisioni.

⁸¹«Al secondo comma, la parola: "cinquantamila" è sostituita dalla seguente: "centocinquantamila" ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari"; è aggiunto, in fine, il seguente comma: "*Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione*"». Modifiche apportabili all'art. 71 Cost. dall'art. 11 del disegno di legge costituzionale.

⁸² Risoluzione del 7 maggio 2014 del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.

3.2. *Le indagini conoscitive, le audizioni e il loro esito.*

Le *indagini conoscitive* sono lo strumento più utilizzato dalle commissioni permanenti per condurre accertamenti e acquisire notizie e informazioni nelle materie di loro competenza. Sono disciplinate dall'art. 144 del Regolamento della Camera e dall'art. 48 del Regolamento del Senato, i quali prevedono che può procedersi all'audizione di *qualsiasi persona* in grado di fornire elementi utili all'indagine: questo è il motivo del successo dello strumento, le commissioni possono ascoltare liberamente soggetti estranei al Parlamento, senza limitazioni e sulla base di un semplice invito. La trasparenza del rapporto è garantita dalla piena pubblicità di questi lavori, che si realizza tramite resoconto stenografico.

L'indagine conoscitiva può trasformarsi in atto d'indirizzo politico o, il più delle volte, essere direttamente strumentale all'ordinaria attività delle commissioni. L'indagine si differenzia dall'inchiesta poiché si basa sulla *collaborazione volontaria* dei soggetti invitati. In assenza di disposizioni scritte, il concreto avvio dell'indagine conoscitiva prende le mosse sotto le forme più svariate. Con le indagini conoscitive, si mira a rompere la divisione tra *Parlamento* e *società civile*.

Per avviare l'indagine occorre una deliberazione dell'*Ufficio di Presidenza*, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della commissione e l'autorizzazione del Presidente della Camera o del Senato. L'autorizzazione presidenziale viene concessa sulla base della presa visione di un programma inviato dal presidente della commissione.

L'indagine conoscitiva si conclude alla Camera con l'approvazione di un *documento* che dia conto dei risultati acquisiti; non è esplicitamente prevista al Senato una simile conclusione, per cui l'approvazione di un documento finale resta qui del tutto discrezionale. Con riguardo all'attività legislativa, le indagini mirano ad un profilo tecnico⁸³, ovvero alla fattibilità della legge, secondo quanto dettato all'art. 79 r.C., alla garanzia della ragionevolezza della decisione, ex art. 3 Cost., e a valorizzare il pluralismo sociale, come canale naturale di confronto tra legislatore e opinioni e interessi diffusi: è, dunque, strumento di democrazia partecipativa.

⁸³ P. TORRETTA, "Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo", Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2007.

Commissione	nell'ambito di procedimenti legislativi*	Indagini concluse
I Affari Costituzionali	7(1)	4
II Giustizia	15(1)	11
XII Affari Sociali	1(1)	1
Aff. Cost. e Giustizia	1(1)	1
Giustizia e Affari sociali	1(1)	1
Totale	25 (5)	18

* tra parentesi sono indicate le indagini conoscitive nel procedimento di conversione di un decreto-legge

[fonte: "Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea", 2014]

costituzionale n. 3 del 2001. Nel corso della XVII legislatura sono state svolte 25 indagini conoscitive, 19 nell'ambito di procedimenti legislativi ordinari, 5 in quelli di conversione di decreti legge e 1 nell'esame del disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione (A. C. 2613 e abb.); tutte le indagini sono state promosse da sole tre commissioni (Affari Costituzionali, Giustizia e Affari Sociali), da sole o congiuntamente⁸⁵.

Le audizioni sono lo strumento ordinario a disposizione delle commissioni parlamentari per acquisire informazioni ritenute necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni, introdotte nel nostro ordinamento sul modello delle *hearings*, cui si fa ampio ricorso nell'ordinamento statunitense.

Il ricorso a tale mezzo è però fortemente condizionato da vincoli di carattere soggettivo, come si evince dai dettami regolamentari (artt. 46 e 47 r.S. e art. 143 r.C.): gli unici soggetti che possono essere auditi sono i *membri del Governo* e i *dirigenti e amministratori* delle amministrazioni centrali e degli enti sottoposti comunque a controllo ministeriale, previa autorizzazione del ministro competente, a cui dovrà essere rivolta la domanda. A queste audizioni ordinarie, si aggiungono alcuni casi settoriali e specifici, direttamente previste dai regolamenti delle Camere (es. art. 127-ter, r.C.). Le audizioni si svolgono su base spontanea, seguono un procedimento disciplinato nel dettaglio e sono pubbliche.

Nella prassi, il ricorso a tale strumento è stato altalenante, con un declino nella VI Legislatura e un recupero nella IX⁸⁴. In particolare, l'incremento vi è stato dopo le modifiche del 1993 e la legge

⁸⁴ A. TOFFOLI, "L'evoluzione dell'indagine conoscitiva nella recente esperienza parlamentare. Linee di tendenza e prospettive", in "Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati", Camera dei Deputati, Roma, 1990.

⁸⁵ Dati dal "Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea", OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, Camera dei Deputati (testo integrale su www.camera.it).

Essendo particolarmente ristretto l'ambito d'applicazione, le audizioni sono ormai utilizzate più per fini *ispettivi* che conoscitivi; mentre l'acquisizione di informazione avviene attraverso le c.d. *audizioni informali*, che non hanno alcuna limitazione soggettiva e si svolgono in sede informale secondo una prassi che spesso è difforme in ogni commissione. Solitamente, si svolgono: al Senato, presso gli Uffici di Presidenza integrati con i rappresentanti dei gruppi parlamentari; alla Camera, con la possibilità di riunioni informali delle commissioni nel *plenum* dei componenti.

In questi casi, non vi è pubblicità dei lavori, né resocontazione scritta (a meno di qualche sporadico caso trasmesso sulla *web-tv*). Dato il proliferare dei procedimenti informali, i regolamenti hanno previsto procedimenti conoscitivi settoriali formalizzati, che riguardano l'ambito della programmazione economica e finanziaria e le politiche dell'Unione Europea, a sottolineare il carattere eccezionale della presenza di estranei nell'attività delle commissioni parlamentari. L'informalità dello strumento è data anche dai criteri di selezione dei soggetti audibili: la scelta è alla discrezione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai capigruppo di commissione.

Si discute dell'ammissibilità di tale strumento, a riguardo è di rilievo una circolare del Presidente della Camera, Ingrao, in data 15 settembre 1976, che, nel consentire la possibilità di tali udienze, raccomanda che le stesse siano condotte con molto rigore. Come osserva A. Manzella nel suo volume "*II Parlamento*", parlando delle udienze legislative (le audizioni informali, quando si inseriscono nell'*iter* di un provvedimento), la reticenza nei loro confronti è derivata «*da una battaglia di retroguardia contro la contaminazione del procedimento di decisione legislativa da*

Attività conoscitive	2015	2014	2013	XVII Leg.
<i>Audizioni ex art. 143 reg. (sedute)</i>	30	91	89	210
<i>Audizioni informali in Commissione (sedute)</i>	123	300	222	645
<i>Indagini conoscitive deliberate ex artt. 144 e 79 reg.</i>	16	29	27	72
<i>di cui conclude:</i>	10	25	10	45

[fonte: sito istituzionale della Camera dei Deputati, aggiornato al 22/05/2015]

interventi esterni»⁸⁶. In realtà, le audizioni informali sono strumento utile ad inserire il Parlamento nella realtà storica che lo circonda.

Attraverso gli strumenti informativi, le commissioni dovrebbero attivarsi per conoscere preventivamente gli effetti economici e sociali delle proprie proposte, ovvero acquisire gli elementi necessari per verificarne qualità ed efficacia. Per valutare la necessità dell'intervento, la conformità all'ordinamento, l'efficacia della proposta e la sua chiarezza, la commissione è chiamata ad assumere tutte le informazioni possibili, anche nei comitati ristretti permanenti sopra visti (v. §§ 2.2); sebbene dunque la finalità delle audizioni dovrebbe essere quella di istruire un atto legislativo in un "momento di confronto istituzionalizzato" tra decisore pubblico e portatori di interessi, in concreto è, invece, strumento spesso utilizzato per legittimare *ex post* decisioni già prese dai rappresentanti politici. Inoltre, anche quando compiuta, l'istruzione operata nelle commissioni viene sistematicamente "cancellata" dall'introduzione di maxiemendamenti governativi. Le informazioni raccolte in queste sedi, comunque, difficilmente determinano un cambiamento di rotta nella predisposizione dei provvedimenti, più spesso rappresentano un "atto dovuto" agli occhi dell'opinione pubblica, o una conferma di quanto disposto: in quest'ultimo caso, i parlamentari non esitano a convocare personalità da cui sanno otterranno un avallo alle loro posizioni.

3.3. *L'istruzione dei progetti d'iniziativa governativa: l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la verifica dell'impatto della regolazione (VIR).*

L'*analisi d'impatto della regolazione* è atto che si propone di valutare gli effetti della norma giuridica che si vuole introdurre, dalla contestualizzazione lessicale nel sistema delle norme preesistenti all'effetto economico. L'*Air* deve valutare l'impatto sostanziale sull'assetto degli interessi che si vuole regolare.

Introdotta a seguito della raccomandazione dell'Ocse del 9 marzo 1995 sul miglioramento della *qualità della regolazione* e al rapporto della stessa organizzazione del maggio 1997 sulla riforma della regolazione, l'Analisi d'impatto della regolazione è disciplinato nel dettaglio dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 settembre 2008, n. 170⁸⁷. Introdotta in via sperimentale con le direttive della

⁸⁶ Cfr. A. MANZELLA, op. cit., il Mulino, Bologna, 1977 p. 155

⁸⁷ Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001, la disciplina generale e permanente è stata dettata con l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005⁸⁸. Di fatto, fino alla legge di semplificazione che ha introdotto l'Air in via definitiva, lo strumento non aveva trovato alcuna attuazione. La direttiva del Presidente del Consiglio del 26 febbraio 2009, successiva al D.P.C.M., definisce l'Air quale «*un insieme di attività che le Amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare ex ante l'opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni*» (2.2.4).

La disciplina dell'Air si applica agli atti normativi del Governo, compresi quelli adottati dai singoli Ministri e ai provvedimenti interministeriali (Art. 2 D.P.C.M. n.170/2008) e, con una logica “a specchio” rispetto all'istruttoria parlamentare, introduce l'obbligo di istruttoria anche per il Governo. La natura dell'Air richiederebbe la distinzione tra il redattore e il soggetto decisore, cosa che, però, non avviene, dato che l'ultima parola spetta sempre all'autorità politica. L'attività, infatti, scaturisce dalla comunicazione di ciascuna amministrazione al Dagl, che coordina il procedimento, coinvolge le amministrazioni interessate ed è referente unico delle amministrazioni statali, per mezzo di un ufficio di livello dirigenziale generale interno (“*Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione*”). La redazione dell'Air è preceduta da un'istruttoria (della quale, come vedremo, il cuore è la *consultazione*), che si deve svolgere nel rispetto del principio di proporzionalità, di flessibilità dei metodi di rilevanza dei dati e di trasparenza delle procedure, finalizzata ad una più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e privati coinvolti. Le amministrazioni comunicano, dunque, al Dagl l'avvio dell'istruttoria per acquisire elementi finalizzati alla redazione dell'Air⁸⁹. Questa deve dare conto delle informazioni raccolte e dei risultati ottenuti: è l'*allegato A* del decreto a predisporre un modello di relazione⁹⁰ ed

⁸⁸ Legge 28 novembre 2005, n.246, “*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*”.

⁸⁹ Art.5 D.P.C.M. n.170/2008 “*Svolgimento dell'istruttoria e fasi della consultazione*”.

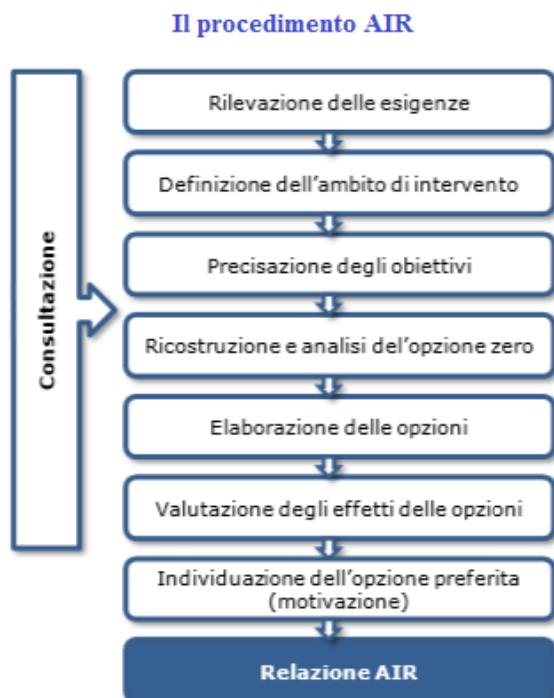
⁹⁰ Allegato A (articolo 4), modello di relazione AIR. *Prima sezione*: contesto dell'iniziativa di regolazione e obiettivi che si pone. *Seconda sezione*: procedure di consultazione compiute. *Sezione terza*: la valutazione della c.d. “opzione zero” (di non intervento). *Sezione quarta*: analisi delle possibili opzioni alternative. *Sezione quinta*: giustificazione dell'opzione prescelta. *Sesta sezione*: incidenza sul mercato concorrenziale e sulla competitività del Paese. *Settima sezione*: modalità attuative dell'intervento.

è il Dagl a verificarne l'adeguatezza e la completezza, potendo richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti.

L'Analisi dell'impatto della regolazione, che richiede la valutazione dei costi e dei benefici della regolazione, oltre alla considerazione delle varie esigenze sociali in gioco, dovrebbe essere, dunque, strumento chiave per il miglioramento della qualità delle norme: passaggio cruciale è, come accennato, la *consultazione* dei soggetti che dalla norma potrebbero essere danneggiati⁹¹. Il ricorso alla consultazione pubblica dei soggetti che possono essere più o meno coinvolti dal provvedimento (c.d. *stakeholders*) viene raccomandato in tutti i documenti ufficiali Ocse e dell'Unione europea. L'utilità è duplice: legittimare i poteri pubblici e sciogliere la complessità connaturata nei problemi della società, cui il Parlamento è sempre meno capace di rispondere autonomamente.

Diverse sono le finalità cui lo strumento risponde: il potenziamento delle *basi empiriche* per le decisioni; la necessità di rispondere alle *domande di partecipazione* dei cittadini alla vita pubblica, garantendo una maggiore trasparenza e apertura; individuare le eventuali possibili *conseguenze negative*; migliorare l'*attuazione* delle

decisioni politiche, favorendo l'ottemperanza da parte dei destinatari. Nella predisposizione dell'Air, l'amministrazione competente deve prendere in considerazione ogni possibile modalità di intervento, per scegliere quella più efficace ed efficiente, cercando di limitare le eventuali lesioni degli interessi in gioco. Nel compiere tale valutazione, è necessario includere anche la c.d. "opzione zero", ovvero la possibilità di non intervenire, nel momento in cui risulti che i costi superino i benefici.



⁹¹ Imprese, organizzazioni *no profit*, associazioni di interesse pubblico, tecnici specialisti del settore e amministrazioni interessate.

Vediamo, quindi, che il funzionamento dell’Air rispecchia l’efficacia della comunicazione pubblica⁹² e del coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali: la concertazione è un metodo per rendere pubbliche le premesse delle scelte politiche e consentire la raccolta di dati e la circolazione di informazioni, mettendo in luce vantaggi e svantaggi dell’intervento.

Tra le tecniche di consultazione più utilizzate vi sono: le *inchieste campionarie*, interviste a campioni di popolazioni oggetto di analisi; i *panels*, gruppi di soggetti interrogati sulla materia in questione (possono essere piccoli, se composti da specialisti, e grandi, quando comprendono un campione di individui statisticamente rappresentativo); le *interviste semistrutturate*, che prevedono una traccia sulla base della quale vengono formulate le domande; la pubblicizzazione di un *documento di consultazione* e la richiesta di risposte in forma scritta (favorita dalla diffusione via internet, difetta di rappresentatività della popolazione di riferimento); i *focus groups*, piccoli gruppi convocati occasionalmente e comprendenti soggetti coinvolti nell’intervento.

Nonostante le raccomandazioni ad utilizzare strumenti decisionali consensuali, sul

Dati statistici: AIR nei provvedimenti esaminati dal Comitato per la legislazione

Tipologia dei provvedimenti	Numero dei provvedimenti esaminati dal Comitato	Numero dei provvedimenti corredati di AIR e ATN %
Disegni di legge di conversione	108	15 (13,9%)
Altri disegni di legge	31	16 (51,6%)
Schemi di decreti legislativi	14	10 (71,4%)
Totale	153	41 (26,8%)

Tabella tratta dal sito istituzionale della Camera

profilo operativo il coinvolgimento degli *stakeholders* si risolve spesso in un illusorio consenso, anche in questo caso una giustificazione *a posteriori* di decisioni già prese. Inoltre, critiche possono essere mosse alle ipotesi di esclusione e di esenzione dell’Air che sono previste agli artt.8 e 9 del D.P.C.M. n.170/2008. L’Air, infatti, non è effettuato per i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali che non comportino spese o istituzioni di

⁹² Comunicazione che può riguardare la divulgazione, la richiesta e lo scambio di informazioni tra autorità e privati.

miglioramento del processo decisionale nel “*ciclo di vita*” degli atti normativi⁹³). La decisione legislativa viene concepita in questo modello come il punto di partenza e di arrivo del “*circuito*” delle politiche pubbliche⁹⁴, garantendo la qualità di un atto, che consiste non solo nella “buona formulazione” del testo, nella sua conoscibilità, chiarezza e trasparenza, ma anche nell’effettiva capacità di raggiungere i propri obiettivi al minor costo possibile. L’efficienza dello strumento si realizza, però, quando la valutazione viene svolta *ex ante*, coinvolgendo gli *stakeholders* nella fase consultiva. Da quanto risulta dalla Relazione al Parlamento sullo stato dell’applicazione dell’Air del 2013, questo nell’esperienza italiana non si realizza. Nella relazione si legge: «*l’Air si risolve spesso nel solo adempimento dell’obbligo formale, come mera elaborazione, non di rado a ridosso della presentazione dello schema di provvedimento, della relazione che ne riporta i risultati. La mancanza di una efficace programmazione normativa di medio periodo, legata anche alle vicende politico-istituzionali ed ai relativi risvolti sul programma di Governo, incide pesantemente sulla tempistica delle iniziative regolatorie e, quindi, su tempi e modalità istruttorie*»⁹⁵. Quella che poteva essere un’occasione di miglioramento in termini di efficienza, efficacia e *accountability*, è stata interpretata come un’imposizione inutile e gravosa⁹⁶.

All’attività di analisi *ex ante* si collega quella *ex post*, che si realizza mediante lo strumento della Verifica dell’impatto della Regolamentazione, prevista dall’art. 14 della legge n. 246/2005 e dal DPCM n. 212/2009. La Vir consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità alla base dell’atto normativo, risultanti dall’Air; vengono dunque stimati i costi e gli effetti sulle categorie sociali coinvolte,

⁹³ OCSE, “*The Oecd Report on Regulatory Reform System*”, Parigi, 1997, p. 29. Il ciclo delle *policies* può essere diviso in cinque fasi: identificazione del problema, inserimento in agenda, formulazione delle opzioni di regolazione e decisione politica, implementazione e la valutazione degli effetti.

⁹⁴ In questa prospettiva si muove anche il disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione, che conferisce ai due rami del Parlamento la funzione di «*valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni*», nonché la «*verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato*». Modifiche apportabili all’art. 55 Cost. dall’art. 1 del disegno di legge costituzionale.

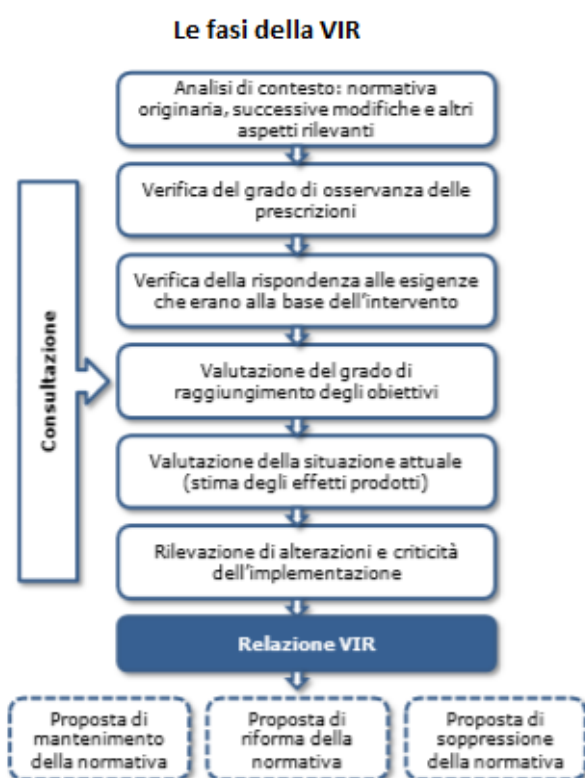
⁹⁵ La Relazione annuale sullo stato di applicazione dell’analisi d’impatto della regolazione (AIR) è prevista all’art. 14, comma 10, della legge 246/2005.

⁹⁶ Analizzando il 30% delle Air del periodo gennaio-giugno 2010, il Dagl ha posto in luce la totale assenza della consultazione dei destinatari del provvedimento e, spesso. I destinatari non vengono neppure indicati.

l'osservanza dei destinatari delle prescrizioni, le eventuali critiche e le conseguenze sulla concorrenzialità dei mercati.

La valutazione deve essere svolta dopo un biennio dalla data di entrata in vigore, e successivamente a scadenze biennali, sugli atti in merito ai quali è stata svolta l'Air, nonché, anche in assenza di quest'ultima, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge⁹⁷ e su altri atti normativi, se richiesta da commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la semplificazione. Competente a predisporre la Vir è la stessa amministrazione che sullo stesso atto aveva redatto l'Air, attività coordinata dal Dagl, che, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione nei casi di particolare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi effetti (anche in questo caso, è criticabile la scelta compiuta).

La Vir consente di valutare fatti ulteriori e imprevedibili al momento della valutazione *ex ante* e, per questa ragione, dovrebbe essere strettamente interconnessa con l'Air: sin dall'entrata in vigore della regolamentazione, le amministrazioni devono



assicurare, dunque, una costante raccolta di dati e informazioni necessari all'effettuazione della Vir, attraverso apposite consultazioni. Dal raffronto tra gli effetti attesi e la situazione effettiva (oltre che tra la situazione precedente all'intervento e quella successiva), potrà giungersi ad una proposta di soppressione della normativa, di mantenimento o di riforma. La combinazione dei due strumenti potrebbe consentire una maggiore celerità e stabilità dei procedimenti decisionali, fondamentali per assicurare la

⁹⁷ Art. 2 del DPCM n. 212/2009.

certezza del diritto e un maggiore affidamento dei cittadini nelle norme e, di conseguenza, nelle istituzioni.

La Relazione sullo stato di attuazione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione del 2013 rileva come si stia migliorando l'attuazione degli strumenti di *better regulation* analizzati, ma sottolinea come si continui a non sfruttarne le potenzialità ai fini dell'individuazione dell'opzione d'intervento preferibile. L'“occasione” offerta dalle consultazioni necessarie per la redazione dell'Air e della Vir, per esempio, favorendo l'incontro tra il decisore pubblico e i soggetti privati destinatari della decisione, potrebbe essere strumento per introdurre una regolamentazione dei gruppi di pressione.

SEZIONE II

GLI ATTORI DEL PROCESSO LEGISLATIVO NON ISTITUZIONALIZZATI: I PORTATORI D'INTERESSI

4. DA UN APPROCCIO PLURALISTA DELL'ORDINAMENTO ALLA TEORIA NEOCORPORATIVA.

Sebbene l'interrogativo sulla legittimità, o meno, dell'attività di *lobbying* sia essenzialmente contemporaneo, esso incarna dilemmi antichi sulla società e sulle “parti” che la costituiscono. Diversi, infatti, sono stati nel tempo gli approcci alla base dello studio dei gruppi sociali: se alcuni li considerano fondamentali per la realizzazione della libertà, altri sostengono che essi siano la causa di gravi lacerazioni della democrazia. Tra le teorie che hanno valutato la loro compatibilità con l'interesse comune e la stabilità del sistema politico, dobbiamo ricordare, in *primis*, le teorie pluraliste, le cui premesse filosofiche risalgono al XVIII secolo. Già Aristotele, però, nel V secolo a. C. sosteneva che «*lo Stato non consiste solo d'una massa di uomini, bensì di uomini specificatamente diversi, perché non si costituisce uno Stato di elementi uguali [...]. Gli elementi, dunque, da cui deve risultare l'unità, sono specificatamente diversi*»⁹⁸. La diversità è vista dallo Stagirita come un punto di forza per lo Stato, mentre l'unità diviene causa di distruzione dell'ordinamento.

⁹⁸ ARISTOTELE, “*Politica*”, II, 2, 1261-a

Tale approccio nello studio dei gruppi ha avuto un enorme successo in Nord America, tanto da dare vita alla “*group theory*”, secondo la quale dallo studio dei gruppi si sarebbe potuto ricostruire l’intero funzionamento del sistema politico (tra i massimi esponenti di tale ambiziosa teoria, ricordiamo A. F. Bentley e D. Truman). Il pluralismo si è evoluto nel tempo, ma l’idea di base è sempre rimasta quella di canalizzare gli interessi attraverso la formazione di più gruppi competitivi che si ponessero tra l’individuo e lo Stato; se l’individuo si riconosce in interessi differenziati, infatti, il conflitto è componibile solo attraverso il compromesso e la mediazione tra questi.

Sebbene N. Bobbio individui nella teoria dei corpi intermediari di C. L. de Montesquieu i primi tratti del pluralismo moderno, mentre G. Sartori ne indica la nascita nel XVII secolo, quando è emerso il concetto di società civile, i primi studi che si propongono di studiare la società con questo approccio risalgono agli anni Trenta e Quaranta⁹⁹ del XX secolo, per poi intensificarsi negli anni Cinquanta e Sessanta¹⁰⁰. La teoria filosofica del pluralismo ontologico contrasta con la visione unitaria del mondo e si basa sulla differenziazione e pluralità degli organismi sociali, in opposizione con l’organizzazione attorno ad un’autorità singola. Sin dal Medioevo i corpi intermediari, infatti, erano visti quali forma di contenimento del potere; nel XX secolo, il pluralismo è divenuto non solo approccio contrario al totalitarismo, ma anche riconoscimento della legittimità della differenziazione.

Tra gli esponenti del pluralismo, come accennato, Bentley aspirava a ricostruire con tale metodo l’intero sistema politico, anticipando quelli che saranno gli studi di D. Truman e R. A. Dahl. Non a caso, nel suo “*The process of Government*”, egli sostiene che «quando i gruppi sono adeguatamente definiti, ogni cosa è definita»¹⁰¹. Truman, con obiettivi meno ambiziosi di Bentley, vuole invece dimostrare la compatibilità tra l’esistenza dei gruppi e la stabilità del sistema politico e della democrazia. Secondo lo studioso, infatti, i gruppi offrono sostegno al sistema politico, grazie alla loro attitudine

⁹⁹ P. H. ODEGARD, “*Pressure politics: the story of the anti-saloon league*”, Columbia University press, New York, 1928; E.S. GRIFFITH, “*The impasse of democracy*”, Harrison Hilton, New York, 1939.

¹⁰⁰ G.A. ALMOND, “*Research note: a comparative study of interest groups and the political process*”, in “*American Political Science Review*”, 52, 1, pp. 270-282, 1958; R. A. DAHL, “*Who Governs?*”, Yale University Press, New Haven, Conn., 1961; J. LAPALOMBARA, “*Interest groups in Italian politics*”, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1964.

¹⁰¹ A. F. BENTLEY, “*The process of Government*”, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967; trad. it. “*Il processo di governo: uno studio delle pressioni sociali*”, Milano, Giuffrè, 1983.

al compromesso, che permette al decisore di soddisfare le esigenze di più parti in causa; al contrario, la politica, la cui essenza è il conflitto, produce un'instabilità generale. Inoltre, i gruppi non solo mantengono la stabilità della democrazia, ma aiuterebbero a trovare una risposta concreta al problema dell'individuazione dell'interesse generale¹⁰². Dahl si inserisce nello stesso filone di pensiero, per dimostrare la compatibilità tra democrazia, rinominata *poliarchia* (“governo dei molti”) e gruppi d'interesse¹⁰³.

In Europa, il francese A. de Tocqueville distingue tra associazioni nella società civile e associazioni politiche. Mentre le prime sono oggetto di ammirazione, le seconde sono fortemente criticate; un pluralismo sociale non solo crea un sistema egualitario, ma tutela anche dalla tirannia della maggioranza. Anche il pensiero di Montesquieu è favorevole al pluralismo sociale, teorizzato nella dottrina dei corpi intermedi, introdotta ne “*Lo spirito della legge*” (1748), in stretta relazione con la teoria della divisione dei poteri: il pluralismo è quindi declinato in senso antiassolutistico. J. Madison accetta l'idea di una repubblica pluralista in una società moderna, a causa della distribuzione diseguale della ricchezza (la *theory of factions*): compito del Governo è quello di regolare i contrasti tra i gruppi e trovare un bilanciamento.

Secondo C. Schmitt la società non è un blocco monolitico, ma una pluralità di strati e classi, «una pluralità di complessi di poteri sociali ben organizzati, [...] che si appropriano come tali della formazione della volontà statale, senza smettere di essere soltanto una forma sociale»¹⁰⁴. Quello con lo Stato, quindi, è solo uno dei legami possibili nella società. Per H. Laski, le organizzazioni nelle quali gli individui possono associarsi sono reali come lo Stato e pari a questo: il pluralismo è antitesi del monismo politico, dell'esaltazione della centralità e dell'unità a danno dei gruppi e delle organizzazioni sociali. Il volere dello Stato è riflesso delle volizioni private e il primo diviene comunità politica superiore che protegge ogni singolo cittadino e la nazione, garantendo la libertà dell'individuo nei confronti di oligarchie intermedie e fornitore di servizi indispensabili per la comunità.

¹⁰² D. TRUMAN, “*The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*”, New York, Knopf, 1951.

¹⁰³ R. A. DAHL, op. cit.;

¹⁰⁴ C. SCHMITT, “*Der hüter der Verfassung*”, Duncker & Humblot GmbH, 4° edizione, Berlino, 1996.

Tratto comune a tutte le tesi è il modello di società fondato su di una pluralità di gruppi, associazioni, partiti e poteri concorrenti in grado di bilanciarsi reciprocamente e di limitare tanto il dispotismo assolutistico, quanto l'atomismo sociale e di favorire il progresso dell'intera società. La visione pluralista è stata spesso criticata per aver immaginato un sistema politico che sappia autoregolarsi, in virtù della competizione e dei compromessi tra i gruppi, ignorando gli ostacoli organizzativi e di risorse, che penalizzerebbero alcuni gruppi, avvantaggiandone altri. Tale pretesa, apparirebbe dunque irrealistica: gli interessi più deboli sarebbero destinati a soccombere¹⁰⁵.

L'idea di una democrazia garantita dall'esistenza dei gruppi è stata riproposta in Europa dai c.d. neocorporativisti. Alcuni, infatti, ritengono che tale approccio sia una particolare modalità di rappresentanza degli interessi all'interno della teoria pluralista. Per P. C. Schmitter¹⁰⁶, il neocorporativismo si differenzia dal pluralismo e si basa sul fatto che le organizzazioni rielaborano e strutturano gli interessi della propria *membership*; il neocorporativismo è sistema d'intermediazione degli interessi tra lo Stato e la società, per garantire la governabilità in società fortemente industrializzate. Tramite tale meccanismo, infatti, le domande provenienti dalla società civile vengono strutturate e non sovraccaricano il regime. G. Lehmbruch¹⁰⁷, invece, individua la peculiarità del neocorporativismo nella partecipazione istituzionalizzata dei gruppi all'attività di governo, nella diretta concertazione delle politiche pubbliche: l'apporto non si arresta solo agli *inputs*, come sostenuto da Schmitter, ma, soprattutto, agli *outputs* del sistema. È questa la declinazione dell'approccio che otterrà maggiore successo, essendo di applicazione più certa. Al contrario del primo metodo visto,

<i>Le differenze tra:</i>	ORGANIZZAZIONI	CENTRALIZZAZIONE	CONCENTRAZIONE	RAPPORTI	INFLUENZA SU DECISIONI ACCESSO	MODALITA'
<u>PLURALISMO</u>	Piccole e numerose	Controllo limitato sulla <i>membership</i>	Scarsa	Scarso coordinamento	Aperto ma selettivo	Lobbying
<u>NEOCORPORATIVISMO</u>	Grandi e poche	Controllo elevato sulla <i>membership</i>	Elevata	Elevato coordinamento	Molto Selettivo	Concertazione

[fonte: I gruppi d'interesse, L. Mattina]

¹⁰⁵ M. OLSON, "The logic of collective action. Public goods and the theory of groups", Harvard University press, Cambridge, Mass., 1965; T.J. LOWI, "The end of liberalism. The second republic of the United States", Norton, New York, 1979, pp. 31-63.

¹⁰⁶ P. C. SCHMITTER, "Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord", in S. Berger (a cura di) "L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale", il Mulino, Bologna, 1983, pp. 415-476.

¹⁰⁷ G. LEHMBRUCH, "Introduzione. Il neocorporativismo in una prospettiva comparata", il Mulino, Bologna, 1984, pp. 7-40.

dunque, i neocorporativisti ritengono che i gruppi garantiscano la governabilità dell'ordinamento solo quando venga rafforzata la loro capacità di autogoverno e se si impegnino in una concertazione con il Governo: una proliferazione incontrollata e caotica produrrebbe altrimenti instabilità sistemica. L'interferenza dello Stato e la cooptazione nella vita politico-economica delle associazioni funzionali più rappresentative evita è necessaria, per evitare che ciò accada.

La teoria neocorporativa postula un sistema di rappresentanza degli interessi limitato a poche organizzazioni, differenziate e non in competizione tra loro, riconosciute e legittimate dallo Stato, che conferisce loro il “*monopolio*” di rappresentanza di una determinata categoria sociale. Si realizza quindi una forma di cogoverno delle decisioni collettive, fondata su tecniche di collaborazione e concertazione fra le grandi organizzazioni (soprattutto sindacati) e le autorità pubbliche. Nata in Europa, la teoria ha diffuso l'idea di una necessaria inclusione istituzionalizzata dei sindacati nel processo decisionale: lo Stato è divenuto quindi promotore di queste istituzioni corporative, attribuendo loro un ruolo attivo nell'elaborazione delle politiche pubbliche e nella loro attuazione. Numerose sono, però, le controindicazioni di un sistema così strutturato. Tra queste possiamo sicuramente individuare lo squilibrio nell'accesso alle istituzioni, che sarebbe assicurato ai soli gruppi di grande entità, oltre alla violazione del sistema democratico-rappresentativo, data la mancanza di un rapporto elettivo con i cittadini di queste organizzazioni, ma di sola rappresentanza degli interessi.

Ai moderni parlamenti si rimprovera di non essere tecnicamente qualificati per produrre buone leggi in settori specializzati della vita pubblica e la teoria corporativa auspica proprio la formazione di commissioni tecniche, necessarie, essendo nella maggior parte dei casi impossibile separare l'aspetto politico da quello tecnico; non sarebbe però possibile prevedere una sostituzione totale del Parlamento democratico con una organizzazione corporativa, in quanto un accorpamento per categorie non esaurirebbe il campo degli interessi rilevanti per formare la volontà dello stato e, inoltre, non si risolverebbero i contrasti tra interessi¹⁰⁸. In questa visione, i corpi elettorali non sarebbero più i partiti politici, ma i gruppi corporativamente organizzati.

¹⁰⁸ H. Kelsen, “*Critica della rappresentanza corporativa*”, in “*La rappresentanza politica*”, D. Fisichella (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 1983.

4.1. La critica ad una visione unitaria delle decisioni politiche: la teoria dei *policy networks*.

Una nuova attenzione al funzionamento dello Stato e del *policy making* ha posto le basi per l'approccio "*policy networks*", con questo intendendo le relazioni di scambio che avvengono tra diversi apparati dello Stato e gruppi privati, per tenere conto delle differenze settoriali nei processi di *policy*. Gli studiosi dei *policy networks* criticano la lettura unitaria del processo decisionale prospettata tanto dalla dottrina pluralista quanto da quella neocorporativa; di processo, infatti, non si può parlare, poiché la settorializzazione degli apparati amministrativi e dell'azione politica ha favorito la segmentazione del processo e la nascita di procedimenti differenti: queste diverse reti sono tra loro indipendenti¹⁰⁹. Inoltre, le teorie sopra richiamate non catturano il funzionamento globale del *policy making*, in quanto la competizione tra i gruppi, base delle teorie pluraliste, non esclude una collaborazione tra gli stessi, come sostenuto dai neocorporativisti.

Con l'approccio dei *policy networks* si sottolinea la cooperazione più o meno stabile tra attori sociali, tanto pubblici che privati, che agiscono nello stesso ambito o si prefiggono uno stesso obiettivo. In autonomia dallo Stato, i *policy networks* agiscono come reti di politica pubblica, strutture decentrate di governo, che possono prescindere da forme di pressione o di influenza, prediligendo un'impronta cooperativa. I sostenitori di questo modello di produzione delle politiche pubbliche ne evidenziano l'agilità e la fluidità, grazie alla convergenza sugli scopi e alla coesione appositamente fondata sul perseguimento di tali obiettivi.

In generale, possiamo distinguere tre tipi di *policy networks*: i "*triangoli di ferro*", costituiti dai gruppi di interesse, le commissioni parlamentari e le burocrazie governative rappresentano strutture chiuse, che catturano il processo, a detrimento di una partecipazione democratica, oltre a fornire una visione irrealistica del funzionamento del *policy making*, che non si arresta a pochi attori¹¹⁰; le reti tematiche (*issue-networks*) sono invece reti aperte a burocrazie, gruppi, esperti e rappresentanti,

¹⁰⁹ R. A. W. RHODES, D. MARSH, "New directions in the study of policy networks", in "European journal of political research", 21, 1-2, pp. 181-205.

¹¹⁰ T. L. GAIS, M. A. PETERSON, J. L. WALKER, "Interest groups, iron triangles and representative institutions in American national government", in "British Journal of Political Science", 14, 2, pp.161-185.

hanno carattere instabile nella loro conformazione e vengono costruite *ad hoc* attorno ad una determinata questione: capaci di trasmettere velocemente le informazioni necessarie, hanno però confini incerti e possono vedere una diseguale distribuzione del potere, favorendo il conflitto più che la cooperazione¹¹¹; le comunità di policy (*policy communities*) costituiscono reti di *policy* settoriali, sono caratterizzati da un numero limitato di gruppi, confini rigidi, una forte stabilità nel tempo e un processo decisionale consensuale, sebbene determinato da una forte *leadership* interna che compensa una distribuzione del potere sbilanciata¹¹².

L'approccio delle reti di *policy* ha favorito uno studio più analitico delle politiche pubbliche, con una maggiore attenzione al contesto che ha consentito di distinguere tra le *issues* che mobilitano una larga parte degli attori politici da quelle che invece non incentivano la partecipazione.

4.2. L'applicabilità della teoria pluralista, neocorporativa e del *policy network* al sistema di intermediazione degli interessi nell'Unione europea.

I modelli sopra delineati sono capaci di descrivere il sistema di intermediazione degli interessi a livello nazionale, ma per adattarli al particolare processo di *decision making* multilivello dell'Unione sarà necessario allargarne i confini.

Se da una parte diversi sono gli elementi che sembrano ricondurre le relazioni tra i gruppi di interessi e le istituzioni europee all'approccio pluralista, come la presenza di numerosi interessi che competono liberamente nell'arena politica, e l'esistenza di numerosi punti di accesso, a causa della forte frammentazione istituzionale nei processi di decisione politica, dall'altra le strategie pluraliste sono limitate dalla mancanza di una forte opinione pubblica, su cui poter fare leva per far valere determinati interessi, tramite proteste di piazza e minacce di mancata rielezione politica¹¹³.

¹¹¹ H. HECLO, "Issue networks and the executive establishment", in A. King (a cura di) "The new American Political System", American Enterprise institute, Washington D.C., pp. 87-124.

¹¹² R. A. W. RHODES, D. MARSH, "New directions in the study of political networks", in "European Journal of Political Research", 21, 1-2, 1992, pp.181-205.

¹¹³ S. MAZEY, J. RICHARDSON, "Lobbying in the European community", Oxford university press, 1993; I. MICHAELOWITZ, "EU Lobbying. Profis mit begrenzter Wirkung – Warum der Einfluss der Interessenvertreter in Brüssel überschätzt wird", Deutsches Institut fu Public Affairs, Potsdam, Berlin, 2004.

Nel sistema di intermediazione degli interessi dell'Unione europea, possono essere rinvenuti anche caratteri neocorporativi; se in molti ritengono che l'esistenza del *lobbying* sia sintomo del solo assetto plurale, in realtà lo stesso, anche se limitato a determinati gruppi privilegiati, sussiste anche nei meccanismi neocorporativi ed è proprio quanto avviene in ambito europeo. I detrattori dell'applicabilità dell'impostazione neocorporativa a livello europeo sottolineano la mancata istituzionalizzazione in senso¹¹⁴ forte della partecipazione dei gruppi ai processi di decisione politica¹¹⁵, l'esistenza di numerosissimi gruppi e interessi¹¹⁶ e il mancato sviluppo della originaria struttura neocorporativa, quella sindacale¹¹⁷.

È innegabile, però, che, vi siano alcuni elementi tipici di tale impostazione: l'esistenza, per esempio, di corsie d'ascolto preferenziali per alcune organizzazioni e la creazione, a volte proprio per iniziativa della Commissione, di organismi di consultazione che includono solo alcuni gruppi di interesse "privilegiati".

Non potendo affermare che un singolo metodo si imponga chiaramente sulle modalità di intermediazione degli interessi nell'Unione europea, possiamo dire che in

	Oggetto di ricerca	Ruolo delle <i>lobbies</i>	Utilizzo concreto	Svantaggi
Pluralismo	Stato e democrazia Stato e relazioni sociali	Essenziale: i diversi interessi competono legittimamente per ottenere vantaggi	Descrizione della relazione Stato/società La libertà nella competizione degli interessi rispecchia la complessità della società	Si trascurano il fattore risorse e le difficoltà nell'organizzazione degli interessi Difficoltà nel cogliere i processi informali Relazioni tra organizzazioni trascurate
Neocorporativismo	Istituzionalizzazione dei gruppi di interesse Governo del mercato e della società	Il lobbying è integrato nei procedimenti di policy making Gli interessi si istituzionalizzano, divenendo parte dell'arena politica Solo il lobbying di gruppi privilegiati è accettato	Descrizione della cooperazione tra Stato e società Concertazione politica Un modo migliore per governare	Problema della legittimazione Fattore risorse trascurato Perdita dell'inserimento sociale Relazioni tra organizzazioni trascurate
Policy networks	Policy making e comunicazione Governo del mercato e della società	Elemento essenziale: scambio di risorse politiche, grazie ad un'interdipendenza tra stato, mercato e società Cooperazione basata su uno scambio a lungo termine	Relazioni tra Stato e società in ambiti politici ristretti Policy networks nella formulazione e implementazione delle politiche	Fiducia: difficile cogliere i limiti dei networks; troppa attenzione sui processi informali Problema della rappresentatività sociale

¹¹⁴ Con questa intendendo la previsioni di arene ad hoc incardinate stabilmente nell'ordinamento europeo.

¹¹⁵ L'impossibilità di affermazione di metodi d'intermediazione istituzionale è dovuta alla complessità del sistema, frammentato e caratterizzato da innumerevoli vie d'accesso. L'istituzionalizzazione avviene solo tramite consultazioni, tavole rotonde e audizioni pubbliche.

¹¹⁶ Sono per lo più gruppi di debole forza politica, non grandi interlocutori di categoria come nel sistema neocorporativo.

¹¹⁷ W. STREECK, P. C. SCHMITTER, "From National corporatism to transnational pluralism. Organised interests in the single European market", in V. Eichener, H. Voelzkow (a cura di), "Europäische und verbandliche Interessenvermittlung", Metropolis-Verlag, Marburg, 1994; M. J. GORGES, "Euro-corporatism?: interest intermediation in the European Community", Lanham, Md, University Press of America, 1996.

alcuni campi viene utilizzato per lo più un metodo neocorporativo, mentre in altri quello pluralista: le due modalità coesistono anche in uno stesso procedimento. Due sono, invece, gli argomenti contrari alla possibile applicazione di entrambi all'apparato europeo: l'inesistenza di uno Stato formalmente inteso e la grande complessità del sistema multilivello¹¹⁸. In prima approssimazione, possiamo sostenere che la Commissione tende ad un approccio più neocorporatista, mentre il Parlamento più ad uno plurale, anche a causa delle dimensioni dei due organi. Secondo altri¹¹⁹, invece, l'approccio che maggiormente riesce a mediare l'estrema complessità e fluidità del processo decisionale europeo è quello dei *policy network*, sebbene sia difficile delinearne i confini. Tra i vantaggi dell'impostazione vi è il riconoscimento dell'importanza delle relazioni informali e multilivello. Come già visto, la struttura delle reti di *policy making* può variare da una forte integrazione ad un legame meno stretto; nell'Unione europea vi sarebbe prevalenza di forme aperte.

Per quanto in ogni modalità d'intermediazione degli interessi possono rinvenirsi vantaggi e difetti, sarà necessario valutare nel concreto quale sia più efficace, anche tenendo conto dei diversi momenti del *policy cycle*¹²⁰ delle decisioni.

4.3. La crisi della democrazia rappresentativa e il dibattito sulla partecipazione dei cittadini: verso una democrazia deliberativa?

B. Constant¹²¹, nella conferenza pronunciata nel 1819 presso l'Ateneo di Parigi, distingueva tra *democrazia degli antichi* e quella *dei moderni*. Mentre nella prima, tipica delle *polis* greche e dei Comuni, il voto dei governati era volto direttamente all'assunzione di una decisione, nella seconda il voto esprime una delega ai governanti¹²². La differenza sta, dunque, nella partecipazione dei cittadini alle

¹¹⁸ B. KOHLER-KOCH, *"The Evolution and Transformation of European Governance"*, in Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series, n. 58, Institute for Advanced Studies, Vienna, 1998.

¹¹⁹ J. PETERSON, *"Policy Networks"*, in Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series, n. 90, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003.

¹²⁰ Rilevazione bisogni e agenda normativa, formulazione e decisione, attuazione e implementazione.

¹²¹ B. CONSTANT, *"Libertà degli antichi e dei moderni"*, in *"La rappresentanza politica"*, D. Fisichella (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 1983.

¹²² «La libertà degli antichi consisteva nell'esercitare collettivamente, ma direttamente, molte funzioni della sovranità [...], questa libertà collettiva era compatibile con l'asservimento completo dell'individuo all'autorità dell'insieme [...]. Come cittadino (l'individuo) decide della pace e della guerra; come privato, è limitato, osservato, represso in tutti i suoi movimenti. [...] Presso i moderni, al contrario, l'individuo, indipendente nella vita privata, è, anche nel più libero degli Stati, sovrano solo in apparenza».

decisioni politiche: nel primo caso saranno direttamente responsabili, nel secondo rappresentati. Secondo l'autore non sarebbe più possibile nelle democrazie moderne godere della libertà degli antichi, «*maggiore è l'estensione di uno Stato*», infatti, «*minore è l'importanza politica che spetta a ciascun individuo*» e le repubbliche antiche erano caratterizzate proprio da stretti confini. Tale partecipazione attiva e costante dei cittadini al potere collettivo generava un forte coinvolgimento e una grande affezione nella “*cosa pubblica*”.

Negli ultimi trenta anni del secolo scorso, la crisi delle democrazie rappresentative ha dato vita ad un ampio dibattito sulla necessità di aprire i processi decisionali alla partecipazione dei cittadini e su di una possibile svolta in senso deliberativo: in tutte le democrazie moderne, infatti, vi è una forte sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti della politica. Se da una parte il principio di rappresentanza ha dato la possibilità di costruire democrazie di massa, dall'altro questo è un meccanismo che difficilmente permette un controllo effettivo sui governanti e non solo: spesso la rappresentanza non offre un riconoscimento concreto alle diverse entità esistenti nella società¹²³. L'inefficacia delle decisioni politiche, la mancanza di un controllo sugli eletti e sulla legittimità del processo decisionale, il forte distacco creatosi tra cittadini e politica, l'impossibilità per le burocrazie di reperire le informazioni necessarie per attuare le composite politiche attuali, la complessità dei problemi sociali e la notevole riduzione degli spazi di partecipazione per i singoli alla sfera politica hanno messo in discussione la “*qualità*” della democrazia e richiedono una soluzione che sposti l'asse decisionale in posizione più prossima ai cittadini. In particolare, il sistema politico-istituzionale si trova a dover affrontare temi su cui la conflittualità all'interno della società risulta molto elevata, poiché spesso tagliano trasversalmente anche le tradizionali divisioni destra/sinistra.

La democrazia partecipativa mira proprio a coinvolgere nel processo decisionale tutti coloro che hanno interessi in una decisione pubblica, a favorire l'apporto dei singoli alle decisioni pubbliche, affinché non si arresti al mero periodico recarsi alle urne, ma non determina un trasferimento del potere decisionale finale in capo ai partecipanti. La partecipazione ai processi decisionali determinerebbe un aumento della fiducia nelle amministrazioni: l'apertura, infatti, ne dimostra l'affidabilità e ne

¹²³ R. DAHL, “*La democrazia e i suoi critici*”, Editori riuniti, Roma, 1990.

accresce la legittimazione. La cittadinanza attiva, di conseguenza, migliora la qualità della democrazia, aumentandone la trasparenza e stimolando l'impegno dei cittadini: coinvolgendo i cittadini nel *decision making*, si attenua la distanza tra questi e i decisori e scongiora la manipolazione del pubblico da parte dei partiti e la corruzione dei processi decisionali¹²⁴. Questa ricerca di consenso nei cittadini è parte di un'evoluzione più ampia delle modalità di governo delle società moderne, che coinvolge: la trasformazione della pubblica amministrazione, causata da una crescente specializzazione delle competenze e dalla dispersione dei centri decisionali; la modificazione delle strutture del governo rappresentativo, dal momento che i membri del Parlamento rappresentano sempre di più interessi particolari, rispetto a quello generale; l'evoluzione dell'organizzazione degli interessi nella società, sempre più forti ed efficienti.

L'esperienza partecipativa è nata in Sudamerica e si è estesa in Nord America e in Europa negli anni Sessanta del secolo scorso, con i movimenti studenteschi e operai, nei quali si richiedeva una maggiore partecipazione alle decisioni pubbliche, interamente contenuta, però, all'interno dei circuiti della democrazia rappresentativa. Il "*policy making* interattivo", differentemente dai movimenti sociali, è però un'iniziativa calata dall'alto; lo stesso differisce dell'approccio neocorporativo, poiché informale e *ad hoc* per un processo decisionale predeterminato; in contrasto con entrambi, implica partecipazione non solo ai gruppi, ma anche ai singoli individui.

Diverse organizzazioni hanno sottolineato l'importanza della partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche. Active Citizenship Network (ACN)¹²⁵ e la Fondazione per la cittadinanza attiva (FONDACA)¹²⁶ hanno promosso la redazione di una "*Carta europea della cittadinanza attiva*", nella quale vengano stabiliti i diritti e i

¹²⁴ «Le grandi sfide che ci aspettano come nazione [...] non possono più essere affrontate con la vecchia politica. Credo che abbiamo bisogno di un nuovo tipo di politica che includa tutti, non solo alcuni individui selezionati, una politica basata sul consenso e non sulle divisioni, una politica basata sul coinvolgimento e non sulla esclusione», Gordon Brown, 3 settembre 2007.

¹²⁵ A partire dal Dicembre 2001, è una rete di organizzazioni civili europee, che incoraggiano la partecipazione attiva dei cittadini nel *policy making* (www.activecitizenship.net).

¹²⁶ *Think tank* europeo, costituito nel Novembre 2001 con sede a Roma, si occupa di temi quali il ruolo pubblico di attori non statali; delle organizzazioni dei cittadini come stakeholder delle amministrazioni pubbliche e delle imprese; di nuove forme di partecipazione alle politiche pubbliche (www.fondaca.org).

doveri delle organizzazioni civiche che partecipano ai processi decisionali¹²⁷. Lo scopo è quello di sviluppare il concetto di “*Partecipazione civica*”, menzionato all’art. 47 e art. 72 della Costituzione europea, ma mai attuato, né approfondito. La Carta è stata realizzata, nel 2006, con associazioni partner di Austria, Repubblica Ceca, Germania, Italia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Turchia.

Secondo l’Ocse¹²⁸, l’informazione, la consultazione e il coinvolgimento attivo dei cittadini nelle politiche pubbliche rafforza i rapporti con le amministrazioni e ne migliora la qualità. Il contributo dei cittadini che si dedicano a questioni di interesse pubblico diviene risorsa per le amministrazioni, migliorando la base informativa da cui formulare le decisioni pubbliche e, al contempo, risultandone più semplice l’attuazione. L’Ocse classifica le forme di partecipazione non tanto secondo le modalità di svolgimento delle stesse, quanto piuttosto per la loro rilevanza nelle decisioni, distinguendo tra: procedure d’informazione, con le quali il Governo riferisce notizie al cittadino; procedure di consultazione, per mezzo delle quali l’autorità richiede informazioni ai cittadini, tramite sondaggi e indagini o commissioni e udienze pubbliche; e procedure di partecipazione attiva, che tendono a generare proposte politiche in modo congiunto.

Il «*Libro Bianco sul Sistema di governo europeo*», emanato dalla Commissione nel 2001, riconosce come fondamentale il principio della partecipazione dei cittadini attraverso consultazioni aperte e auspica, dunque, ad un maggiore coinvolgimento della “società civile” nel sistema politico¹²⁹. Stessa importanza viene affermata dal Consiglio d’Europa, che, nel luglio dello stesso anno, ha pubblicato la «*Raccomandazione del Comitato dei ministri agli stati membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale*», dove si afferma che è necessario adattare i processi decisionali nazionali e locali per soddisfare le aspettative dei

¹²⁷ Dal Preambolo: «Noi, cittadini attivi organizzati in movimenti e associazioni operanti in diversi paesi dell’Unione europea abbiamo stilato la presente Carta Europea della cittadinanza attiva. La sottoponiamo al dibattito pubblico, al livello sia comunitario che nazionale, chiedendo che venga inclusa nel processo costituzionale europeo come pure nei modelli giuridici degli Stati membri. La Carta riguarda le organizzazioni di cittadini e non gli individui. Essa si rivolge inoltre alle istituzioni pubbliche, intese come organismi/agenzie governativi e amministrativi, prescindendo dal loro status giuridico».

¹²⁸ OCSE, “*Cittadini come partner*”, Manuale dell’Ocse sull’informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche, 2002

¹²⁹ È attualmente in discussione anche un’implementazione della disciplina riguardante l’iniziativa dei privati.

cittadini. La raccomandazione fornisce perfino un glossario con la definizione di procedure partecipative¹³⁰; in conformità con tali iniziative, crescenti sono i casi di adozione di processi deliberativi nei Paesi europei, specialmente a livello locale¹³¹, benché i suddetti rappresentino ancora l'eccezione più che la regola. In Italia, gli amministratori intendono la partecipazione come informazione e consultazione, molto di rado come coinvolgimento e cooperazione, quasi mai come *empowerment*¹³².

La Costituzione italiana individua diverse occasioni di partecipazione dei cittadini al processo decisionale¹³³. L'articolo 50 riconosce a tutti i cittadini il diritto di rivolgere petizioni alle Camere, per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità; l'articolo 71, come visto in precedenza, attribuisce anche al popolo l'iniziativa legislativa; gli articoli 75, 138, 123 e 132 riconoscono, invece, diritti in tema di *referendum*, rispettivamente, abrogativo, costituzionale, sullo statuto regionale e sulle modifiche territoriali.

Tanto la democrazia partecipativa, quanto quella deliberativa si occupano di aprire i processi decisionali pubblici a tutti coloro che ne sono interessati, incorporando tutte le informazioni rilevanti, ma mentre la seconda rinvia a connotazioni più teoriche, la prima ricerca soluzioni applicative: potremmo affermare che la democrazia deliberativa è sfondo teorico per sviluppare forme concrete di democrazia partecipativa. Inoltre, mentre con l'impostazione deliberativa si teorizza un parziale trasferimento del potere decisionale in capo ai cittadini, lo stesso non avviene, come accennato, con la partecipazione.

La *teoria deliberativa* manifesta, infatti, il bisogno di ampliare i confini della partecipazione alla sfera pubblica, dando maggiore rilevanza alle opinioni della società civile sulle questioni di interesse generale; queste opinioni ottengono rilevanza grazie

¹³⁰ Forum, giurie di cittadini, *citizen panels*, *focus group*, sondaggi di opinione, ecc.

¹³¹ Il Parlamento tedesco ha costituito nel 1999 una commissione di studio che nel 2002 ha pubblicato un rapporto che sostiene l'importanza delle attività civiche e ne raccomanda il rafforzamento. In Francia, è stato introdotto il referendum municipale nel 1992, mentre nel 1995 è stata istituita la *Commission Nationale du Debat Public*, struttura indipendente responsabile dell'organizzazione di dibattiti pubblici. In Spagna, sono state introdotte nuove forme di partecipazione, tra i quali forum partecipativi. In Italia, si rileva una partecipazione dei cittadini a livello locale.

¹³² Con *empowerment* si intende un processo di formazione e informazione di gruppi e singoli all'interno della vita sociale, aumentandone la partecipazione attiva e la capacità di decisione e controllo. Grazie a tale attività si formano delle «comunità competenti» (I. ISCOE e L. C. HARRIS, *"Social and Community Interventions"*, Annual Review of Psychology, 35, 1984).

¹³³ Sono i momenti in cui il popolo sovrano «*si pone come controllore e propulsore rispetto alla stessa organizzazione politica*». A. MANZELLA, *"Il Parlamento"*, Il Mulino, terza edizione, Bologna 2003.

alla sfera pubblica e vengono successivamente “processate” dal sistema politico, trasformandosi in decisioni politiche¹³⁴. Le deliberazioni e la sfera pubblica si rapportano in specifiche “arene” istituzionali; possiamo parlare di istituzionalizzazione forte, quando le decisioni si formano in arene preposte *ad hoc*, deboli se nate in reti poco organizzate¹³⁵.

Le matrici teoriche della democrazia deliberativa risalgono alla seconda metà degli anni Ottanta¹³⁶. Il dibattito teorico prende avvio dalla deriva della democrazia secondo tre orientamenti: “*elitaria*”, dovuta ai meccanismi di selezione della classe politica; “*tecnocratica*”, a causa della crescente complessità dei problemi sociali e alla conseguente necessità di una risposta tecnica; “*strumentale*”, nel senso di un utilizzo dell’agire politico quale strumento di soddisfacimento di interessi di parte. Il nuovo paradigma democratico si concentra sulla società civile, cui si fa appello tanto per assumere direttamente la gestione della sfera pubblica, quanto per impegnarsi nel controllo della stessa.

Le pratiche deliberative si dovrebbero integrare con quelle rappresentative, per favorire l’assunzione di decisioni politiche, condivise dalla società civile e dalla stessa controllate. Tale assetto non si presenta senza rischi: i criteri selettivi potrebbero attribuire maggiore spazio ai cittadini con “più risorse”, non garantendo alcuna effettiva *accountability*¹³⁷. L’apertura alla società civile non determina necessariamente un ripensamento *ab origine* del principio rappresentativo, vi è, infatti, un rapporto di contiguità con la democrazia rappresentativa, non di alternatività: la loro compresenza nell’ordinamento arricchisce il tasso di democrazia dello stesso. La democrazia deliberativa, coinvolgendo i cittadini nelle questioni che li riguardano, innesca un’indissolubile connessione tra dimensione politica e cognitiva e può produrre diversi benefici: accrescere la cultura civica, inducendo i cittadini a tenere un comportamento utile per la collettività; concepire decisioni migliori, più efficaci (anche nell’attuazione), condivise e legittime; legittimare le autorità, percepite più

¹³⁴ J. HABERMAS, “*Fatti e norme*”, Guerini, Milano, 1996.

¹³⁵ L. BOBBIO, “*A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*”, Edizioni scientifiche italiane, Roma, 2004.

¹³⁶ Habermas, Rawls, Arendt, Elster, Dryzck, Bohaman, Regh.

¹³⁷ L. PELLIZZONI, “*Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*”, in L. Pellizzoni (a cura di), “*La deliberazione politica*”, Meltemi, Roma, 2005.

vicine al singolo; gestire in modo costruttivo i conflitti¹³⁸. Il modello deliberativo apre nuove opportunità di partecipazione e di controllo ai cittadini, individualmente considerati o organizzati in gruppi (“*policy-making* partecipato”¹³⁹).

Sono elementi fondamentali per la realizzazione delle democrazie deliberative, scovre dai possibili difetti sopra richiamati: la pubblicità delle motivazioni alla base delle decisioni prese; la rappresentanza di tutti coloro che possono essere colpiti dalla decisione o che rappresentino punti di vista rilevanti per la stessa; una partecipazione libera e uguale di questi soggetti; la vincolatività del risultato del processo deliberativo; la pubblicità della deliberazione, per aumentare la trasparenza nelle istituzioni e la loro responsabilità di fronte all’opinione pubblica (*accountability*)¹⁴⁰.

Possiamo distinguere due modalità di deliberazione, una tesa al dialogo per raggiungere un’intesa, una conciliazione di posizioni diverse, l’altra per esercitare un’influenza sui diversi attori. Questi due diversi modelli sono riconducibili a due visioni della democrazia deliberativa: in senso debole, dove è sufficiente un confronto tra le parti, e in senso forte, che fa leva sul valore aggiunto che si ottiene nel processo di contraddittorio tra posizioni divergenti.

La democrazia deliberativa mira ad un processo che generi *consenso informato* attraverso un metodo dialogico, favorendo il rispetto della diversità di opinioni. Deliberare può essere inteso, infatti, non solo come mera assunzione di decisione, ma anche quale *bilanciamento* dei vari aspetti di una questione di interesse collettivo.

5. LA PARTECIPAZIONE DEI GRUPPI D’INTERESSE AL PROCESSO LEGISLATIVO ITALIANO: LA REGOLAMENTAZIONE “STRISCIANTE” AD ANDAMENTO SCHIZOFRENICO.

Nei paesi dell’Europa continentale, il rapporto tra le attività riconducibili al *lobbying* e la regolazione giuridica non è mai stato semplice, soprattutto a causa

¹³⁸ Al contrario, sono vizi del sistema deliberativo la “futilità”, intesa come “natura utopica del pensiero”, che condurrebbe solo a lotte di potere e faziosità, la “perversità”, ovvero il rischio di manipolazione delle opinioni per il raggiungimento di una decisione comune e la “messa in repentaglio”, che avverte del pericolo nel favorire un approccio di dubbia affidabilità, soprattutto nei criteri selettivi dei soggetti che partecipano alle decisioni, al posto di un sistema democratico consolidato.

¹³⁹ L. LOSCHIAVO, “*Democrazia deliberativa e sfera pubblica: elementi di analisi*”, Quaderni di Intercultura, anno II, 2010.

¹⁴⁰ J. MANSBRIDGE, “*A deliberative theory of interest representation*”, in M. Petracca, “*The politics of interest*”, Boulder, Westview press, 1992.

dell'affermazione del mito dell'“*interesse pubblico*” e della “*volontà generale*”, impossibile da parcellizzare, facendo sì che il fenomeno della rappresentanza degli interessi particolari si ponesse nell'immaginario collettivo su di un piano patologico delle scelte politiche. Questo atavico pregiudizio nei confronti dei gruppi di interesse ha prodotto una profonda diffidenza e, di conseguenza, la mancanza di una regolazione organica, per evitare una qualsiasi “legittimazione” dell'attività. La crisi della nozione dell'interesse generale, dei rappresentanti di quest'ultimo e degli strumenti a servizio della deliberazione (la legge), la complessità dei processi decisionali, con la moltiplicazione e dispersione delle sedi, la crisi della legittimazione autoritativa delle decisioni, la complessità dell'acquisizione delle informazioni e la frammentazione del sapere hanno favorito una timida apertura.

In linea con tale concezione, l'ordinamento italiano non contempla alcuna normativa specifica per la disciplina della rappresentanza degli interessi, nonostante nel tempo si siano susseguite diverse proposte di legge, mai giunte ad approvazione definitiva. In Italia, i gruppi di interesse sono visti come problema di diritto penale. Ne è un esempio la legge n. 190/12, che, come vedremo in seguito, ha introdotto il reato di “*traffico di influenze illecite*”. La vaghezza della fattispecie conferma il carattere tabù della questione sul trattamento degli interessi: questi, infatti, non rientrano nello schema tipico democratico-egualitario nel quale a ogni testa corrisponde un voto, i voti nel sistema degli interessi non si contano, si pesano. Nel nostro Paese il *lobbying* non è visto come una professione autonoma, ma viene sottolineato il solo legame, reale o supposto, con la corruzione.

Nonostante la generale diffidenza riguardo l'attività, vi sono alcune regole applicabili al caso. Sul versante della disciplina della trasparenza dei rapporti tra privati e decisori pubblici, possiamo fare riferimento alle regole di finanziamento delle campagne elettorali, la legge sull'anagrafe del patrimonio dei decisori pubblici e le norme contenute nel Codice penale.

Il regime del finanziamento delle campagne elettorali previsto prima del 1974 prevedeva fonti di completa derivazione privata. Una serie di scandali sulla corruzione del sistema ha comportato l'introduzione, con legge n. 195 del 2 maggio, di un sistema a finanziamento pubblico. A febbraio 2014, la legge di conversione del decreto legge

del 28 dicembre 2013¹⁴¹ ha confermato l'abolizione progressiva del sistema dei finanziamenti pubblici diretti ai partiti¹⁴², prevedendo altre forme di finanziamento. È inoltre previsto un limite alle donazioni da parte di qualsiasi persona fisica o giuridica pari a centomila euro annui a partito; questo ha l'obbligo di rendere pubblici i dati delle donazioni e delle spese affrontate sul sito ufficiale della Commissione elettorale centrale.

La legge sull'anagrafe del patrimonio dei decisori pubblici, 5 luglio 1982, n. 441 ha introdotto l'obbligo per i titolari di tutte le cariche elettive di depositare, entro tre mesi dalla proclamazione, una dichiarazione contenente i diritti reali su beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, la dichiarazione dei redditi e le spese sostenute per la campagna elettorale; successivamente, entro un mese dalla cessazione della carica, dovrà presentare un'ulteriore dichiarazione, che permette di evidenziare eventuali incongruenze con quanto percepito nel periodo in carica. Qualora l'obbligo iniziale non venga adempiuto, il Presidente d'Assemblea diffida il soggetto ad ottemperare nei successivi 15 giorni, allo scadere dei quali il nominativo del parlamentare viene inserito in una lista allegata al resoconto dell'Aula.

Infine, il combinato disposto degli articoli 357 e 323 del Codice Penale produce una specie di codice etico per i parlamentari. Il primo dispone che chiunque eserciti una funzione legislativa è considerato un pubblico ufficiale e, in quanto tale, ove, *«nello svolgimento delle proprie funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto [...] intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni»* (abuso d'ufficio, art. 323 c.p.). Questa previsione, per esempio, dovrebbe rendere perseguibile coloro che presentino un emendamento o un disegno di legge su di una materia che potrebbe avvantaggiarlo o anche solo riguardarlo.

Ulteriore norma a favore della trasparenza dei rapporti è stata introdotta nell'art. 346-bis del Codice Penale dalla legge Anticorruzione (legge n. 90 del 6 novembre

¹⁴¹ D.l. n. 149 del 28 dicembre 2013, *“Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”*.

¹⁴² Del 25% nel 2014, del 50% nel 2015, del 75% nel 2016 e totale abolizione nel 2017.

2012), che stabilisce una condanna fino a tre anni per «*chiunque [...] sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio*». L'introduzione del reato di “traffico di influenze” è stata sostenuta dalla Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione (UNCAC¹⁴³) e la Convenzione Penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa¹⁴⁴, rispettivamente, art. 18 e art. 12, entrambe ratificate dall'Italia.

L'accesso ai documenti amministrativi è invece disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 ed è riservato a coloro che dimostrino di avere un legittimo interesse. Successivamente, con il codice di amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005) è stato introdotto il principio di aperta disponibilità dei dati pubblici, obbligando le amministrazioni a produrre ingenti quantità di informazioni. Il decreto trasparenza del 2013¹⁴⁵ ha introdotto la totale accessibilità alle informazioni riguardanti le attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Nonostante tali novità, in Italia la valutazione sulla libertà di informazione e trasparenza è negativa¹⁴⁶, molto lontana dagli *standard* dei paesi nei quali è riconosciuto l'accesso all'informazione quale diritto civile a se stante (*Freedom Of Information Act – c.d. FOIA*)¹⁴⁷.

Per quanto riguarda la partecipazione dei privati ai processi decisionali, come visto più approfonditamente in precedenza, l'art. 79 del regolamento della Camera prevede l'apertura dell'istruttoria legislativa in seno alle Commissioni ai portatori di interesse particolari; sul versante governativo, le norme sull'Analisi dell'impatto della

¹⁴³ Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, ratificata dall'Italia il 9 dicembre 2003, è stata eseguita con legge n. 116 del 3 agosto 2009.

¹⁴⁴ Adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, è stata ratificata ed eseguita con la legge n. 110 del 28 giugno 2012.

¹⁴⁵ D.l. n. 33 del 14 marzo 2013, “*Riorganizzazione dei provvedimenti sull'obbligo di apertura pubblica, trasparenza e diffusione dell'informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche*”.

¹⁴⁶ Secondo il report “*The silent State*”, pubblicato nel giugno 2013, da un'organizzazione no profit italiana, *Diritto di sapere*, solo il 27% degli enti pubblici ha ricevuto un feedback positivo a seguito di una richiesta di informazioni.

¹⁴⁷ Il premier Renzi ha dichiarato nel suo discorso di insediamento di voler introdurre il FOIA anche in Italia, ma attualmente, non risultano progetti di legge a riguardo.

regolamentazione stimolano la consultazione con i soggetti interessati o comunque incisi dagli effetti della regolamentazione in questione.

In alcuni articoli della Costituzione italiana, alcuni in precedenza segnalati, è possibile leggere una teoria generale della partecipazione, anche al processo legislativo¹⁴⁸: gli articoli 2 e 18, per esempio, riconoscono il ruolo costituzionale delle formazioni sociali, garantendo il diritto di associarsi liberamente; la seconda parte dell'articolo 3 afferma un diritto alla partecipazione, così come l'articolo 49, tramite l'associazione in partiti politici; l'articolo 50 conferisce la possibilità di rivolgere petizioni alle Camere, per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità, mentre l'articolo 71 riconosce al popolo l'iniziativa legislativa; l'articolo 75 pone in capo al corpo elettorale il potere di richiedere un *referendum* abrogativo. Accanto a tali strumenti, i Costituenti istituirono il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: il CNEL è organo ausiliario di consulenza delle Camere e del Governo ed è composto da esperti e rappresentanti delle categorie produttive; questo organo potrebbe essere un canale di accesso, tanto per i gruppi di interesse per influenzare le scelte delle istituzioni politiche, quanto per queste ultime per conoscere i bisogni e gli interessi delle organizzazioni sociali, al di fuori della rappresentanza partitica. Da queste disposizioni si può trarre la necessità di una regolamentazione che garantisca la partecipazione dei gruppi di interesse ai procedimenti decisionali, rendendo al contempo trasparenti tali rapporti, responsabilizzando il decisore pubblico.

La stessa Corte costituzionale con le sentenze numero 1 e 290 del 1974 ha riconosciuto come legittima l'attività svolta da soggetti espressione della società, che miri ad influenzare gli organi costituzionali, a meno che non finalizzata alla sovversione dell'ordine o all'ostacolare l'esercizio dei diritti e poteri espressione della sovranità popolare. La liceità dell'azione di *lobbying* è stata riconosciuta anche nella sentenza numero 379 del 2004, riguardo la legittimità costituzionale degli articoli 17 e 19 dello Statuto regionale dell'Emilia Romagna, relativi alla c.d. istruttoria pubblica e alla consultazione dei soggetti interessati nel procedimento legislativo (v. capitolo 3, §§ 1.3). La Corte, dunque, ha affermato che la partecipazione nei processi decisionali

¹⁴⁸ G. COTURRI, "La democrazia partecipativa", in "Democrazia e diritto", 1, 2005; P. RIDOLA, "Democrazia pluralista e libertà associative", MILANO, 1987.

dei portatori di interesse arricchisce il procedimento di conoscenze altrimenti non acquisibili e, dunque, la regolazione del fenomeno è fonte di trasparenza.

Sono queste norme minimali e disorganiche sul rapporto tra *lobbies* e decisore pubblico, finalizzate alla partecipazione delle prime alle attività del secondo, ma sono anche disposizioni generalmente aggirate o disapplicate. Questo “modello” normativo introduce un assetto disomogeneo, “strisciante”, che impone la necessità di una ampia interpretazione.

All'interno del dibattito sulla necessità, o meno, di disciplinare il fenomeno lobbistico, possiamo individuare due differenti orientamenti, riconducibili ad altrettanti obiettivi cui mirerebbero gli interventi proposti: il primo tende all'eliminazione o forte riduzione della pressione sul legislatore¹⁴⁹, mentre il secondo a regolamentare tale flusso di influenze. In particolare, F. Cocozza¹⁵⁰ ha proposto di attribuire al Governo il monopolio dell'iniziativa legislativa, così da dirottare la pressione degli interessi verso l'Esecutivo, proprio nella fase dell'instaurazione del procedimento. Tale tesi appare criticabile almeno sotto due aspetti: il primo è l'inevitabile contrasto che si instaura tra la sottoposizione dell'iniziativa al “filtro” governativo e il pluralismo proprio delle democrazie aperte cui la teoria si ispira¹⁵¹, soprattutto in un sistema politico come il nostro, nel quale la logica consociativa è il modello di governo principe; il secondo sottolinea la possibilità che la pressione degli interessi si concentri nelle fasi successive del procedimento legislativo. A. Barbera, invece, valorizza la funzione di rappresentanza e decisione del Parlamento¹⁵²; nel suo progetto di riforma, elaborato nel 1985, veniva proposto uno snellimento del processo decisionale, anche attraverso il superamento del bicameralismo e la riduzione del

¹⁴⁹ È questo orientamento che contrasta con quanto sostenuto, come visto, dalla Corte costituzionale, che, dal 1974, ha più volte sottolineato la legittimità dell'attività di influenza del decisore pubblico da parte di interessi organizzati, sulla base del combinato disposto degli articoli 2, 3 e 18 della Costituzione (sentt. nn. 1 e 290 del 1974).

¹⁵⁰ F. COCOZZA, *“Il Governo nel procedimento legislativo”*, Giuffrè, Milano 1989.

¹⁵¹ In particolare, come lo stesso autore ammette, al modello descritto da G. BURDEAU nel *“Traité de science politique”*, Paris, vol. VIII, 1966. Lo scrittore francese definisce democrazia aperta quella in cui tutte le forze hanno la possibilità di far valere i propri interessi e il Governo arbitra tra i diversi interessi da disciplinare: l'iniziativa legislativa del Governo è così mera formalizzazione della scelta compiuta sulla base di informazioni fornite da altre fonti.

¹⁵² A. BARBERA, *“Linee per una riforma del parlamento”*, in AA. VV., *“Il Parlamento tra crisi e riforma”*, Ed. Franco Angeli, Milano, 1985.

numero dei parlamentari, e il riconoscimento al Cnel di un più incisivo potere di proporre emendamenti e disegni di legge, così da dirottare l'opera di mediazione,

Nonostante i dibattiti riportati, l'attività risulta attualmente ancora incontrollata, almeno dei limiti derivanti dalle leggi generali dello Stato, come, ad esempio, le leggi penali. Bisogna a questo proposito riportare il pensiero di V. Di Ciolo, il quale nutre alcune perplessità circa la possibilità di disciplinare legislativamente il *lobbying*, in quanto l'imposizione a carico di tali soggetti di obblighi veri e propri potrebbe incidere su diritti, libertà e interessi costituzionalmente protetti¹⁵³. Secondo l'autore, più coerente sarebbe, invece, l'introduzione di apposite norme nei regolamenti parlamentari; sulle critiche a tale tesi torneremo successivamente.

Esperienza, o, per meglio dire, esperimento, vista la breve durata, di regolamentazione degli interessi organizzati a livello nazionale è stata intrapresa dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Il Decreto Ministeriale n. 2284 del 2012 all'articolo 1 istituisce l'Unità per la Trasparenza (UpT), «*al fine di assicurare la trasparenza dei processi decisionali [...], nonché per coordinare le attività connesse all'effettuazione dell'air*»: è l'UpT a dover assicurare l'attuazione del decreto. L'articolo 2 pone chiare definizioni di “*portatori di interessi particolari*”¹⁵⁴, di “*processi decisionali pubblici*” e di “*attività di rappresentanza di interessi*”¹⁵⁵, così delineando l'ambito di applicazione della disciplina. All'articolo successivo viene istituito l'Elenco dei portatori di interessi particolari cui «*sono tenuti ad iscriversi, mediante procedura telematica, i soggetti che intendono partecipare ai processi decisionali pubblici di competenza dell'Amministrazione*»; nell'Elenco vengono inseriti determinati dati, che sono pubblicati sul sito internet del Ministero. I soggetti iscritti ex articolo 3 partecipano alle consultazioni nei procedimenti decisionali, presso l'UpT e possono presentare alla stessa proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e documenti al fine di perseguire i propri interessi, in una procedura

¹⁵³ V. DI CIOLO, “*Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*”, III edizione, Giuffrè, Milano, 1994. Con questo l'autore non ritiene che una legge del genere sarebbe sicuramente incostituzionale, ma che richiederebbe un attento bilanciamento degli interessi in gioco, cosicché la limitazione risulti ragionevole, congrua e necessaria.

¹⁵⁴ Sono portatori di interessi particolari coloro che «*rappresentano professionalmente presso il Ministero interessi leciti al fine di incidere sui processi decisionali pubblici*», comprendendo anche le persone fisiche o giuridiche che rappresentano interessi delle organizzazioni no profit. Vengono inclusi tutti i soggetti che rappresentano interessi leciti, anche di natura non economica.

¹⁵⁵ Secondo il Decreto, ogni attività intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale.

di consultazione permanente. D'altra parte, è obbligo degli stessi presentare un'annuale relazione sulla propria attività all'Unità. I soggetti che vogliano iscriversi al registro devono essere cittadini dell'Unione europea o ivi residenti oppure, nel caso di persone giuridiche, che vi abbiano sede legale. Le persone fisiche devono avere almeno venticinque anni, non avere sentenze a carico per crimini contro lo Stato e non essere state interdette dai pubblici uffici.

L'iniziativa ha visto la sua nascita grazie all'allora Ministro del Governo Monti, M. Catania, che si proponeva di «*rendere completamente trasparente l'attività d'interazione tra il Ministero e il mondo delle lobbies*», a “costo zero”, visto che non era prevista alcuna remunerazione per i membri dell'Unità. La proposta, accolta con entusiasmo anche dalle organizzazioni della categoria, come Ferpi e il Chiostro, ha riscontrato subito problemi applicativi: nell'elenco, di circa 150 iscritti, mancavano proprio le grandi associazioni di rappresentanza, come Coldiretti, Confagricoltura, CIA e le cooperative, spesso perché le stesse non vogliono essere identificate come *lobbies*¹⁵⁶. La natura volontaria ne avrebbe, dunque, minato le potenzialità. Successivamente, con l'avvio della nuova legislatura e il passaggio del testimone al Ministro N. de Girolamo, nonostante le proposte di una regolamentazione più ampia, l'Unità è stata smantellata.

Lo stesso Ministero è stato il primo ad attuare quanto previsto all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, con il decreto n. 10171 del 26 novembre 2009. Il decreto regola le modalità di redazione di una parte dell'Air, fissando una procedura di consultazione per via telematica e coinvolgendo i soggetti registrati in un apposito elenco. Per redigere l'Analisi, il decreto istituisce una struttura interna all'Ufficio Legislativo del Gabinetto del Ministero, l'“*Osservatorio per la regolamentazione*”, responsabile per il coordinamento delle attività finalizzate alla predisposizione del documento. L'Osservatorio consulta i portatori d'interessi iscritti in nell'elenco dallo stesso tenuto. Gli iscritti, rendendo pubblico il proprio *status*,

¹⁵⁶ «*Lobby è quella forma di pressione che rappresenta esclusivamente l'interesse particolare e che pertanto non dovrebbe trovare spazio, a prescindere, nell'interlocuzione con le istituzioni. Le “lobbies all'italiana” hanno già fatto sufficientemente del male al paese per poterle legittimare in qualsivoglia forma*», Sergio Marini, ex-Presidente Coldiretti. Tratto da “*Lobby: addio trasparenza al ministero dell'Agricoltura?*”, Formiche.net, 12 novembre 2013.

ottengono in cambio il privilegio di essere auditi e di poter inviare ulteriori proposte e richieste.

Non ascrivibile a vera e propria regolamentazione, ma atto concreto verso una maggiore trasparenza è quello, nella legislatura in corso, del viceministro per i trasporti, R. Nencini. Questi ha attivato un sistema informatico per pubblicizzare gli appuntamenti con i portatori di interesse tramite registro, che viene aggiornato, con tanto di sintesi dell'incontro, sul sito del Ministero.

5.1. Le proposte di legge sul lobbying e l'evoluzione della concezione dei gruppi di interesse nella percezione del legislatore

Sin dall'VIII legislatura alle Camere sono state presentate proposte volte al riconoscimento e alla disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche. Nel corso degli anni, le diverse iniziative fanno riferimento a presupposti simili. In tutte viene riconosciuto lo sviluppo nel Paese delle attività di pubbliche relazioni e di comunicazione e dichiarato che tali attività sono aumentate per esigenze obiettive e irreversibili della società¹⁵⁷. La nascita di strutture professionali nel settore ha favorito la divulgazione di informazioni e conoscenze. Lo svolgimento delle attività di relazione pubblica avviene infatti tramite specialisti, che operano in regime di rapporto subordinato secondo peculiari codici tecnici e deontologici, per la promozione e garanzia di un flusso di informazioni genuine tra impresa e decisore politico. Infine, le iniziative sottolineano l'inesistenza di alcun limite sostanziale alla circolazione delle informazioni, a meno del rispetto dei valori fondamentali dell'ordinamento sanciti dalla Costituzione.

La realtà delle relazioni pubbliche è stata a lungo ignorata, confinandola ai limiti del lecito o, quanto meno, del non giuridicamente rilevante. Oggi, la sempre maggiore complessità della società e delle decisioni da prendere, oltre all'aumentare degli interessi in gioco e della possibilità che l'assenza di una disciplina determini, come è stato finora, il proliferare di azioni scorrette, sono questioni non trascurabili e necessariamente da disciplinare. Una regolazione della rappresentanza degli interessi comporterebbe una serie di vantaggi. Oltre a istituzionalizzare una professione che

¹⁵⁷ Le attività di pubbliche relazioni sono il risultato fisiologico di un contesto democratico, policentrico, pluralistico e dinamico, in cui è connotato il processo dialettico.

svolge un'importante funzione sociale, infatti, ne riconoscerebbe anche il carattere positivo, permettendo la fruizione di informazioni che possono favorire una scelta consapevole e libera, tanto per i cittadini, quanto per i decisori.

Data la più volte sottolineata necessità e utilità di tali attori, è necessario a questo punto chiedersi, però, quali siano e dove vadano collocate nell'ordinamento le regole che disciplinino il fenomeno. Se è vero che in assenza di specifiche previsioni vigono regole etiche ed economiche, tuttavia queste, da sole, non bastano, finendo per avvantaggiare comportamenti scorretti. Inoltre, seppure le attività di *lobbying* devono comunque rispettare le regole generali dell'ordinamento (in particolare, del codice penale), l'assenza di una normativa specifica favorisce le *lobbies* più forti, che possono contare su risorse più ingenti¹⁵⁸. La tensione verso il riconoscimento delle *lobbies* e la loro regolazione è dettata anche dal paradigma europeo.

Stabilita la necessità di una regolazione, c'è da chiedersi se questa debba essere imposta dall'esterno, o possa essere decisa attraverso forme di autoregolamentazione, senza che sia necessario compiere una decisione preclusiva, potendo ben convivere sistemi misti. Problema ulteriore è l'individuazione della fonte normativa, qualora si decida di porre norme di "*hard law*". L'alternativa possibile è quella tra legge e regolamento parlamentare: la risposta dipenderà dal tipo di regola che si vuole introdurre¹⁵⁹. Prescindendo dal diverso *quorum* e dal differente regime di impugnabilità, il regolamento parlamentare incontra nel sistema limiti piuttosto incisivi, potendo disciplinare i soli aspetti del procedimento legislativo, inteso dunque in senso stretto, quale procedimento di formazione in Parlamento della legge, e non quale sintesi dei diversi processi decisionali¹⁶⁰, oltre a non potersi riferire ai soggetti esterni all'amministrazione parlamentare. Queste limitazioni sono piuttosto chiare, soprattutto considerando che l'attività di *lobbying* è sempre più affidata a professionisti esterni al Parlamento e compiuta nei confronti degli Esecutivi. È dunque necessaria una fonte primaria.

¹⁵⁸ G. MAZZEI, *"Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali"*, Centro di documentazione giornalistica, Roma 2003.

¹⁵⁹ N. LUPO, *"Quale regolazione del lobbying?"*, in *"Amministrazione in cammino"*, *Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 2006

¹⁶⁰ A riguardo, più approfonditamente nel paragrafo 1.

In Italia, come già accennato, manca una regolazione organica del fenomeno lobbistico, nonostante le *lobbies* siano sempre esistite. Secondo la tesi sostenuta da P. L. Petrillo il fenomeno dei gruppi di pressione incide sulla forma di governo dello Stato e la nostra “*regolazione-strisciante ad andamento schizofrenico*” la condiziona negativamente. Se, come abbiamo visto, i processi decisionali si articolano in una scomposizione e riaggregazione di interessi particolari, l’atto normativo ha quindi natura negoziata e i flussi d’informazione che intercorrono tra portatori d’interesse e decisori pubblici partecipano all’esercizio del potere legislativo¹⁶¹.

In particolare, la forma di governo italiana, non è definita nella Costituzione ed è influenzata da numerosi fattori, quali il sistema elettorale, i regolamenti parlamentari, nonché l’organizzazione partitica. Con l’evoluzione della forma di governo, cambia la modalità di produzione delle norme. Durante la Prima Repubblica, la prassi “consociativa” portava a contrattare il contenuto delle legge, giungendo a soluzioni transattive, frutto di complesse mediazioni tra le forze politiche. Il Parlamento, centro di contrattazione, non vedeva contrapposizioni tra partiti politici e gruppi di interesse, poiché questi ultimi, sfruttando la stessa dinamica parlamentare, riuscivano a raggiungere accordi convenienti. L’Assemblea era il bersaglio prediletto dalle *lobbies*.

Il sistema politico era, però, in profonda crisi. Dal 1976 al 1979, c.d. “*governo di solidarietà nazionale*”, il Parlamento elaborava direttamente l’indirizzo politico e le commissioni erano centro di mediazione degli interessi. In questo contesto, i gruppi di pressione operavano in grande libertà, favoriti anche dalla previsione del voto segreto quale regola base delle votazioni. Essendo gli interessi particolari rappresentati dai partiti, ogni regolamentazione appariva inutile.

Agli inizi degli anni Ottanta, quando massima era la permeabilità delle istituzioni, l’attività delle *lobbies* guidava quella politica¹⁶². La situazione mutò con le riforme regolamentari che dal 1981 ridussero gli spazi di contrattazione parlamentare, compiendo i primi passi verso un sistema maggioritario. La razionalizzazione del sistema portò ad un funzionamento basato sul principio maggioritario, che doveva assicurare agli esecutivi l’attuazione del proprio indirizzo politico, sebbene il mancato cambiamento del sistema partitico non portò ad un drastico stravolgimento. La

¹⁶¹ P. L. PETRILLO, op. cit.

¹⁶² F. GARELLA, “*I gruppi di pressione nel Parlamento italiano*”, in “*Associazione di studi e ricerche parlamentari*”, Quaderno n. 4, Giuffrè, Roma, 1993.

pressione dei gruppi si concentrava prevalentemente sulla commissione bilancio, incidendo sull'allocazione della spesa pubblica¹⁶³.

Con la fine della Prima Repubblica, la nuova legge elettorale approvata in pochissimo tempo dalle Camere voleva introdurre un sistema maggioritario, che attenuasse gli effetti proporzionali, visti come la causa della crisi in cui versava l'ordinamento. Tale volontà venne confermata con la riforma elettorale del 2005. In particolare, la legge Calderoli non solo ha rafforzato il ruolo del *leader* del partito vincente, ma ha favorito nuovi fenomeni neocorporativi. Ne è un esempio la lista "bloccata", che dava la possibilità al partito di inserire tra le proprie fila rappresentanti di interessi particolari, per garantirsi il maggior numero possibile di consensi¹⁶⁴. È questa un'ulteriore conferma dell'incapacità dei partiti di rappresentare autonomamente le istanze sociali.

Da questo breve *excursus* possiamo trarre una conclusione: i gruppi di interesse hanno seguito e influenzato l'evoluzione della forma di governo italiana e sono stati fortemente favoriti dalla politica di compromesso che ha sempre caratterizzato il nostro Paese. Rispetto al passato, l'attenzione delle *lobbies* non si concentra più nel solo Parlamento. Il cambiamento dei luoghi di negoziazione ha spostato le zone di incontro. Queste sono per lo più i comitati informali negli uffici ministeriali, i pre-Consigli dei Ministri, le associazioni sindacali e, perfino, le trasmissioni televisive. Di tutte non si ha alcuna pubblicità, a danno della trasparenza delle decisioni¹⁶⁵.

Dalla I alla XVII legislatura sono stati presentati ben cinquantotto disegni di legge in materia di gruppi di pressione, di cui uno solo di iniziativa governativa¹⁶⁶. Nessuno di questi è stato mai approvato e neppure discusso in Assemblea; solo sei sono stati esaminati nelle commissioni competenti. I disegni di legge parlamentari presentati nel corso delle legislature dimostrano l'evoluzione della percezione che dei gruppi di interesse il legislatore ha avuto nel tempo. Accanto alle iniziative legislative, ciclicamente i presidenti del Senato e della Camera sono intervenuti dichiarandosi

¹⁶³ P. TRUPIA, *"La democrazia degli interessi"*, Il Sole 24 ore, Milano, 1989.

¹⁶⁴ Con la sentenza numero 1 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della previsione delle liste bloccate e del premio di maggioranza assegnato senza la previsione di una soglia minima. Secondo la Corte, infatti, tali previsioni lederebbero i diritti dei cittadini, impossibilitati nella scelta dei singoli candidati e costretti ad essere governati da una maggioranza non rappresentativa.

¹⁶⁵ M. CLARKS, *"Storia dell'Italia contemporanea"*, Bompiani, Milano, 1999, pp.577 e ss.

¹⁶⁶ Dall'audizione informale del prof. P. L. Petrillo presso la commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, Roma, 12 febbraio 2015.

favorevoli a regolamentare il fenomeno¹⁶⁷ e numerosi parlamentari hanno espresso altrettanto favore¹⁶⁸.

Possiamo riconoscere tre fasi nei tentativi di regolamentazione. La prima fase, indicativamente tra il 1976 e il 1988, è caratterizzata dalla confusione tra attività di *lobbying* e di comunicazione istituzionale e da un giudizio profondamente negativo nei confronti del fenomeno. Questo primo periodo si apre con l'iniziativa del deputato democristiano A. Senese, durante la VII legislatura e riproposta in quella successiva, insieme ad altre due proposte simili, una del comunista P. Ichino e l'altra dei senatori Dc e Psi E. Salerno, F. De Zan e V. Carollo. Nella IX legislatura, i deputati N. Cristofori (Dc) e A. Francese (Pci) presentarono due proposte "riassuntive" delle precedenti, cui se ne aggiunsero altre due, di P. Mazzapesa, socialista, e di G. Facchetti, liberale: solo quest'ultima distingueva tra rappresentanza degli interessi privati e attività di pubbliche relazioni. Le proposte vedevano, infatti, l'attività di *lobbying* non come un modo per rendere più completo e trasparente il processo decisionale, ma assimilabile ad una compravendita di favori, che doveva essere controllata tramite la creazione di un Albo pubblico. Nella legislatura successiva furono presentate tre nuove proposte dai contenuti simili.

La seconda fase, dal 1988 al 2006, nasce da un'intervista rilasciata dall'allora Ministro per le riforme istituzionali, A. Maccanico. Per la prima volta il Governo sembrava accorgersi delle *lobbies* e formulava una proposta di regolamentazione, che mirava a rendere pubblici e legali i gruppi di pressione, modificando, inoltre, il sistema elettorale e quello di finanziamento dei partiti¹⁶⁹. L'anno dopo un nuovo progetto fu presentato dal deputato A. Aniasi, ripresentato nella XI legislatura. Una nuova proposta vi fu anche nella legislatura successiva. In questi disegni di legge continua a farsi confusione tra *lobbying* e pubbliche relazioni, dando per lo più un giudizio negativo del fenomeno: la regolamentazione doveva evitare la degenerazione in corruzione. La seconda fase culmina, infatti, con l'istituzione della "*Commissione speciale per l'esame di progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la*

¹⁶⁷ Il presidente del Senato Schifani nel 26 febbraio 2012; più recentemente, entrambi gli attuali presidenti Pietro Grasso e Laura Boldrini in occasione della legge di stabilità.

¹⁶⁸ Ne è un esempio la lettera alla presidente Boldrini del vicepresidente di Maio del 16 Ottobre 2014, che richiede maggiore pubblicità degli incontri svoltisi alla Camera con i rappresentanti degli interessi.

¹⁶⁹ In particolare, il Ministro riteneva bisognasse trarre ispirazione dalla regolamentazione in vigore negli Stati Uniti d'America.

repressione della corruzione”, in seno alla quale vennero discussi diversi disegni di legge in materia di *lobbying*. Il disegno di legge a.C. 4594 del 1998 distingueva tra *lobbies* che agiscono per la tutela di interessi privati e quelle per gli interessi pubblici (sindacati, organizzazioni sociali e umanitarie). Il *lobbying* veniva definito come attività di relazione, risultando esclusa, paradossalmente, l'attività di persuasione, pressione e influenza. I lobbisti dovevano iscriversi su due registri pubblici, uno presso le Camere e l'altro alla Presidenza del Consiglio, indicando l'interesse tutelato e i soggetti istituzionali da contattare. Qualche mese prima, il senatore L. Manconi aveva presentato l'a. S. 1835, nel quale si sottolineava come gli atti di pressione si fossero realizzati senza controlli e regole. Questo avveniva per due motivi, da una parte, alcuni ritenevano la pressione dei gruppi incontrollabile e irraggiungibile, dall'altra, si riteneva che prenderla in considerazione sarebbe equivalso a legittimarla.

Nel corso della XIV legislatura sono stati presentati altri sei disegni di legge, nei quali l'approccio del legislatore muta notevolmente. L'attività di pressione viene vista come fautrice di un confronto aperto e informato, utile per individuare le soluzioni più adeguate alle esigenze della società. La partecipazione dei cittadini all'*iter* legislativo diviene necessario. I punti cardine delle proposte sono quindi i seguenti: il riconoscimento giuridico dei gruppi di interesse; l'obbligo per le *lobbies* di relazionare al Parlamento sull'attività svolta e sui contatti posti in essere, gli obiettivi, i mezzi utilizzati e le spese sostenute; la proposta di codici di condotta e di deontologia e la previsione di sanzioni pecuniarie, per la violazione di tali dettami, anche nei confronti dei parlamentari che intrattengano rapporti con i rappresentanti degli interessi particolari al di fuori dei canali previsti.

La terza fase prende avvio nel 2007 con un'iniziativa governativa del Ministro per l'attuazione del programma di governo G. Santagata. Nel “*ddl Santagata*” sono previsti una serie di obblighi e di facoltà per i lobbisti, in un meccanismo di tipo premiale nel quale il portatore di interessi che si iscrive nel registro previsto ottiene il diritto di instaurare un dialogo strutturato con il decisore pubblico. Il disegno non è mai giunto a compimento a causa della caduta del Governo Prodi, ma la bontà del testo è dimostrata dal fatto che tutti i disegni successivi si rifanno a quest'ultimo.

Nel marzo 2013 il Governo Letta aveva incaricato un gruppo di esperti all'elaborazione di un nuovo disegno di legge, conducendo un'analisi comparata sulla

regolamentazione in altri paesi. Il progetto, presentato nel maggio dello stesso anno e basato sui principi indicati dall'Ocse (cap. 3, §§ 2.2), è stato abbandonato in seguito alla mancanza di un consenso in seno al Governo stesso.

Attualmente, il Governo Renzi ha posto la regolazione del *lobbying* tra le priorità del piano delle riforme, per garantire la trasparenza e la partecipazione della società civile al processo decisionale. Al Senato, presso la commissione Affari costituzionali, sono in discussione nove disegni di legge, di iniziativa parlamentare, tutti finalizzati ad assicurare la trasparenza e la partecipazione al processo decisionale. Le diverse proposte, molto simili, presentano cinque aspetti particolarmente rilevanti: la previsione di un registro obbligatorio cui i lobbisti devono iscriversi; una nozione molto ampia di “decisore pubblico”; obblighi di trasparenza per i decisori pubblici; il coinvolgimento dei portatori di interesse nella fase di elaborazione della normativa; il tracciamento dei flussi informativi tra decisori e lobbisti, tramite relazioni periodiche prodotte tanto dai primi quanto dai secondi. In particolare, l'atto n. 1497¹⁷⁰ è esemplificativo dello schema adottato anche presso l'Unione europea: l'articolo 1, infatti, enumera i principi ai quali il testo si ispira (la trasparenza e la legalità) e le finalità che si intendono perseguire (la tutela della concorrenza e la partecipazione consapevole e paritaria della società civile nei procedimenti decisionali), mentre l'articolo 2 definisce i soggetti destinatari della legge, per delineare in modo non equivoco l'ambito di applicazione. L'articolo 3 indica l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) quale autorità preposta al controllo del sistema previsto. Al contrario dell'esempio europeo, la proposta prevede la creazione di un registro obbligatorio per i lobbisti che vogliano operare nelle istituzioni italiane; ne seguirebbe che sarebbe impossibile, per i soggetti non iscritti, fare pressione sui decisori pubblici.

In ultimo, possiamo segnalare le norme più restrittive per l'accesso dei lobbisti disposte dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati a seguito della lettera del 16 Ottobre del vice presidente della stessa L. di Maio. Di queste, però, non si conosce l'intero contenuto specifico¹⁷¹.

¹⁷⁰ www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00772415.pdf.

¹⁷¹ “Lobby, Camera limita gli accessi: «Non potranno entrare in uffici commissioni»”, di M. Castigliani, 4 Novembre 2014, ilFattoQuotidiano.it

Il quadro storico presentato dimostra la consapevolezza del legislatore dell'importanza di integrare gli interessi organizzati nel processo decisionale, nonché la volontà, almeno apparente, di applicare norme di trasparenza e partecipazione. I gruppi di pressione appaiono, almeno nelle proposte dell'ultima fase, come componenti del sistema da coinvolgere nell'elaborazione delle politiche pubbliche, ma il legislatore ha timore di realizzarlo. Difficilmente, però, si potrà ancora procrastinare la questione, dato che in discussione al Senato è un'iniziativa governativa di legge delega, che recepisce tre direttive europee sugli appalti pubblici¹⁷². In queste direttive si prevede la «*partecipazione di portatori qualificati d'interesse nell'ambito dei processi decisionali finalizzati all'aggiudicazione di appalti e concessioni pubbliche*»: necessariamente, quindi, dovranno essere previste modalità affinché tali disposizioni si possano attuare.

Le norme applicabili al fenomeno di *lobbying*, sebbene non direttamente rivolte a tale attività (v. § 5), insieme ai tentativi di regolamentazione indicati, si traducono in un modello normativo “*strisciante*”. Il legislatore stesso, infatti, non rispetta neppure le poche norme di trasparenza e partecipazione che ha introdotto. A riguardo basti pensare all'esperienza delle audizioni e delle indagini conoscitive, poco utilizzate e per lo più manipolate dalla maggioranza, essendo il regime fortemente discrezionale. In particolare, nelle modalità d'accesso, sono i questori che decidono quali lobbisti possono entrare nelle sedi decisionali, discrezionalmente, senza alcuna possibilità di appello e nessuna pubblicità. Infine, i codici etici e comportamentali per dipendenti pubblici vengono spesso ignorati o disapplicati¹⁷³.

Per rivalutare il ruolo del Parlamento è necessario includere, a livello legislativo e regolamentare, i portatori d'interessi nell'istruttoria e superare la prassi affermatasi di invalidare in Assemblea gli esiti dell'istruzione in commissione, considerata un solo aggravio procedurale¹⁷⁴. In questo modo, oltre a rafforzare il ruolo parlamentare, si consoliderebbe la forma democratica dello Stato: si garantirebbe infatti la

¹⁷² 2014/23, 2014/24 e 2014/25.

¹⁷³ G. B. MATTARELLA, “*Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*”, il Mulino, Bologna, 2007; S. MAFFETTONE “*Etica pubblica*”, Net, 2006; P.L. PETRILLO “*AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*”, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2010.

¹⁷⁴ Le uniche attività istruttorie solitamente conservate sono quelle che riguardano gli interessi economicamente forti, che trovano spazio nella formulazione dei maxi-emendamenti d'iniziativa governativa.

partecipazione di tutte le voci, di consenso e dissenso, della maggioranza e dell'opposizione. Inoltre, si inciderebbe sulla forma di governo. Quando il rapporto tra gli organi costituzionali e le componenti del sistema politico è avvolto da una coltre di oscurità, infatti, la forma di governo è “*ad interessi oscuri*”, essendo imperscrutabili le modalità effettive con cui viene definito l'indirizzo politico.

5.2. Alcuni comportamenti virtuosi, il caso delle regioni Toscana e del Molise. Quale efficacia? La particolarità dell'esperienza abruzzese.

Con la modifica del Titolo V della Costituzione, occorsa nel 1999, i Consigli regionali hanno approvato nuovi Statuti regionali. Tutte queste “*costituzioni regionali*”¹⁷⁵ contemplano la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche regionali, in innovative forme di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale. Le organizzazioni sociali sono considerate in queste fonti quale espressione della società pluralista, da coinvolgere nella definizione delle politiche pubbliche¹⁷⁶.

Diversi Statuti¹⁷⁷ includono forme aperte di istruttoria legislativa, per legittimare e rendere possibile l'intervento di soggetti portatori di interessi particolari. Ne sono esempi le consultazioni preventive e contestuali all'esame di un disegno di legge regionale, in seno alle commissioni competenti, mediante audizioni specifiche. In particolare, lo Statuto dell'Emilia Romagna prevede istruttorie pubbliche aperte a portatori di interessi generali o particolari, anche in forma associata, qualora ne facciano richiesta e siano iscritti ad un Albo generale¹⁷⁸. Tale norma, impugnata di fronte alla Corte costituzionale dal Governo, è stata dichiarata conforme a Costituzione con la già citata sentenza 379 del 2004 (nei particolari, v. capitolo 3, §§ 1.3). La previsione di una partecipazione al procedimento legislativo di associazioni rappresentative di interessi, secondo la Corte, *non* limita l'indipendenza dell'Assemblea rappresentativa, ma ne rafforza il ruolo di luogo d'incontro e sintesi delle istanze sociali.

¹⁷⁵ Sulla natura della fonte statutaria, A. D'ATENA, “*Diritto regionale*”, Giappichelli, Torino, 2013.

¹⁷⁶ R. BIFULCO, E. PAPARELLA, “*La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*”, in R. Bifulco (a cura di), “*Gli Statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*”, Giappichelli, Torino, 2006.

¹⁷⁷ Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Piemonte e Umbria.

¹⁷⁸ Articolo 15, comma 3, dello Statuto regionale. L'albo è consultabile sul sito ufficiale dei servizi della regione (www.regione.emilia-romagna.it).

Numerosi sono gli Statuti che hanno previsto l'istituzione di organismi stabili di consultazione nel procedimento legislativo, imitando, spesso con scarsi risultati concreti, la struttura e le funzioni del Consiglio nazionale dell'economia e lavoro. In numerosi Statuti¹⁷⁹ è inoltre prevista la possibilità per gruppi di cittadini (solitamente cinquemila), sindacati e organismi rappresentati categorie sociali di presentare al Consiglio o alla Giunta petizioni o interrogazioni scritte. Infine, è previsto in tutti gli Statuti il concorso delle organizzazioni sociali alla programmazione economica, sociale e territoriale della Regione.

A livello regionale è dunque molto sentita la necessità di includere nei procedimenti decisionali i portatori di interesse, prevedendo così strumenti di partecipazione che, seppure non disciplinano direttamente le *lobbies*, incidono sul loro operato. Le regioni hanno così dimostrato, al contrario dell'esperienza nazionale, di non avere alcuno scrupolo a considerare i portatori di interessi quali interlocutori stabili e legittimati ad influenzare i meccanismi politici. Anzi, prima ancora dell'approvazione dello Statuto, la regione Toscana, imitata successivamente dal Molise, ha introdotto una regolamentazione *ad hoc* dei rapporti tra Consiglio regionale e *lobbies*, come vedremo in seguito.

Particolare è il caso della regione Sicilia, il cui Statuto, approvato prima della Costituzione, contiene il diritto per le *lobbies* di partecipare al procedimento legislativo¹⁸⁰. All'articolo 12, comma 3, infatti, è stabilito che i progetti di legge sono elaborati dalle commissioni dell'Assemblea regionale «*con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali*». Il regolamento dell'Assemblea precisa successivamente la disposizione statutaria agli articoli 71, 72 e 73. Il primo istituisce un elenco pubblico di “*rappresentanti di interessi professionali*”. Il secondo statuisce un diritto per gli iscritti a partecipare ai lavori delle commissioni e la partecipazione diviene obbligatoria quando la materia del progetto riguarda problemi economici e sindacali. Il terzo conferisce al presidente di commissione la decisione sulla possibilità di intervento ai lavori dei rappresentanti degli interessi professionali e i portatori di interessi generali. Il dettato normativo è

¹⁷⁹ Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria e Piemonte.

¹⁸⁰ G. LAURICELLA, G. GUADALUPI, “*Lo Statuto speciale della regione siciliana*”, Giuffrè, Roma, 2010.

rimasto nella pratica inapplicato, ma, nonostante l'elenco non sia stato costituito, risulta che le commissioni procedano ugualmente all'audizione di soggetti esterni.

La regione Toscana, come accennato, ha dettato con legge¹⁸¹ una specifica disciplina sul *lobbying*. Il Presidente *pro tempore* di allora l'on. R. Nencini, forte dell'esperienza da parlamentare europeo, si era prefissato l'obiettivo di garantire l'uguaglianza di accesso ai luoghi di decisione regionali per tutti i rappresentanti di interessi. La legge è stata approvata con larghissima maggioranza il 18 Gennaio del 2002. In Aprile, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha attuato la normativa¹⁸². In particolare, l'articolo 1 detta i tre obiettivi della normativa: assicurare la trasparenza dell'attività politica e amministrativa regionale, garantirvi l'accesso e la partecipazione ai privati e favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato. Adottando la classificazione delle regolamentazioni del fenomeno formulata da P. L. Petrillo, che, come vedremo più approfonditamente in seguito (v. capitolo 2, § 3), differenzia tra *regolamentazione-partecipazione*, *regolamentazione-trasparenza* e *regolamentazione-strisciante*, potremmo inserire la normativa toscana nella prima tipologia.

La legge regionale non dà una definizione di "*gruppo di pressione*", ma ne distingue due tipologie: quelle che rappresentano interessi economici, sociali e del terzo settore e le altre. L'iscrizione al "*Registro dei gruppi di interesse accreditati*"¹⁸³ è obbligatoria per entrambi, ma se per i primi avviene d'ufficio, per i secondi è necessario vi sia una richiesta dell'interessato al Consiglio. L'iscrizione è limitata ai gruppi che abbiano un'organizzazione interna regolata dal principio democratico, perseguano interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico e siano costituiti almeno da sei mesi alla data della richiesta. Tale formulazione rende impossibile per una società specializzata nella "*pressione*" l'iscrizione, essendone l'interesse, ovvero convincere il decisore per conto di clienti rappresentati, difficilmente ricomprendibile nel novero di quelli "*meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico*". Per l'iscrizione è inoltre necessaria la produzione dell'atto costitutivo, dello statuto e della deliberazione

¹⁸¹ Legge 18 gennaio 2002, numero 5, "*Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana*".

¹⁸² Deliberazione numero 29 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale toscano del 9 aprile 2002.

¹⁸³ Consultabile sul sito istituzionale della Regione www.consiglio.regione.toscana.it.

degli organi statutari. In caso di perdita successiva dei requisiti necessari, si può provvedere con la cancellazione dal Registro.

Il Registro toscano si divide in sezioni che ricalcano le competenze delle commissioni. I soggetti iscritti possono richiedere di partecipare a procedimenti su atti proposti, così da poter essere ascoltati, o da proporre, trasmettendo la documentazione a tutti i gruppi politici del Consiglio regionale. I rappresentanti dei gruppi accreditati possono quindi accedere al Consiglio, ma è fatto divieto, ex articolo 6, di *«esercitare, nei confronti dei consiglieri regionali e delle rispettive organizzazioni, forme di pressione tali da incidere sulla libertà d giudizio e voto»*. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale è competente nel valutare eventuali violazioni e comminare adeguate sanzioni, dal richiamo formale alla revoca dell'iscrizione. Le deliberazioni relative alle sanzioni irrogate vengono pubblicate sul Bollettino ufficiale regionale. Al 7 marzo 2015 i gruppi accreditati sono 131. La legge è rimasta tuttavia nel concreto inattuata, poiché nessun gruppo ha sfruttato a pieno gli strumenti previsti.

Nonostante il fallimento della previsione, il Consiglio della regione Molise ha adottato una legge dallo stesso contenuto¹⁸⁴. Se da una parte anche questo fenomeno imitativo ha avuto un'infelice applicazione, dall'altra ha avuto il merito di rendere pubblica l'attività di moltissime associazioni, sebbene non vi sia traccia del registro nel sito ufficiale della Regione e, dunque, questo *status* non sia stato reso noto all'opinione pubblica.

Una delle cause del fallimento dei due tentativi visti è l'aver ignorato l'evoluzione della forma di governo regionale e non prevedere l'applicazione delle disposizioni anche all'attività di persuasione nei confronti dei componenti della Giunta. Sembrerebbe aver fatto attenzione a tale trasformazione il Consiglio della regione Abruzzo, che ha approvato, il 14 dicembre 2010, la legge numero 61, recante *«Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari»*. Questa, all'articolo 2, definisce l'attività di rappresentanza come *«ogni attività svolta da gruppi di interesse particolare attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, position paper e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta [...]»*. L'elemento di maggiore

¹⁸⁴ Legge regionale 22 ottobre 2004, numero 24, *«Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del consiglio regionale del Molise»*.

innovazione è l'inclusione tra i decisori pubblici anche del presidente della Giunta regionale e degli assessori.

La legge sopracitata attua l'articolo 12 dello Statuto che disciplina “*la partecipazione*”, ovvero l'impegno dei cittadini nella delineazione della politica regionale¹⁸⁵. La disciplina non impone alcun obbligo di iscrizione nel registro, ma i rappresentanti di interessi iscritti hanno il vantaggio di essere auditi “*in via prioritaria*” dalle commissioni¹⁸⁶. Il sistema previsto, dunque, non è di carattere obbligatorio, ma premiale e prevede anche un meccanismo sanzionatorio in caso di violazione (con possibilità di pubblicare il fatto sul sito regionale). In deroga alla volontarietà dell'iscrizione, sono soggetti accreditati automaticamente «*le categorie economiche, sociali e del terzo settore maggiormente rappresentative a livello regionale e le loro articolazioni provinciali*»¹⁸⁷. La disciplina è stata attuata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 211 del 27 Dicembre 2012.

Tale previsione, combinata con la completa attuazione della legge statale numero 441 del 1982¹⁸⁸ in materia di pubblicità della situazione patrimoniale dei decisori pubblici, fa dell'esperienza abruzzese un riferimento di grande interesse.

¹⁸⁵ In particolare, i commi 2 e 3 dispongono che: «*La Regione riconosce e promuove la partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo ed assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa. A tal fine la legge regionale istituisce e disciplina l'Albo Regionale della Partecipazione, prevede l'istituzione di Consulte Tematiche costituite dai soggetti iscritti all'Albo ed individua e disciplina ulteriori meccanismi di consultazione*».

¹⁸⁶ Sul sito internet della regione Abruzzo, alla sezione “*Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari*” del sito www.consiglio.regione.abruzzo.it, è possibile consultare il registro. Al 15 Febbraio 2015 risultano soli 12 iscritti.

¹⁸⁷ Articolo 6, comma 1, della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza numero 211.

¹⁸⁸ “*Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti*”, il cui articolo 1 ne dispone l'applicazione ai consiglieri regionali e l'articolo 15 demanda alle regioni l'attuazione di alcuni principi espressi dalla legge.

CAPITOLO II

IL RUOLO DEI GRUPPI DI INTERESSE E LA LORO REGOLAZIONE NELLE
ESPERIENZE ESTERE

SEZIONE I

**LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI PARTICOLARI E QUELLA DELL'INTERESSE
GENERALE**

**1. ALCUNE PRECISAZIONI TERMINOLOGICHE: I GRUPPI DI INTERESSE, I GRUPPI DI
PRESSIONE E LE LOBBIES.**

Sebbene spesso utilizzati come sinonimi, i termini “*gruppi di interesse*”, “*gruppi di pressione*”, “*lobbies*” e “*lobbying*” indicano situazioni soggettive diverse. I primi sono organizzazioni che si fanno latori di interessi condivisi¹⁸⁹, portando avanti azioni per la loro affermazione, mantenimento o estensione. Quando i gruppi di interesse aspirano ad influire sull’operato del decisore pubblico divengono gruppi di pressione (*lobbies*). Infine, dal contesto americano, l’attività di persuasione esercitata dai gruppi di pressione è detta *lobbying*¹⁹⁰, tecnica e strategia con la quale l’organizzazione cerca di influenzare il *policy making* su di una questione di particolare interesse. Dunque, quando si attiva per prevenire o sollecitare certe politiche pubbliche, il gruppo di interesse diviene di pressione e si trasforma in attore politico.

G. Pasquino¹⁹¹ definisce il *lobbying* quale «*processo per mezzo del quale i rappresentanti dei gruppi d’interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori (decision makers), i desideri dei loro gruppi*». L’autore mette in luce l’aspetto di intermediazione dell’attività e definisce il lobbista quale esperto delle questioni che rappresenta. Per R. Robertson¹⁹² *lobbying* significa applicare pressioni, presentare ragioni o altre considerazioni incentivanti per cercare di rendere un decisore politico favorevole alla propria posizione. In questo caso, dunque, ad essere

¹⁸⁹ L’aggettivo che si accompagna al termine “*interesse*” stabilisce la natura del gruppo, nonché il possibile successo delle attività perseguibili.

¹⁹⁰ Il termine *lobby*, dal latino *laubia*, indica la grande sala d’incontro degli alberghi. Nel contesto politico, è utilizzata dal 1640 alla *House of Commons* di Londra, indicando il luogo dove si riunivano proprio i futuri lobbisti; dal 1832 è usato anche come verbo negli Stati Uniti d’America.

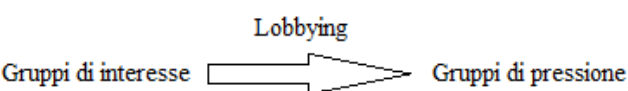
¹⁹¹ G. PASQUINO, “*Istituzioni, partiti, lobbies*”, saggi tascabili Laterza, Bari, 1988.

¹⁹² R. ROBERTSON, “*Globalization social theory and global culture*”, Sage, London, 1992.

sottolineata è la finalità persuasiva. P. Trupia¹⁹³ sottolinea, invece, la parzialità dell'attività, che favorisce il contatto concreto tra società civile e politica in relazione ad un particolare *know how*, sconosciuto ai rappresentanti politici. Nella definizione di L. Mattina, i gruppi di pressione sono «*organizzazioni formali, solitamente basate sull'adesione volontaria individuale, che cercano di influenzare in loro favore le politiche pubbliche, senza assumere responsabilità di governo*»¹⁹⁴. Questa definizione e le precedenti viste mettono in risalto le caratteristiche distintive del fenomeno: la presenza di una struttura permanente, con risorse che ne consentano il funzionamento; una *membership* generalmente volontaria; l'attività per prevenire o sollecitare particolari politiche pubbliche; la finalità intermediaria e di persuasione; la parzialità dell'attività perseguita.

In generale, possiamo dire che il “*lobbismo*” è una forma di rappresentanza di interessi particolari, socialmente riconosciuta, in grado di dotarsi di un'apposita organizzazione e di un assetto associativo finalizzato alla persuasione dei *decision makers* a favore dell'interesse rappresentato, mediante meccanismi e tecniche di pressione. Il lobbismo è la faccia politica dei gruppi di interesse una volta che decidano di perseguire finalità pubbliche, trasformandosi da associazioni private a gruppi volti all'azione politica, con l'obiettivo generale di influire sulle decisioni delle autorità di governo, tramite l'informazione, la mobilitazione di volontà collettive e altre attività (v. §§ 1.1). Il *lobbying* è proprio questo insieme di tecniche e strategie con le quali i rappresentanti dei gruppi di interesse, appunto, i lobbisti, cercano di influenzare, a beneficio dei gruppi rappresentati, la formazione ed attuazione delle politiche pubbliche¹⁹⁵.

Il lobbista non è quindi un corruttore, il suo scopo è quello di informare il proprio interlocutore, evidenziando gli aspetti che maggiormente riguardano il proprio gruppo. La sintesi delle informazioni ricevute e la decisione finale sono, però, sempre lasciate


 in capo al rappresentante politico. In questa prospettiva di *lobbying* come “*trasmissione di*”

¹⁹³ P. TRUPIA, “*La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*”, Milano: Il Sole 24 ore libri, 1989.

¹⁹⁴ L. MATTINA, “*I gruppi d'interesse*”, Mulino, Bologna, 2010.

¹⁹⁵ L. MATTINA, op. cit.

messaggi” per mezzo di rappresentanti specializzati, l’attività è funzionale all’elaborazione di una decisione. Certo, è possibile vi siano aspetti negativi, quali la corruzione, e questo è tipico soprattutto nella percezione italiana, ma sono queste patologie che sorgono soprattutto in assenza di una regolazione organica.

Se, quindi, come abbiamo visto, il termine “*gruppo di interesse*” si riferisce ad un gruppo di individui legati da particolari interessi o che condividono determinati vantaggi, dobbiamo distinguere da questi i gruppi anomici, caratterizzati dall’espressione della forza e della violenza per far valere le proprie idee, e i gruppi di interesse non associativi, basati sulla parentela o sull’appartenenza ad una stirpe o una classe. Entrambi sono caratterizzati da un’articolazione intermittente degli interessi.

Al di là delle definizioni elaborate in dottrina, più rilevanti risultano quelle nel concreto adottate dagli ordinamenti giuridici, poiché delimitano l’ambito di applicazione della regolamentazione nel caso prevista. Assicurare definizioni certe e non ambigue è il primo passo per una disciplina efficace e non eludibile. In particolare, sono tre i termini che necessitano una determinazione particolareggiata: il soggetto dell’attività, il metodo con cui quest’ultima si svolge e il destinatario cui ci si rivolge. Sono le definizioni di “*lobbista*”, “*lobbying*” e “*decisore pubblico*”.

Negli Stati Uniti, il “*Lobbying Disclosure Act*” del 1995, all’articolo 3, comma 10, con il termine *lobbista* si riferisce a tutti coloro che dedicano il venti per cento del proprio tempo di lavoro all’attività di *lobbying* in un arco di tempo di tre mesi, nell’interesse di quel cliente che li ha impiegati, o comunque stipendiati in denaro o in altra forma, per servizi che includono più di un “contatto lobbistico”. Lo stesso atto qualifica l’attività di *lobbying* all’articolo 3, comma 7, intendendo ogni “*contatto lobbistico*”¹⁹⁶ ed ogni attività svolta a sostegno di tale contatto, compresa la preparazione, la programmazione, la ricerca e ogni altro lavoro preparatorio, destinato ad essere utilizzato in contatti ed i lavori di coordinamento con attività simili svolte da altri soggetti. Allo stesso articolo, al comma 3, viene inteso per “*pubblico ufficiale dell’esecutivo*” il Presidente, il vicepresidente, un qualsiasi impiegato dell’Ufficio

¹⁹⁶ La definizione di “*contatto lobbistico*” viene a sua volta fornita al comma 8 dello stesso articolo, intendendosi ogni comunicazione, orale o scritta, comprese le comunicazioni elettroniche, comunque indirizzate ad un pubblico ufficiale appartenente ad un ufficio esecutivo o legislativo, svolta per conto di un cliente e riguardante la formulazione, la modifica, l’adozione di leggi federali; la formulazione, la modifica, l’adozione di una norma federale, di un regolamento, di un Executive Order e di qualsiasi altra presa di posizione del Governo; l’amministrazione e/o esecuzione di un programma federale.

esecutivo del Presidente, un qualsiasi impiegato dell'Esecutivo o membro dei Servizi militari e chiunque rivesta un incarico di natura confidenziale che determini, decida o consigli politiche pubbliche. Per “*pubblico ufficiale legislativo*” il comma 4 individua i membri del Congresso, un pubblico ufficiale elettivo in una delle due Camere, un qualsiasi impiegato che lavori nello staff di un membro del Congresso, ovvero in una commissione, di un leader di un ramo del Congresso, di una commissione speciale, di un gruppo di lavoro o *caucus*.

Nell'Unione europea, l'“*Interinstitutional agreement on a common Transparency register between the Parliament and the Commission*” (c.d. IIA), stipulato il 23 giugno 2013 e rinnovato il 19 settembre 2014, definisce il lobbista e il *lobbying* sulla base dell'ambito di applicazione della disciplina riguardante il Registro per la Trasparenza, mentre non vi è traccia di un'univoca identificazione del “*decisore pubblico*”. Le attività che rientrano nella disciplina sono quelle «*svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dal luogo in cui sono condotte e dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, distinguendo tra “influenza diretta” e “indiretta”*»¹⁹⁷. Di conseguenza, sono chiamate a registrarsi tutte le organizzazioni e i liberi professionisti, a prescindere dal loro stato giuridico, che svolgano attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro (III. *Ambito di applicazione del registro*, 7) e 8)).

In Canada, il *Lobbying Act* del 1989 distingue i lobbisti in due categorie: i “*consultant lobbyist*”, ovvero il dipendente di una società che ha, come scopo sociale, l'attività di *lobbying* e che riceve, per terzi, in forza di un contratto di diritto privato tipizzato dal legislatore, un preciso mandato a rappresentare certi interessi (articolo 5), e gli “*in-house lobbyist*”, ovvero il dipendente di una società o industria privata o di un'associazione no-profit al quale la stessa società ha affidato il compito di esercitare attività di *lobbying* per almeno il venti per cento del proprio tempo (articolo 7). Il *lobbying*, all'articolo 5, comma 1, è descritto come ogni comunicazione con il decisore pubblico finalizzata a elaborare una proposta legislativa governativa o parlamentare;

¹⁹⁷ Si intende per influenza diretta ogni attività di rapporto diretto con il decisore pubblico, mentre sarà indiretta quella che mira ad influenzare mediatamente il *policy making*. È esempio della prima attività l'incontro *vis-à-vis* con il rappresentante politico, mentre della seconda si può parlare in merito, per esempio, alle *grass-roots* e alla mobilitazione dell'opinione pubblica.

presentare un progetto di legge o una risoluzione presso le camere del parlamento, proporre modifiche, l'adozione o la bocciatura; proporre o emendare altri atti normativi; concedere sovvenzioni, contributi o altri vantaggi finanziari; organizzare incontri con un decisore pubblico. Infine, il “*titolare di una carica pubblica*” è ogni ufficiale o impiegato di Sua Maestà in Canada, inclusi: i parlamentari federali o i componenti del loro staff politico; le persone nominate in uffici o altri organi dal Governatore o da un Ministro federale, eccetto che i giudici e i vice governatori; gli amministratori, i dirigenti e i funzionari degli uffici federali; i membri delle Forze armate canadesi; i membri della Gendarmeria reale del Canada. È “*titolare di una carica pubblica di nomina*” il membro del governo o del loro staff e tutti gli altri titolari di carica pubblica nei ministeri che occupano funzione dirigenziale.

Come vedremo più dettagliatamente in seguito, diverse sono le modalità con cui i gruppi di pressione interagiscono con il decisore politico. Ne possiamo identificarne quattro: il contatto diretto con il parlamentare o con il membro del governo, in seno ad audizioni nelle commissioni che esaminano il provvedimento d'interesse del gruppo (le cc.dd. *hearings*, funzionali alla trasmissione di informazioni, alla pubblicizzazione delle ragioni dell'associazione e al rispetto del confronto equilibrato ed imparziale); le *grass-roots*, azioni di persuasione svolte da grandi associazioni di cittadini che mobilitano fisicamente gli associati (*sit-in*, proteste, ecc.); la coalizione di associazioni portatori di interessi simili in campagne comuni; il finanziamento ai partiti politici.

Non tutte le attività di partecipazione ai processi decisionali dei privati ricadono nella definizione di *lobbying*, dobbiamo infatti distinguere tra le attività “volute” dai decisori e quelle svolte “nei confronti” degli stessi. Il concetto di partecipazione politica si riferisce a quelle «attività legali dei cittadini privati che sono più o meno direttamente mirate alla selezione del personale governativo e alle scelte da questi adottate»¹⁹⁸. A questa definizione è necessario aggiungere le forme non propriamente classificabili come “legali” e quelle interne alle organizzazioni politiche non statuali (ad esempio, i partiti). Sono per lo più i partiti a spingere l'elettorato verso la partecipazione politica per massimizzare i propri voti, mobilitando il proprio

¹⁹⁸ N. H. NIE, S. VERBA, “*Political Participation*”, in F. I. Greenstein e N.W. Polsby (a cura di), *Handbook of political science*, Addison-Wesley, Reading, vol. IV, pp.1-74, 1975.

elettorato¹⁹⁹. La partecipazione, quindi, è componente del *lobbying*, ma non lo esaurisce. Certamente le *lobbies* sfruttano gli strumenti di partecipazione (come abbiamo visto, per esempio, nell’Air o nella Vir), ma si servono anche di mezzi diversi.

Ugualmente, il *lobbying* si distingue dalla concertazione, che vede protagonisti il governo, i datori di lavoro e i sindacati. Se in queste, infatti, la conciliazione implica una divisione delle responsabilità, nel *lobbying* questa rimane sempre in capo al decisore, soprattutto in quegli ordinamenti che, non regolando la partecipazione dei gruppi al processo legislativo, non ne assicura alcuna *accountability*. Fare *lobbying* significa instaurare una comunicazione politica, che si distingue anche dalle pubbliche relazioni²⁰⁰.

I lobbisti, come ben si deduce dalle definizioni canadesi, possono essere essi stessi membri dell’organizzazione o assunti a contratto. Nel primo caso sono funzionari inquadrati all’interno degli uffici di relazioni istituzionali, nel secondo lavoratori di agenzie indipendenti. Solitamente la prima categoria è la più numerosa, poiché gli individui sono già assunti dalle aziende e meglio edotti sulle specifiche della questione. Sono condizioni favorevoli per il funzionamento di un’attività di rappresentanza, e, conseguentemente, per la decisione di assumere un determinato soggetto per la stessa, l’essere esponente di una categoria ampia e unitaria, avanzare richieste in sintonia con la cultura politica dominante, avere a disposizione alleati tra i partiti di governo e avere ingenti risorse²⁰¹.

1.1. Le diverse tipologie di lobbies e le diverse tecniche di lobbying.

La nascita dei gruppi di interesse risale alla transizione da un modello di partecipazione statico, nel quale il cittadino si limitava all’esercizio del diritto di voto, ad uno dinamico, dove vi è (o si auspica) una collaborazione con le istituzioni nella definizione delle politiche pubbliche. La nascita di una cittadinanza attiva, spinta ad organizzarsi in gruppi portatori d’interessi particolari, coincide con il passaggio dallo

¹⁹⁹ La mobilitazione dell’elettorato avviene solitamente spingendo su particolari fratture socio-culturali, salienti per l’elettorato cui si fa riferimento (c.c. d.d. Cleavages: destra/sinistra; Stato/chiesa, ecc.). A. DOWS, “*An economic theory of democracy*”, Harper & Row, New York, 1957.

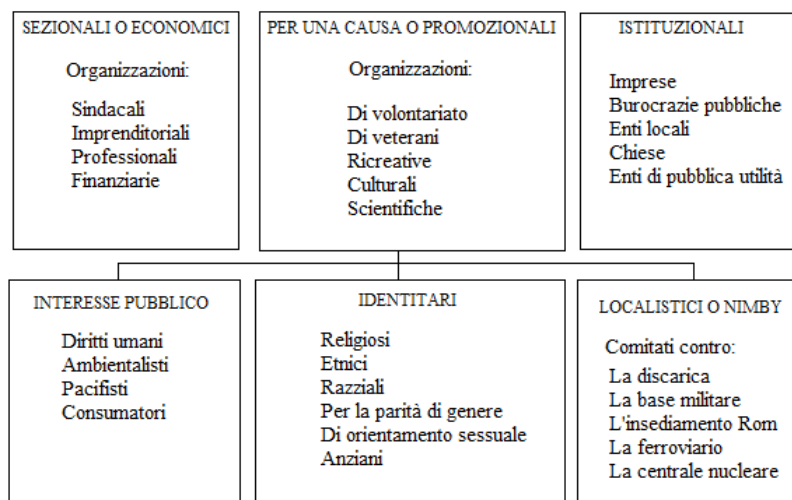
²⁰⁰ Sono i rapporti e i contatti che un ente ha, per fini pubblicitari, promozionali, ecc., con il pubblico, specialmente con i rappresentanti di altri enti o gruppi (da Enciclopedia Treccani).

²⁰¹ Per questo, come vedremo in seguito, fenomeno ampiamente diffuso è quello del *revolving door*: parlamentari e membri dell’Esecutivo cessati dalla carica vengono assunti da aziende di *lobbying* per sfruttare la loro posizione e le loro conoscenze.

Stato liberale a quello sociale, quando nacquero i primi “*gruppi di pressione*”. L’influenza del decisore pubblico è dunque fenomeno tipico di tutte le democrazie. In Europa, la nascita può essere individuata nella crisi del capitalismo concorrenziale (1873-86), che indusse i gruppi imprenditoriali ad organizzarsi per attenuarne le conseguenze negative, così da accedere più facilmente alle risorse pubbliche. Tale rappresentanza si rafforzò con la prima guerra mondiale e la depressione economica. Fu l’opera d’inclusione delle associazioni industriali e dei lavoratori nella gestione dell’economia operata dai governi a favorire tale consolidamento. Con il passaggio dal *warfare state* al *welfare state*, dopo la Seconda Guerra mondiale, i gruppi di interesse si affermarono definitivamente. Nel tempo la società civile è così penetrata nell’attuazione delle politiche pubbliche, con il conseguente aumentare del numero dei gruppi d’interesse.

La varietà delle tipologie di *lobbies* riscontrabili nella società è smisurata. Basandoci sul contenuto dell’interesse, una prima distinzione può essere fatta tra gruppi economici e gruppi per causa. I primi rappresentano i grandi interessi della società, sulla base dell’occupazione degli aderenti. Tra questi abbiamo i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali e le associazioni professionali. I secondi riuniscono persone aventi un comune interesse, che non discende strettamente dalla loro situazione occupazionale. Tra i gruppi per una causa possiamo ulteriormente distinguere: quelli di interesse pubblico, che perseguono l’ottenimento di beni pubblici, dei quali possano beneficiare tutti i cittadini; i gruppi identitari, dei quali fanno parte soggetti che si attivano per far valere una particolare qualificazione della

propria identità; i gruppi localistici o *nimby* (*Not in my back yard*), a metà strada tra gruppi sezionali e per una causa, sono a difesa del territorio in cui risiede la *membership*. Infine,



[fonte: *I gruppi d'interesse*, L.Mattina]

come categoria autonoma possiamo includere i gruppi istituzionali, pubblici o privati. Sono queste organizzazioni gerarchiche che non perseguono l'interesse di *membership*, ma la continuità dell'istituzione stessa.

Alcune classificazioni fanno leva sull'articolazione degli interessi, che può essere *manifesta*, quando vi è una formulazione esplicita di una pretesa o domanda, o *latente*, quando riguardano mere indicazioni comportamentali o di umore captate dal sistema politico. Altre suddivisioni vengono compiute secondo il grado di specificità delle attività, potendo essere pressioni generiche o particolari.

Quattro sono le tecniche più usate per “fare *lobbying*”. Il primo e più antico è il “*faccia a faccia*”, ovvero il rapporto diretto tra il rappresentante esperto e il “*rappresentante degli interessi generali*”. Tali incontri sono per lo più informali, nonostante vi siano luoghi istituzionali a tal fine preposti. Spesso in questo modo si instaurano relazioni di amicizia e fiducia, in una personalizzazione del rapporto di scambio che determinerà l'intensificarsi, e la riuscita, degli incontri. I contatti con il decisore pubblico possono avvenire per *mail*, telefono, messaggi o di persona (solitamente, in bar e ristoranti in prossimità delle aule parlamentari).

È indiretta, invece, la tecnica del “*grass-roots*”, utile quando su di una determinata tematica si vuole sensibilizzare l'opinione pubblica e, dunque, scarsamente utilizzata quando nel sistema non vi è particolare risonanza per la questione o non vi sia un pubblico omogeneo (per esempio, è metodo poco utilizzato a Bruxelles, molto di impatto a Washington). Il *grass-roots* è esplicazione della cittadinanza attiva d'impresa ed è tipico delle associazioni *no profit* per cause pubbliche, specialmente contro atti legislativi (presentazione di *dossier* argomentativi; proteste, *sit-in* e dimostrazioni; sostegno pubblico durante le elezioni). La capacità di un gruppo di mobilitare sostegno, energia e risorse, nonché il grado di differenziazione e autonomia dagli altri gruppi influenzano l'efficacia dell'attività dello stesso.

Il *lobbying* diretto è adottato per lo più da “*insiders*”, gruppi ritenuti legittimi e regolarmente consultati, mentre quello indiretto è privilegiato dagli “*outsiders*”, gruppi che non vogliono o non sono in grado di stabilire rapporti privilegiati con i *decision makers*²⁰².

²⁰² W. GRANT, “*Pressure groups, politics and democracy in Britain*”, Philip Allan, London, 1989.

Particolarmente incisive sono le “coalizioni tra *lobbies*”, che possono essere intrasettoriali o intersettoriali e che radunano le forze e la rappresentatività di più di un gruppo. Di particolare interesse si rivela il “*finanziamento elettorale*”, utilizzato soprattutto negli Stati Uniti d’America (“*Political action committees*”, cc.dd. PACs²⁰³, v. §§ 5.2). Se le prime sono incisive perché riescono ad unire risorse e interessi di più organizzazioni, l’influenza finanziaria è il metodo più criticato del sistema, poiché potrebbe causare una distorsione della concorrenza politica. Il lobbista quale “*raccoglitore di fondi*” è la figura che più difficilmente si concilia con il sistema democratico.

Al di là degli espedienti nati nella prassi e affermatasi come strumenti utili per il lobbista, alcuni momenti di incontro con il decisore pubblico sono previsti direttamente dalle istituzioni. Tra i più diffusi vi sono sicuramente le *hearings* (o audizioni), che consentono ai gruppi di far valere formalmente la propria voce. In genere, la persona scelta per un’audizione è quella che si rivela la più influente e autorevole del proprio ambiente. In queste sedi molto efficaci sono, dunque, la preparazione e la “*teatralità*” della testimonianza, soprattutto quando contiene esperienze concrete e personali.

La scelta della tecnica di *lobbying* da utilizzare dipende dal tipo di sistema politico in cui si opera e dalla *issue* in questione (la c.d. salienza politica). In generale, si opterà per la strategia che possa produrre i risultati più efficaci, ricercando le forme di comunicazione più semplici. In particolare, le condizioni che incidono maggiormente sull’impatto effettivo delle *lobbies* sono, *in primis*, la pubblicità dell’atto e in seconda istanza, la materia di cui si tratta. La relazione tra la riuscita dell’attività di pressione e la pubblicità dell’atto, da una parte, e la circoscrizione della materia, dall’altra, è inverso: meno l’intervento è pubblicizzato, infatti, maggiore saranno le possibilità di influenzarne l’esito e più è specializzato il contenuto di cui si tratta, meno sarà possibile un’alleanza tra gruppi diversi.

Come accennato nel primo capitolo, la complessità del sistema politico e l’interdipendenza delle parti che lo compongono rendono difficile lo studio delle funzioni che lo stesso esperisce. Quella di articolazione degli interessi, per esempio,

²⁰³ I PACs sono organizzazioni elettorali affermatasi in America con il *Federal Election Campaign Act* (FECA), che ha cercato di sostituire le donazioni individuali con contributi diffusi, più facilmente tracciabili.

che mitiga il conflitto e favorisce la conciliazione delle istanze nel processo di *input*, è fortemente influenzata dai fattori ambientali. L'articolazione degli interessi è, dunque, il processo attraverso il quale gli individui e i gruppi formulano domande ai decisori politici e rappresenta il confine tra sistema politico e sistema sociale. Gli interessi si articolano attraverso i canali maggiormente accessibili e che possano condurre con più probabilità all'attenzione dei decisori pubblici competenti. È l'ambiente nel quale si inserisce il sistema politico a modellare i canali di accesso, le strutture di comunicazione politica, la cultura sociale e la distribuzione delle risorse nella società. Tale dipendenza del sistema politico dai mutamenti socio-economici, determina cambiamenti anche nell'approccio dell'organizzazione degli interessi: l'estensione della burocrazia e l'impatto dei *mass media*, per esempio, forniscono agli attori canali d'accesso aggiuntivi. La flessibilità del lobbista nell'adattarsi alla situazione concreta e "leggere" i difficili equilibri che si instaurano in una determinata questione è la chiave del suo successo.

È dunque difficile descrivere in concreto come opera un lobbista nel momento in cui deve influenzare il decisore politico, non solo perché l'approccio muterà di caso in caso, per adottare quello che si ritenga più efficace nella specifica situazione, ma anche perché l'attività ha per sua natura confini volatili, soprattutto negli ordinamenti in cui, come quello italiano, viene etichettata come fenomeno corruttivo, *tabù* per una qualsiasi istituzionalizzazione o discussione pubblica. Nonostante tali difficoltà, in un interessante articolo del 12 marzo 2014, il quotidiano britannico "*The guardian*"²⁰⁴, ha cercato di individuare le attività più efficaci attraverso le quali le grandi compagnie influenzano il Governo. Sebbene si faccia riferimento all'ordinamento inglese, le modalità di pressione sono simili in tutti i paesi.

Innanzitutto, è necessario per i lobbisti conoscere a fondo i temi del dibattito, così da indirizzarli su questioni loro più favorevoli, tralasciando quelle spinose: per esempio, se la discussione sull'impatto ambientale di una compagnia si rivela foriera di scontri, sarà compito del rappresentante di interessi convogliarla invece sui benefici economici che ne scaturirebbero. Per fare questo, il trucco è sapere quando e come usare gli strumenti mediatici ed è questo il secondo meccanismo utilizzato dai lobbisti.

²⁰⁴ T. Cave and A. Rowell, "*The truth about lobbying: 10 ways big business controls government*", 12 March 2014 (www.theguardian.com).

In generale, come già accennato, maggiore è il “rumore” su di una vicenda, minore sarà il controllo che sulla stessa si può esercitare. Il possibile utilizzo dei *mass media* può essere in parte reso inutile, o riservato a soli gruppi privilegiati, quando le élite politiche ne limitino l’uso o adottino un controllo estremo, fino alla censura.

Cruciale può essere poi la costruzione di un “*seguito*”, ovvero di un gran numero di voci che richiedano lo stesso intervento. Spesso, infatti, se un soggetto è il solo interessato ad una decisione, questa è facilmente etichettabile come una “richiesta *ad personam*” e può apparire all’opinione pubblica un mero scambio di favori. Quarto carattere imprescindibile per un’attività efficace di *lobbying* è la “credibilità delle informazioni” fornite ai decisori pubblici. In generale, infatti, saranno maggiormente presi in considerazione i dati di cui si facciano portatori persone autorevoli e indipendenti.

Interessante modalità di attuazione delle attività di *lobbying* è quella della sponsorizzazione ad un *think tank*²⁰⁵, così da garantirsi un rapporto più “amichevole” con i media, e della partecipazione a eventi nelle istituzioni. Indispensabile è, inoltre, un continuo confronto con i propri detrattori, favorendo tanto consultazioni con il pubblico, quanto con le “opposizioni” (riprendendo il caso precedente, per fare un esempio, gli ambientalisti). Nei confronti di queste ultime, in particolare, diverse sono le tattiche adottabili: monitorare gli oppositori è pratica comune; successivamente, la tecnica “*divide et imperat*” risulta particolarmente efficace, cercando di evitare eventuali alleanze tra questi ultimi; infine, e soprattutto quando sono coinvolti interessi forti, si procede con attività di stretto monitoraggio, se non spionaggio.

Ulteriore “strumento di successo” per un lobbista è il controllo del *web* e delle informazioni in esso contenute: nella democrazia digitale, la reputazione di un gruppo si basa su quanto risulta leggibile su internet. Infine, essenziale rimane l’incontro con i *policy makers*: l’accesso alle istituzioni è la modalità più comune e imprescindibile di contatto tra politici e rappresentanti degli interessi. Quest’ultima è, infatti, la tattica di *lobbying* più diffusa, soprattutto perché è possibile svolgerla senza l’attenzione dei media o la concorrenza di altri gruppi. In questi casi, è molto importante l’affinità

²⁰⁵ Letteralmente “serbatoio di pensiero”, si intende con tale termine un’associazione, un istituto, un organismo, una società o un gruppo che, solitamente indipendentemente dalle forze politiche, sebbene esistano *think tank* governativi, analizzano le politiche pubbliche e producono dati, informazioni, consigli e previsioni ai rappresentanti delle stesse (*policy makers*).

politica con i rappresentanti politici e rileva il fenomeno di cui si è già accennato, c.d. della “*porta girevole*” (*revolving doors*), che facilita i contatti perché consente ai gruppi di avvalersi di ex parlamentari o alti burocrati nella loro attività, traendo vantaggio dalla loro competenza e dalle loro conoscenze.

L’attività del lobbista è strettamente legata a quella del Parlamento e del Governo. Il lavoro può essere commissionato, o frutto dell’iniziativa del rappresentante che contatta autonomamente un possibile cliente. Solitamente, si inizia raccogliendo informazioni e analizzando i provvedimenti presentati. Successivamente, si “*mappano*” i soggetti influenti sul processo decisionale specifico, individuando la controparte che abbia interesse nella questione. La pressione si realizza soprattutto durante la discussione nelle commissioni, quando vi sono meno persone e maggiore interesse a recepire informazioni. Oltre agli esempi parlamentari, è necessario tenere in considerazione che il processo di trasformazione delle fonti della produzione normativa ha spostato il baricentro dell’attività di pressione sul Governo. L’obiettivo principale dell’attività di *lobbying* è, dunque, l’Esecutivo. In particolare, l’attività di pressione si concentra, a livello politico, negli uffici di diretta collaborazione dei ministri, quali la segreteria tecnica, il gabinetto e l’ufficio legislativo e, a livello amministrativo, i direttori generali. Che ci si rivolga all’uno o all’altro organo istituzionale, lo scopo del lobbista è quello di sollecitare un interesse e interagire con il decisore, suggerendo modi possibili per affrontare le diverse tematiche²⁰⁶. L’attenzione dei *lobbyists* si concentrerà sui corpi legislativi, le burocrazie e i gabinetti, quando il loro interesse è rivolto soprattutto all’attuazione delle decisioni più che alla loro assunzione. Altro canale di accesso dei gruppi di interesse alla vita politica sono i partiti politici, la cui articolazione rende più o meno possibile l’influenza: importante risulterà quindi il rapporto con questi (v. § 2).

Negli ordinamenti che non regolano l’attività di *lobbying*, questa non è manifesta e, dunque, non facilmente individuabile all’esterno. Sarà ravvisabile solo se emergono posizioni comuni trasversali in diversi schieramenti politici, o se progetti ed emendamenti risultano di carattere particolarmente specifico. Vi sono ambiti in cui l’influenza dei gruppi è molto forte e trasversale. Quello dell’Agricoltura per esempio:

²⁰⁶ Intervista a Luigi Ferrata, di SEC relazioni pubbliche ed istituzionali, contenuta in “*Terra di nessuno in attesa di regole*”, di C. Saviano, Repubblica, 16.03.2015 (www.repubblica.it)

l'influenza è visibile dalla presentazione di emendamenti identici, finanche nelle virgole, da parte di parlamentari appartenenti a diversi gruppi. Spesso, inoltre, l'attività di *lobbying* è svolta dagli stessi parlamentari, che si specializzano in un determinato settore, divenendo punto di riferimento all'interno della commissione cui appartiene.

1.2. Gli studi in Italia: da una partenza in ritardo ad un'attenzione crescente.

In generale, lo studio sui gruppi di interesse è meno sviluppato in Europa rispetto che negli Stati Uniti. Il motivo di questa disattenzione può essere rinvenuto nella maggiore rilevanza che nei sistemi europei viene attribuita ai partiti politici, che sostituiscono i gruppi nell'articolazione degli interessi della società. Negli ultimi anni, il declino dell'articolazione partitica ha determinato la perdita di rilevanza di questo "fattore d'ostacolo".

In linea con l'attenzione europea per il fenomeno, anche in Italia, le peculiarità del sistema politico non hanno favorito l'affermarsi di compiuti studi organici sul rapporto tra *lobbies* e decisori pubblici. Infatti, anche nel nostro caso, i mediatori privilegiati tra società civile e Stato, nel tempo, sono stati i partiti politici. Inoltre, il tessuto economico-sociale italiano è caratterizzato da medio-piccole imprese, che difficilmente riescono ad essere influenti a livello istituzionale. Ulteriori sono le caratteristiche del sistema che non hanno facilitato una chiara riflessione sulla questione, come il basso livello di partecipazione attiva alla politica e l'affermazione del mito, di derivazione francese, dell'interesse pubblico, che per lungo tempo ha comportato il necessario sacrificio degli interessi privati. Quando dagli anni Ottanta è venuta a mancare l'attività intermediaria dei partiti²⁰⁷, l'unica che permetteva una interlocuzione tra elettori ed elettorato, la composizione parlamentare degli interessi contrapposti è divenuta sempre più oscura. È il dibattito sulla necessità di rendere il processo decisionale pubblico più trasparente che ha comportato la "scoperta" delle *lobbies*.

Allo studio dei gruppi d'interesse si dedicavano soprattutto la scienza politica, la sociologia e l'economia pubblica. L'interesse dei giuristi, invece, si è sviluppato in fasi successive. I primi studi delle *lobbies* risalgono alla fine degli anni Cinquanta,

²⁰⁷ La causa del crollo dei partiti è stata rinvenuta nell'affievolirsi delle ideologie politiche e nella caduta dell'organizzazione territoriale dei partiti di massa.

inizio anni Sessanta, quando il politologo J. La Palombara studiò le associazioni italiane. Nel libro “*Interest groups in Italian politics*” del 1964²⁰⁸ (“*Clientela e parentela: studio sui gruppi d'interesse in Italia*”, nella traduzione del 1967), lo studioso italoamericano analizzò i gruppi di interesse più forti nel sistema italiano, quelle che maggiormente erano influenti nella Pubblica Amministrazione, così individuando tra queste *Confindustria* e *Azione cattolica*. Già all’epoca la causa del problema era individuata nella debolezza della democrazia e nella necessità di porre un argine alla fragilità delle istituzioni democratiche. Per l’autore, era necessario quindi rafforzare prima il ruolo del Parlamento, come centro di espressione degli interessi generali, e, successivamente, porre una regolamentazione per le *lobbies*. Nell’opera, divenuta manuale imprescindibile per lo studio dei gruppi di interesse, le relazioni intrattenute in Italia tra i gruppi di interesse e i *policy makers* si riassumevano in due tipologie di rapporti: la *clientela* e la *parentela*, tanto al fine di ottenere una conveniente allocazione delle risorse, quanto per inserire propri rappresentanti all’interno delle strutture statali.

La prima relazione indica lo stretto e continuativo contatto tra uno specifico gruppo d’interesse e gli attori burocratici²⁰⁹. Un esempio di tale sistema è identificato nel rapporto sviluppatosi tra la principale associazione degli agricoltori italiani (Confagricoltura) e il Ministero competente: l’associazione influenzava la selezione dei politici di settore e le nomine alle cariche ministeriali. La relazione di parentela si sviluppa, invece, quando attori amministrativi e sociali, che condividono valori e percorsi di formazione, portano avanti numerose attività²¹⁰. Ne è un esempio il Ministero della Pubblica istruzione, nel quale si snodava la collaborazione di soggetti (politici, dirigenti pubblici ed esperti) cresciuti all’interno di associazioni culturali religiose, che ispiravano comunanza di valori e obiettivi.

²⁰⁸ Dovranno passare venticinque anni affinché si possa assistere ad un effettivo passo in avanti nello studio concreto del fenomeno in Italia, gli studiosi che seguirono LaPalombara, infatti, si arrestarono al commento dell’opera dell’autore italoamericano.

²⁰⁹ «*The clientela relationship exists when an interest group, for whatever reasons, succeeds in becoming, in the eyes of a given administrative agency, the natural expression and representative of a given social sector which, in turn, constitutes the natural target or reference point for the activity of the administrative agency*». LaPalombara, op. cit.

²¹⁰ «*The parentela relationship involves a relatively close and integral relationship between certain associational interest groups, on the one hand, and the politically dominant Christian Democratic Party on the other*». LaPalombara, op. cit.

Uno dei limiti del sistema associativo italiano individuato dall'autore è il suo intenso frazionamento e il rapporto ostile che si instaura tra i numerosi organismi rappresentativi. La loro debolezza ne favorisce l'incorporazione nelle pubbliche amministrazioni e la conseguente perdita di autonomia.

La seconda ondata di studi sul tema risale agli anni Settanta. Tra questi, i più prolifici furono quelli di M. P. Petracca, D. Fisichella e A. Pizzorno. Quest'ultimo sostenne che la nascita e l'affermazione dei gruppi d'interesse fosse il naturale sviluppo del vuoto lasciato dai partiti, che avevano perso il loro naturale ruolo di strumento di aggregazione delle istanze sociali²¹¹. Lo studio dell'autore, dunque, si focalizza sul rapporto tra partiti politici e gruppi di interesse: non solo i primi possono servirsi dei secondi per "conquistare" la società civile, ma anche questi ultimi possono penetrare nelle organizzazioni partitiche, usandole come canali per perseguire interessi particolari. Nella stessa direzione, negli anni Ottanta si sono affermate teorie neo corporative, secondo le quali obiettivo dei gruppi non è quello di influenzare il decisore, ma di sostituirsi ad esso (M. Maraffi²¹²). Alla fine degli anni Ottanta, G. Pasquino, riprendendo quanto emergeva già da La Palombara, collegò l'emersione delle *lobbies* non solo al declino dei partiti, ma anche alla vulnerabilità delle istituzioni, necessariamente da rafforzare, perché potessero diventare meno influenzabili. Nello stesso periodo, P. Trupia scrisse della necessità di sottrarre ai corridoi e alle anticamere le influenze lobbistiche, portando i gruppi d'interesse all'interno delle istituzioni prevedendo una disciplina *ad hoc*.

Negli anni Novanta, fu G. Graziano a ribadire la necessità di una regolazione coerente con la forma di governo maggioritaria affermata in concreto, che non si basasse su logiche di clientela e parentela e approdare, invece, ad una cultura aperta e competitiva.

2. LA RAPPRESENTANZA POLITICA E QUELLA DEGLI INTERESSI: LA TEORIA GIACOBINA E ANGLOSASSONE A CONFRONTO

La rappresentanza politica è spesso contrapposta a quella degli interessi. Se la prima ha una connotazione generale (nazionale) e implica un rapporto di rappresentanza tra

²¹¹ A. PIZZORNO, "Il sistema pluralistico di rappresentanza degli interessi", in S. Berger (a cura di), "L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale", Il Mulino, Bologna, 1984.

²¹² M. MARAFFI (a cura di), "La società neo-corporativa", Il Mulino, Bologna, 1981.

governanti e governati, la seconda coinvolge un vincolo privato tra rappresentante e rappresentato ed è, dunque, di carattere particolare. La tesi secondo la quale i due interessi si troverebbero in un'assoluta antitesi si fonda su di una forte ideologizzazione della volontà della collettività, che viene identificata come bene assoluto. Al contrario, l'interesse generale non è altro che la transazione di quelli particolari, un accordo tra interessi parziali su fini comuni. In questo senso, l'interesse generale non è che una combinazione dei particolari, da cui *«non si distingue, se non nel modo in cui il corpo differisce dalle sue parti. [...] L'interesse pubblico non è che gli interessi individuali messi reciprocamente in condizione di non nuocersi»*²¹³.

Il costituzionalismo giacobino di J. J. Rousseau, rivisto da E. J. Sieyes, riconosce il primato istituzionale al Parlamento, unico possibile interprete della volontà generale. La società, in quanto non frammentabile, non può che essere rappresentata nel suo intero dai suoi rappresentanti, eletti in Assemblea. Apertura alla presenza nella società di gruppi sociali si è avuta con Montesquieu al quale, come abbiamo visto (capitolo 1, § 4), si fanno risalire i primi tratti del pluralismo moderno. La sua teoria dei corpi intermedi, però, si inserisce in un sistema monarchico, in una democrazia concepita come regime unitario adatto a territori ristretti, dove la legge rappresenta regola e vincolo. Anche A. de Tocqueville, aperto al riconoscimento dell'esistenza di associazioni²¹⁴, pone queste ultime in una posizione poco strategica nella società civile. In particolare, egli distingue tra associazioni nella vita civile, a cui è favorevole, associazioni politiche e associazioni economiche, verso le quali è molto più critico. Sostenitore dell'uguaglianza tra i cittadini e contrario al principio di maggioranza, egli sembra aver letto al contrario Rousseau, poiché intravede nei corpi intermedi degli alleati per la libertà.

Il costituzionalismo anglosassone, al contrario, vede la democrazia come una competizione tra differenti fazioni, un confronto tra verità parziali e interessi settoriali. T. Hobbes e J. Locke, i padri del pensiero costituzionale britannico, sostengono dunque che la presunta contrapposizione tra rappresentanza politica e rappresentanza

²¹³ B. CONSTANT, *"Interesse generale e interessi particolari"*, in *"La rappresentanza politica"*, D. Fisichella (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 1983.

²¹⁴ Anche a seguito dell'influenza ricevuta dall'ordinamento statunitense, studiato durante un viaggio di nove mesi su incarico del Governo francese per studiarne il sistema penitenziario; ne nacque *"La democrazia in America"*, trad. it. N. Matteucci (a cura di), Utet, Torino, 1968.

d'interessi venga meno, poiché la prima è ricompresa e si compone nella seconda. Secondo tale teoria, la legge non è espressione di un interesse generale preesistente, ma esito del bilanciamento tra interessi differenti. Compito del processo pubblico è proprio la loro sintesi. H. Laski²¹⁵, politologo inglese, sostiene che la decisione politica può e deve essere influenzata dagli interessi dei cittadini, tramite meccanismi concorrenziali. Solo instaurando una discussione pubblica e trasparente si può pervenire ad una decisione generale. In questo caso, la libertà è intesa come partecipazione attiva, democrazia diretta e avversione alla centralizzazione.

D'ispirazione inglese, il pensiero americano vede l'interesse generale quale sommatoria di interessi privati. In questa definizione si rivela essenziale la partecipazione dei gruppi d'interesse alla delineazione delle decisioni politiche. È questo il fondamento delle teorie pluraliste secondo cui il processo politico è competizione, compromesso tra interessi in contrapposizione, nonché antidoto alla tirannia della maggioranza e garanzia della divisione tra poteri. Particolarmente interessante e attuale è il pensiero espresso da J. Madison nel numero 10 del *Federalist*. Quando il concetto di pluralismo non era ancora stato approfondito, egli sostenne che questo fosse incentrato sulla condivisione del potere tra gruppi di interesse e fazioni competitive. Secondo l'autore, una società pluralista comprende gruppi aventi diversi interessi e culture che si formano spontaneamente per difenderli. L'influenza delle diverse fazioni nel sistema politico creano così il bilanciamento e la stabilità del sistema. In questa concezione, i gruppi sono costantemente in competizione per il potere ed è questa concorrenza ad assicurare l'equilibrio della democrazia.

Anche per A. F. Bentley²¹⁶ è l'interazione tra gruppi diversi a condurre a decisioni politiche condivise e rappresentative. Le istituzioni non sono altro che «*masse d'attività attraversate dalle pressioni sottostanti*»²¹⁷. Così sostiene ugualmente D. Truman²¹⁸, che scrive dopo il 1945, quando la presenza dei gruppi è ormai consolidata, e qualifica questi ultimi quali soggetti che operano per la stabilità della democrazia e

²¹⁵ H. LASKI, *"Studies in the problem of sovereignty"*, Routledge, 2014.

²¹⁶ A. F. BENTLEY, *"The process of government: a study of social pressure"*, Transaction publishers, New Brunswick, 1995.

²¹⁷ L. GRAZIANO, *"Lobbying, pluralismo e democrazia"*, La nuova Italia scientifica, Roma, 1995.

²¹⁸ D. TRUMAN, *"The governmental process: political interests and public opinion"*, Knopf, New York, 1951, «*The proliferation of political interest groups is a natural and largely benign consequence of economic development*».

delle istituzioni rappresentative. Lungi dall'essere motivo di rischio per la società, i gruppi di interesse sono ragione di stabilità della stessa. Perché questo si realizzi, sono necessarie chiare regole di gioco nel rapporto tra decisore pubblico e gruppi, per rafforzare il processo democratico. Anche R. Dahl²¹⁹ ritiene che, in una democrazia poliarchica²²⁰, i gruppi siano istituzioni indispensabili, poiché è tramite il loro bilanciamento che si può evitare che singoli cittadini o gruppi riescano a sovvertire i meccanismi giuridici di un ordinamento. Non esiste, dunque, alcun controllo esterno di tipo istituzionale per garantire l'equilibrio. Anche Almond e Powell, di cui abbiamo approfondito le teorie sul sistema politico (v. capitolo 1, §§ 1.4), distinguono tra articolazione e aggregazione degli interessi. La prima è compito dei gruppi sociali, la seconda dei partiti politici, che si collocano su di uno scalino più alto nel sistema della rappresentanza²²¹. I due autori ritengono che le attività sopra menzionate debbano rimanere distinte, lasciando al Governo e al Parlamento le decisioni finali. L'indipendenza dei due corpi fa sì che i gruppi siano sottratti a ideologie polarizzanti.

Studiosi americani e inglesi danno quindi la stessa risposta alla questione sulla legittimità della rappresentanza degli interessi particolari: senza quest'ultima non può esserci rappresentanza politica.

2.1. Il dibattito tedesco tra legittimità istituzionale delle parti e instabilità politica

In Germania, il dibattito tra chi nega la legittimità delle parti comunque intese e i sostenitori di un ordinamento pluralista, è stato influenzato dall'instabilità politica della Repubblica di Weimar, che ha spinto numerosi studiosi a propendere per la prima tesi. Questa, però, non dà conto delle trasformazioni nel tempo della costituzione materiale²²² e non fornisce soluzioni ai problemi concreti della società.

²¹⁹ R. DAHL, *"A preface to democratic theory"*, University of Chicago press, 1956.

²²⁰ Poliarchia, forma di governo in cui il potere politico è esercitato con pari autorità da una pluralità di soggetti politici (Enciclopedia italiana Treccani).

²²¹ «L'articolazione è il processo attraverso il quale gli individui e i gruppi formulano domande alle strutture decisionali pubbliche. L'aggregazione consiste, invece, nella conversione delle domande in programmi politici alternativi che i partiti elaborano armonizzando – anche attraverso compromessi e manipolazioni – interessi contrastanti». G. A. ALMOND e G. B. POWELL, op. cit.

²²² In contrapposizione con la *"costituzione formale"*, ovvero il testo come approvato dall'organo competente, con *"costituzione materiale"* si intende la condizione dell'unità politica di uno Stato, i fini politici ultimi di una comunità. La nozione si fa risalire al pensiero di Hobbes, Hegel e Schmitt; in Italia, è stato Mortati a darne definizione: la costituzione materiale è ordine di una società, caratterizzata da

R. Smend²²³, tra questi, non nega *in toto* la possibilità dell'esistenza di articolazioni organizzate, ma le identifica quali corpi di rango minore, la cui presenza, che si attesta in un momento pre-politico, determina l'esigenza di rafforzare la capacità *integrativa* dello Stato²²⁴, ordinatore di ultima istanza. C. Schmitt²²⁵ riprende, invece, la tesi giacobina, sostenendo che l'unità politica non può essere divisa, poiché rappresenta la Nazione, il popolo intero. Dal momento che vi è identità tra governati e governanti, non esiste nessuno da rappresentare al di fuori di tale circuito. Gli eventuali gruppi d'interesse, non rappresentando il bene comune e sono al di fuori dei confini dello Stato. In questa chiara e inequivocabile negazione della legittimità politica degli interessi, un qualsiasi riconoscimento di tali soggetti intermedi tra lo Stato e la società causerebbe la trasformazione del Parlamento da "*teatro di una discussione libera e costruttiva di liberi rappresentanti del popolo*" a "*teatro di una divisione pluralistica delle forze sociali organizzate*"²²⁶. Il giurista riconosce le trasformazioni intervenute nei primi decenni del XX secolo: la perdita di centralità del Parlamento, dovuta alla progressiva sfiducia nell'organo, il conflitto tra interessi economici organizzati e il superamento della distinzione tra sfera politica ed economica. In questo "*Stato totale*", l'autore propone il rafforzamento della figura del presidente del *Reich*, come istanza *super partes*. Così anche W. Weber²²⁷ riconosce l'esistenza di "parti", politiche, economiche e confessionali, sostenendo che esse non godono di alcuna legittimazione popolare, ma che sono imprescindibili nel funzionamento del sistema. Per l'autore è dunque necessario predisporre una disciplina che eviti degenerazioni, impedendo che una di queste prevalga sulle altre. Sebbene sia fisiologico il tentativo di influenzare il decisore pubblico, quindi, tale condizione è una degenerazione, per evitare la quale è necessario rafforzare l'Esecutivo e il potere del Presidente della Repubblica.

una particolare visione politica. Partendo dalla costituzione formale, non disattendendola, quella materiale la integra con le decisioni politiche fondamentali nelle quali la comunità si riconosce.

²²³ R. SMEND, "*Costituzione e diritto costituzionale*", Giuffrè, 1988.

²²⁴ «*Lo Stato esiste solo perché e in quanto si integra continuamente, si costituisce nei e a partire dai singoli e in questo processo continuo consiste la sua essenza. La struttura della vita di ogni gruppo umano costituisce in sé elementi che provengono da universi differenti, la cui coordinazione può essere compresa solo dialetticamente*», R. SMEND, op. cit.

²²⁵ C. SCHMITT, "*Verfassungslehre*", Duncker & Humblot, Berlin, 1928.

²²⁶ C. SCHMITT, "*Der Hüter der Verfassung*", Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 1996.

²²⁷ W. WEBER, "*Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*", Duncker & Humblot, Berlin, 1970.

Altri pensatori tedeschi non scorgono invece nello sviluppo delle parti un pericolo per l'unità nazionale, ritenendo tale condizione tipica della normale dialettica politica. R. Thoma²²⁸, per esempio, sostiene che la Costituzione superi la dicotomia tra sovrano e Parlamento e che quest'ultimo non sia più luogo nel quale prendono corpo le istanze sociali per trovare una sintesi, necessaria a limitare il potere sovrano. Il Parlamento rappresenta, infatti, anche l'istanza sovrana. La necessità di un sistema proporzionale sta nel far rilevare, all'interno di questa unità, la molteplicità delle istanze sociali: il compromesso rappresenta il prezzo da pagare per la realizzazione della democrazia. H. Kelsen²²⁹ scrive della necessità di garantire la rappresentanza parlamentare degli interessi della società. La volontà dello Stato, infatti, non è altro che il compromesso temporaneo tra gli interessi organizzati²³⁰. Lo Stato non ha personalità propria, né volontà unitaria, che la volontà espressa dalla maggioranza dei parlamentari corrisponda a quella generale è una finzione, così come il principio di rappresentanza. Il diritto, per garantire il libero conflitto delle parti, registrando il mutevole compromesso tra i gruppi, deve essere formale e neutrale. E. Fraenkel²³¹ riconosce i limiti della tradizionale rappresentanza politica, sottolineando la necessità che questa si apra alla società. L'autore elabora, dunque, la teoria della “*doppia rappresentanza*”: quella esclusivamente politica spetta ai parlamenti, mentre quella politico-sociale è di competenza dei sindacati e delle associazioni di categoria. Il compromesso politico risulta in questa ricostruzione legittimo, poiché espressione di una società pluralistica e conflittuale²³². La rappresentanza politica è espressione dell'alternanza degli interessi sociali, non di uno generale. La pratica compromissoria, dunque, non rappresenta il tramonto del parlamentarismo, ma la sua evoluzione in accordo al mutare dei tempi: lo Stato democratico non ha il compito di creare un'omogeneità fittizia alla società, ma di comporre in modo soddisfacente i diversi interessi.

²²⁸ R. THOMA, “Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus”, in B. Harms (a cura di), “*Recht und Staat im neuem Deutschland*”, Berlin, Hobbing, 1929.

²²⁹ H. KELSEN, “*Von Wesen und wert der demokratie*”, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1929.

²³⁰ «Non c'è alcun interesse generale, ma sempre e solo interessi di gruppo che in ogni modo cercano di ottenere per sé il potere statale, la volontà dello Stato» (*Hauptprobleme*). «La volontà generale, se non deve esprimere esclusivamente l'interesse di un solo gruppo, non può che essere la risultante del compromesso fra interessi opposti» (*Von Wesen und Wert der Demokratie*).

²³¹ E. FRAENKEL, “*Kollektive demokratie*”, in IDEM, “*Reformismus und pluralismus*”, Hoffmann und Campe, Hamburg, 1973.

²³² «Non il compromesso, ma la possibilità che questo non venga raggiunto mette in pericolo l'esistenza della Repubblica» (*Abschied vom Weimar*).

Se la prima posizione ha il merito di sottolineare come non sia possibile per le parti produrre una rappresentanza politica se non in presenza di un'istanza unitaria preesistente, che le prime per il fatto stesso di essere parti (di un tutto) presuppongono, d'altra parte questa tesi preclude ogni possibile comprensione del funzionamento di un sistema democratico, nel quale per la formazione di una volontà collettiva non si può prescindere dall'attività di istanze intermedie fra l'individuo e la totalità. La seconda tesi, invece, dà conto dell'effettiva realtà sociale, ma al contempo non riesce a mettere a sistema il pluralismo senza introdurre un imprescindibile intervento a monte della forza politica, che renda possibile una dialettica controllata ed equilibrata. Inoltre, la costante riproposizione del Parlamento come luogo centrale della volontà generale sembra tralasciare il progressivo svuotamento di poteri di quest'ultimo.

Gli stessi limiti possono rintracciarsi nella riflessione di M. Weber²³³, che riconosce nell'interesse un tassello imprescindibile dell'agire umano e nello stesso agire politico l'“*esercizio professionale di cointeressati*”, nel quale normale è la pratica del compromesso tra partiti e organizzazioni d'interesse. Lo studioso analizza in termini negativi i gruppi di pressione, mentre sono necessarie al compromesso le associazioni di interesse. Queste ultime si pongono, però, al di sotto dei partiti. Infatti, non è possibile un conflitto di interessi di parte se non all'interno di un'istanza ordinaria e sovraordinata. Tale superiorità è dettata dalla necessità per i primi di realizzare non solo un compromesso vantaggioso per i propri membri, ma anche capace di rappresentare l'unità politica. Se, infatti, i gruppi affidano ai propri rappresentanti una delega vincolante, basata su interessi predefiniti, i rappresentanti politici per realizzare quanto suddetto, sono liberi da vincoli, godono di un mandato fiduciario che è espresso attraverso il voto. L'aporia del ragionamento di Weber si realizza proprio nel riconoscere da una parte la legittimità delle parti di partecipare alla sfera politica e, dall'altra, la necessità di una rappresentanza politica generale. La politica generale diviene riconoscimento dell'impossibilità di comporre le contraddizioni interne alla società e necessità di imporre una volontà generale.

J. H. Kaiser²³⁴ ritiene che la posizione e la funzione degli interessi costituiscano la questione costituzionale del secolo. In particolare, l'interesse è elemento originario e

²³³ M. WEBER, “*Wirtschaft und gesellschaft*”, Mohr, Tübingen, 1972.

²³⁴ J. H. KAISER, “*La rappresentanza degli interessi organizzati*”, trad. it., Giuffrè, Milano, 1993.

si dota di una struttura organizzativa e rappresentativa per realizzarsi politicamente. Al contrario dei partiti, le organizzazioni di interessi perseguono la tutela dei propri interessi particolari, senza assumere la responsabilità per l'esercizio del potere statale. La distinzione tra partiti e organizzazioni rimanda a quella fra Stato e società²³⁵, alla cui dialettica è affidata la conservazione della libertà del cittadino, evitando che l'uno o l'altro prevalgano²³⁶. La somma e l'integrazione delle due istanze realizzerebbe una buona rappresentanza, equilibrata e stabile, capace di compensare le differenze tra rappresentante e rappresentato e rispondere alle immanenti spinte disgregatrici del sistema.

2.2. Il rapporto tra partiti e lobbies nella situazione italiana: un'attività complementare?

Partiti politici e *lobbies* assolvono a funzioni simili, poiché entrambi raccolgono e trasmettono una determinata istanza sociale ai decisori politici, mediando tra società e governo. Le due organizzazioni si distinguono, però, per il fatto che i primi gestiscono il potere politico all'interno delle istituzioni, mentre le seconde, almeno generalmente, influenzano dall'esterno. Inoltre, mentre il partito politico si prefigge lo scopo di aggregare i voti, le *lobbies* cercano di definire alleanze *no-partisan*, al solo scopo di perseguire i propri fini. Anche dal punto di vista organizzativo i due soggetti si differenziano. I partiti sono organizzazioni aperte, che influenzano direttamente la decisione politica, mentre i gruppi sono associazioni private, che possono solo indirettamente prendervi parte. Se i primi si assumono la responsabilità politica di fronte ai propri elettori, per i secondi questo avviene solo quando gli interessi vengono "incorporati" all'interno del partito, tramite candidati sponsorizzati dalle stesse *lobbies*. Carattere comune a entrambe le organizzazioni è l'influenza che sugli stessi hanno i sistemi elettorali, questi incidono profondamente sull'assetto organizzativo e funzionale dei partiti, ma producono effetti indiretti anche sulle *lobbies*. Per esempio,

²³⁵ «La società del nostro tempo non è più l'omogenea società borghese, che si integra organicamente con lo Stato attraverso i partiti e il Parlamento, ma è la società divisa e organizzata in associazioni (Verbände) secondo i propri interessi» (*Prolegomeni zu einer Staatslehre von Gesellschaft und Recht*).

²³⁶ Molti dei detrattori dell'opera di Kaiser, tra cui O. Kirchheimer e R. Steinberg, basano su questa divisione Stato/società le loro critiche, ritenendo impossibile trovare tra questi una linea di confine certa.

sistemi meno inclusivi determineranno la mancata rappresentanza politica di numerosi interessi, che cercheranno altri canali di organizzazione (appunto, i gruppi di interesse). Il rapporto tra partiti e gruppi dipende fortemente dai diversi regimi, tra i quali esistono differenze considerevoli, dovute a fattori quali la forza delle istituzioni, l'organizzazione della società civile, nonché la forza del partito o della coalizione dominante. In nessun processo decisionale, comunque, vi è un solo attore e ancora di più questa affermazione è veritiera nelle democrazie competitive, dove solitamente il ruolo principale spetta ai partiti politici.

Se, come abbiamo visto, è configurabile un'antitesi tra l'interesse politico-generale e quello privato-particolare, la contrapposizione viene spesso estesa anche ai soggetti che questi rappresentano (*policy networks* vs *party government*). Se i *policy networks* sono caratterizzati dalla presenza di reti di esperti, addetti ai lavori di alto contenuto tecnico, il modello di *party government* è caratterizzato dal massimo controllo partitico: tutte le più importanti decisioni di governo vengono prese da persone elette, le politiche sono decise all'interno del partito o della coalizione di governo e le personalità di spicco sono scelte internamente²³⁷. Difficilmente nel *party government* si pone l'attenzione su aspetti socio-economici, essendo la preoccupazione principale quella di essere rieletti.

Il rapporto tra partiti e gruppi di interesse può assumere diverse configurazioni. (a) Si parla di “*simbiosi*” quando vi sono comuni orientamenti ideologici, reciproci sostegni finanziari e sovrapposizioni di *membership* e *leadership*. Spesso, infatti, membri delle seconde, o soggetti dalle stesse suggeriti, divengano rappresentanti dei primi e viceversa (come già accennato, il fenomeno c.d. di *revolving doors*, v. §§ 1.1). (b) Vi è “*collaborazione*”, se le affinità ideologiche riguardano la promozione di interessi e valori di mercato comuni, si realizza un vicendevole sostegno finanziario, ma, al contrario della prima ipotesi, viene mantenuta l'indipendenza organizzativa. (c) Il “*dominio*” si concretizza nel momento in cui un determinato partito è sempre alla guida del Governo, da solo o in coalizione, e autorizza autonomamente gli accessi alle sedi istituzionali. In questa configurazione, il partito ha un controllo permanente sui gruppi, con i quali vi è forza consonanza politica, attraverso il personale politico. (d)

²³⁷ R. S. KATZ, *Party Government: a rationalistic conception*, in F. G. Castles e R. Wildenmann (a cura di), *Visions and realities of Party Government*, de Gruyter, Berlin, 1986, pp. 31-71.

Il rapporto di “*scambio*” descrive la relazione tra partiti e gruppi come una compravendita, una transazione di denaro a fronte della possibilità di accedere nelle istituzioni. (e) Infine, parliamo di “*subordinazione*” del partito al gruppo, quando quest’ultimo concorre alla formazione del primo.

Riconducendo i processi decisionali e di regolazione al sistema *input-output-feedback* sopra visto (v. capitolo 1, §§ 1.4), vediamo come i gruppi di interesse e i partiti si collocano ed operano in questo, cercando di sottolineare i rapporti che tra questi si instaurano. Sicuramente, l’attività di entrambi i soggetti sopra menzionati si pone sul lato degli *inputs*, in quanto articolano e immettono le domande e le istanze della società nella “*scatola nera*” del *policy making*.

Come visto, La Palombara sosteneva che il processo di articolazione degli interessi fosse dominato dai partiti e, laddove i gruppi avevano occasione di esercitare un’influenza, questo era possibile solo se clienti e/o parenti dei primi (v. §§ 1.2). L’autore procedeva nell’analisi cercando di individuare se i gruppi di interesse avessero la possibilità di articolare autonomamente i propri interessi, senza la necessità di servirsi dell’articolazione partitica e, se questa circostanza si realizzasse, se potessero introdurre nelle arene decisionali le proprie domande senza l’intermediazione dei partiti o, comunque, al di fuori dei classici canali del *party government* (e, quindi, fuori dal contesto parlamentare). Nel primo caso, verrebbe meno l’ipotesi dei partiti come unica espressione della società. Nel secondo, i partiti non rappresenterebbero più i “*filtri d’entrata del processo decisionale*” (cc.dd. *gatekeepers*). Secondo la teoria espressa nel celebre manuale, non era ipotizzabile un’articolazione degli interessi al di fuori dell’organizzazione partitica: i partiti politici sono gli unici ad articolare gli interessi e a produrre la decisione politica (*partitocrazia*). La presenza dei partiti era preponderante in tutte le arene decisionali²³⁸ e in tutti i “*ruoli*”²³⁹ politici. In particolare, l’espansione del settore pubblico e la presenza di soggetti scelti dai partiti facevano sì che le istituzioni fossero tutte di estrazione parlamentare, o dipendenti dalla politica, e le poche eccezioni fossero scelte

²³⁸ Le arene sono luoghi dove si espongono problemi, presentano domande e dibattono tutti i punti di vista su determinate questioni.

²³⁹ Secondo l’accezione “*eastoniana*” del termine (v. capitolo I, §§ 1.4).

per la particolare *expertise*, non facendo di loro veri e propri *policy network* o gruppi esterni.

Nonostante oggi la scelta “*tecnica*” per determinati ruoli politici sia cresciuta rispetto alla Prima Repubblica (e anche ai primi anni della Seconda), i processi decisionali sono ancora frutto di contrattazione triangolare tra partiti, esecutivo e legislativo. L’influenza dei soggetti esterni a tale “triangolo” è ancora fortemente veicolata dai partiti e difficilmente è frutto della forza di un singolo gruppo, che riesca ad ottenere visibilità grazie alla propria autorevolezza. Le arene decisionali, dunque, rimangono quelle formali ed elettive ed è il personale di estrazione partitica a giocare un ruolo decisivo.

Dal punto di vista degli *outputs*, è necessario concentrarsi sulle modalità con le quali si giunge a determinate decisioni. Le scelte politiche sono attuazione di programmi la cui formazione e concretizzazione è in mano ai partiti di governo. Sono questi a scegliere le richieste sociali cui rispondere e a decidere le risorse da dedicarvi. In particolare, la debolezza degli assetti rappresentativi, causata dal crollo delle ideologie, ha determinato una distribuzione delle risorse non verso le effettive necessità della società civile, ma per i tradizionali interessi economici, che possano garantire legittimazione, e, soprattutto, rielezione.

Infine, analizzando i *feedbacks*, ovvero «*la capacità di aggiustare la condotta futura in base alle prestazioni passate*»²⁴⁰, possiamo notare come il sistema politico spesso non fornisca gli effetti desiderati, data la possibile opposizione di alcuni partiti. Proprio questo meccanismo, che dovrebbe consentire il reperimento delle informazioni nella logica del contraddittorio, ne distorce il funzionamento, perché consente, invece, di eliminare informazioni sgradite.

La crisi dei partiti e delle ideologie politiche cominciata negli anni Ottanta ha determinato la mancanza nel sistema politico di mediatori delle istanze sociali, compito che da sempre era da questi svolto nel sistema italiano. Il declino della partecipazione politica è stato causato dalla destrutturazione della società e dalla crescente eterogeneità degli elettori, che hanno determinato la difficoltà di sostenere la partecipazione interna alle organizzazioni. In questo vuoto lasciato nell’articolazione degli interessi sembrano essersi introdotti i gruppi di pressione. In

²⁴⁰ EASTON, op. cit.

particolare, i gruppi cercano di creare rapporti di fiducia con determinati rappresentanti politici, sostenendoli. Spesso, quindi, vengono a crearsi, con il supporto di attori esterni, inter-gruppi che prescindono dal colore politico, per il sostegno di una certa questione. Con la disgregazione dei partiti organizzati, dunque, le aggregazioni di interessi sono divenute soggetti rilevanti all'interno dello Stato. Sarebbe opportuno, dunque, che questo reagisse definendo regole di coinvolgimento degli interessi nel processo decisionale. Data la forte influenza sull'organizzazione dello Stato, infatti, è necessaria una partecipazione regolata, che avvenga in modo egualitario e trasparente (v. capitolo 3, § 3).

SEZIONE II

ALCUNI ESEMPI DI REGOLAMENTAZIONE DEGLI INTERESSI: LE LOBBIES TRA TRASPARENZA E GARANZIA

3. LE TIPOLOGIE DI REGOLAZIONE DEL FENOMENO DEL LOBBYING

Abbiamo visto come i processi decisionali si articolano in una scomposizione e riaggregazione degli interessi particolari in gioco. L'atto normativo ha quindi natura negoziata, poiché tale è il metodo con cui viene alla luce. Al dettato costituzionale che regola i processi decisionali, è necessario integrare norme che rendano chiari i flussi d'informazione che intercorrono tra portatori d'interesse e decisori pubblici, tanto verso l'esterno, ai gruppi di pressione, quanto interno, ai decisori pubblici.

La necessità di trovare una regolamentazione efficace ha determinato diverse risposte negli ordinamenti giuridici al *lobbying*, queste sono classificabili sulla base di diversi criteri. Gli approcci al fenomeno rispecchiano la storia costituzionale dei Paesi, essendo connessi con la loro forma di governo²⁴¹. Possiamo, per esempio, distinguere tra: (i) sistemi a bassa regolamentazione, adottati in Germania, Francia, Polonia e dall'Unione europea, che prevedono la sola iscrizione negli appositi registri per i portatori di interessi; (ii) i sistemi a media regolamentazione, come quello lituano, ungherese e canadese, che introducono registri più dettagliati; (iii) i sistemi ad alta regolamentazione, obbligatori e con informazioni dettagliate (Stati Uniti d'America).

²⁴¹ Contribuendo, infatti, direttamente o indirettamente, alla formulazione delle politiche pubbliche, i gruppi di interesse partecipano alla formazione dell'indirizzo politico.

Un'altra classificazione, già vista in precedenza (v. capitolo 1, §§ 5.2), divide ugualmente le regolamentazioni in tre modelli, ognuno dei quali predilige un aspetto particolare del rapporto tra gruppi di pressione e decisore pubblico. Alcuni assicurano soprattutto la trasparenza del contributo dei gruppi al processo politico, predisponendo una specifica legislazione, che indica i diritti e i doveri dei soggetti del processo. È il caso della Gran Bretagna e del Canada dove è disposta una “*regolamentazione-trasparenza*”, che mira a rendere pubblici gli interessi di tutte le parti del processo decisionale. Altri contano più su procedure consuetudinarie e codici di condotta. Ne sono esempio gli Stati Uniti e l'Unione europea, che privilegiano la garanzia della partecipazione degli interessi. È la “*regolamentazione-partecipazione*”, che sostiene la necessità della più ampia inclusione dei portatori di interesse nel processo decisionale. Questa seconda tipologia presuppone la prima, poiché la trasparenza di tutti gli interessi coinvolti è il primo passo verso la partecipazione. In altri, infine, come in Italia manca qualsiasi normativa. Nel nostro caso, la regolazione viene detta “*strisciante*”. Gli interventi susseguiti nel tempo vengono disposti in modo disorganico e poco chiaro, non permettendo alcuna trasparenza, nonostante il fenomeno incida sulla forma di governo.

3.1. Il collegamento tra attività di pressione e forma di governo

In generale, nei sistemi in cui il Parlamento è istituzione forte, ovvero gioca un ruolo chiave nei processi politici, esiste una regolamentazione che disciplina la rappresentanza parlamentare delle *lobbies*. All'opposto, a un Parlamento debole corrispondono interessi in gioco oscuri. Da tale distinzione, ricaviamo il collegamento tra il funzionamento del sistema previsto e la forma di governo; in particolare a “*regolamentazioni-trasparenza*” corrispondono governi a “*interessi trasparenti*”, mentre a “*regolamentazioni-partecipazione*”, si collegano governi a “*interessi garantiti*”. Possiamo affermare che da questa breve classificazione discende una caratteristica anche della nostra forma di governo: il Parlamento non ha un ruolo preminente nello svolgimento dei processi decisionale e questa debolezza si riflette sulla mancanza di una regolamentazione chiara del ruolo dei gruppi di pressione nel

sistema (governi a “*interessi oscuri*”) ²⁴². È questo uno dei motivi per cui in Italia i gruppi d’interesse sono visti come patologia della democrazia, nonostante la Corte costituzionale si sia pronunciata, come visto, a favore del diritto dei cittadini di influenzare l’autorità politica²⁴³. Non solo, ma l’attuale complessità dei processi decisionali e la necessità che il legislatore risponda prontamente ed efficacemente alle sempre più numerose istanze sociali rendono necessaria l’istituzione di luoghi in cui i molteplici interessi collettivi possano essere rappresentati.

In generale, per attenuare l’area esposta alla possibile corruzione e introdurre elementi di controllo della spesa, i cittadini dovrebbero avere in ogni ordinamento la possibilità di valutare l’opportunità, la correttezza e i costi delle scelte istituzionali. In Italia, invece, le audizioni parlamentari, attività con la quale le commissioni comunicano con la società civile, si svolgono per lo più, come abbiamo visto (v. capitolo 1, §§ 3.3) tramite attività non ufficiale, non conosciuta né conoscibile, sottratta al controllo dell’opinione pubblica. Non solo, i gruppi di pressione, che sono presenti nel nostro Paese in gran numero, non sono però riconosciuti. Gruppi industriali, commerciali e categorie professionali traggono benefici da decisioni politiche, evitando e, dunque, distorcendo la concorrenza e non assumendo alcuna responsabilità politica. Questi effetti favorevoli sono chiamati “*rendite di posizione*”, che non permettono alcuna *accountability*.

Il sistema italiano risulta così debole, incapace di filtrare le domande della società e di resistere alle pressioni, poiché, classificando i gruppi di interesse come distorsione dell’attività politica, non ne trae alcun giovamento, lasciando proliferare invece situazioni incerte e oscure. Questa situazione, aggravata da una forte crisi della rappresentanza e un aumento esponenziale della quantità e della qualità delle istanze collettive, ha determinato un’incapacità strutturale di far fronte alla complessità socioeconomica e politica della società. Nella nostra democrazia pluralista, non è possibile allo stato delle cose raggiungere l’equilibrio prodotto dalla competizione delle parti, poiché non vi è una regolazione statale che possa assicurare una concorrenza leale. Come nel sistema di mercato la concorrenza garantisce l’equilibrio, ma è necessario predisporre una regolazione per impedire eventuali distorsioni della

²⁴² P. L. PETRILLO, “*Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*”, Giuffrè editore, Milano, 2011

²⁴³ Sentenze numero 1 e 290 del 1974 (v. capitolo 3 §§ 1.3).

stessa (formazione di monopoli, comportamenti sleali, ecc., cc.dd. *market failures*), così, nel processo decisionale, la “*liberalizzazione*” dell’attività di *lobbying* necessita di una regolamentazione di base che eviti i fallimenti del “mercato politico”.

Per trovare risposte immediate, efficaci e adeguate alle richieste della comunità sono necessarie quindi istituzioni forti e dotate di competenze ben definite. Tale situazione non corrisponde all’impianto italiano, dove la crisi del Parlamento si riflette nella mancanza di strumenti idonei ad assolvere le proprie funzioni e a cogliere le esigenze sopra menzionate. Le commissioni, articolazioni che più di ogni altra dovrebbero occuparsi di tale compito, raramente producono informazioni nuove e originali. La rappresentanza politica diviene difficoltosa se la struttura che dovrebbe esserne il portatore, il Parlamento, non viene inserito in un adeguato circuito istituzionale. Sarebbe necessario a riguardo un rinnovamento delle istituzioni, per favorire un governo del sistema politico nel senso di effettiva guida dei processi politici, sociali ed economici e non solo parziale mediazione, controllo e ricomposizione dei conflitti. Se, dunque, nessuna istituzione è mai totalmente impermeabile alle influenze e alle pressioni provenienti dal proprio ambiente, si dovrebbe prevedere il modo di trasformare le *lobbies* da “illustri sconosciute”²⁴⁴ a fonti di informazioni in grado di dimostrare corrispondenza fra interessi specifici e generali.

Quando le istituzioni non governano in modo chiaro ed esaustivo, questo ruolo viene assunto da altri attori che possono supplirvi. Se nel sistema italiano questo ruolo era stato esperito dai partiti, la crisi e il declino di questi rendono possibili candidati alla loro sostituzione. Da una parte, il vuoto viene colmato dalle reti di esperti, gli operatori del settore e gli amministratori (i cc.dd. *policy networks*, v. cap. 1, §§ 4.1), che immettano nel sistema domande, competenze e soluzioni al di là dell’appartenenza politica, dall’altra le *lobbies*, che possono concorrere allo stesso compito. Mentre i *policy networks* aspirano a partecipare attivamente ai processi decisionali, le *lobbies* si accontentano di influenzarle indirettamente. Tanto i *policy networks* quanto le *lobbies*, come abbiamo visto, sono inevitabili in un sistema debole e permeabile, caratterizzato da processi di rappresentanza e decisione frammentati, farraginosi e opachi.

²⁴⁴ M. CALIGIURI (a cura di), “*Le lobbies: queste "sconosciute"*”, Rubettino editore, Catanzaro, 2001.

4. UN PAESE AD INTERESSI TRASPARENTI: IL CANADA

Per parlare del sistema di regolamentazione canadese, non si può prescindere dalla complessa e “recente” storia del Paese²⁴⁵. L’impianto storico e sociale ha contribuito fortemente alla delineazione di un particolare rapporto tra gruppi di interesse e partiti politici e, dunque, non si può tralasciarlo nella trattazione del ruolo dei gruppi di pressione. Il Canada è divenuto Stato sovrano a tutti gli effetti solo nel 1982, con l’approvazione del *Canada act* da parte del Parlamento londinese, dal quale dipendeva in precedenza. La complessità della storia di questo Paese è dovuta anche ai profondi dissidi interni e alla mescolanza di differenti identità e culture.

Dal XVII secolo, il territorio canadese fu al centro di un aspro conflitto tra inglesi e francesi per la sua colonizzazione. Solo con il Trattato di Parigi del 1763 i conflitti cessarono e le terre passarono alla corona britannica, che le governava direttamente o tramite un luogotenente nominato a tale fine²⁴⁶. Il territorio venne diviso, nel 1791, in due province, l’*Upper Canada*, abitato dagli inglesi, e il *Lower Canada*, terra per lo più di francesi. Solo nel 1841, con l’*Act of Union*, il territorio venne riunificato e la popolazione di lingua francese fu costretta alla lingua di Sua Maestà. Per sedare i conflitti sorti tra la comunità anglofona e quella francofona, nel 1848 venne istituita un’Assemblea, formata da due rami, la Camera rappresentativa della popolazione locale e il Senato espressione della Corona, con limitati poteri normativi in materie definite e la possibilità di formare un Governo. La situazione, tuttavia, non migliorò: le profonde differenze culturali si riflettevano su decisioni di compromesso, poco efficaci, e pratiche di governo di tipo “consociativo” e corporativo. Il Parlamento, seppure forte rispetto ai fragili governi “bicefali”²⁴⁷, si limitava a formalizzare decisioni assunte al di fuori dei canali rappresentativi, dettate spesso da interessi particolari e contingenti, per assicurarsi il massimo consenso elettorale possibile.

Nella metà dell’Ottocento, la situazione canadese era estremamente peculiare: da una parte prendeva forma un modello di Stato federale, simile a quello dei vicini Stati

²⁴⁵ L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *“Storia del Canada”*, Bompiani, Milano, 1999.

²⁴⁶ Fu questa una vera e propria “rivoluzione” per il Canada, ma, al contrario di quella americana, «la rivoluzione canadese non fu la risoluzione finale di una crisi, ma l’inizio di un lungo processo di adeguamento a un nuovo ordine che continua ancora oggi». L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, op. cit.

²⁴⁷ Intendendo in questo contesto non una forma di governo duale, quanto piuttosto la doppia anima culturale, inglese e francese, che caratterizzava l’organo.

Uniti d'America²⁴⁸, con il *British Nort-America Act* (BNA) del 1867, dall'altra l'impianto istituzionale rispecchiava il più classico tra i governi parlamentari, quello britannico, che sembrava non potersi coniugare con un'esperienza con caratteristiche tanto diverse rispetto all'archetipo d'oltreoceano.

La trasformazione del Canada da colonia britannica a *dominion* nel 1982 (il "rimpatrio" della Costituzione), confermando la forma di governo parlamentare, inserisce il Paese in un federalismo asimmetrico²⁴⁹, dai forti contrasti sociali e culturali interni e dall'assenza di partiti politici federali unitari²⁵⁰. La Costituzione ha mantenuto l'asimmetria nell'uso delle due lingue ufficiali, benché abbia di poco esteso l'utilizzo del francese, e ha introdotto la clausola detta di *opting out*, con cui è possibile per le singole province non applicare emendamenti costituzionali che trasferiscano al governo federale competenze culturali ed educative, ricevendo un indennizzo per lo svolgimento autonomo²⁵¹. Da una parte, dunque, vi è un alto grado di interdipendenza tra Stato federale e province, dall'altra la presenza di forti partiti di dimensione provinciale e la mancanza degli stessi a livello federale ha favorito la nascita a tale livello di gruppi di pressione organizzati e strutturati.

Il sistema parlamentare è rimasto bicamerale, con un Senato nominato secondo antiche consuetudini²⁵² e una Camera dei Comuni, eletta a suffragio universale e diretto, con il sistema maggioritario secco di stampo inglese (regola del "*first past the post*"). Il vertice dell'ordinamento è, tuttora, la Regina d'Inghilterra, sebbene tale compito sia espletato tramite un Governatore generale, eletto formalmente dalla stessa, su proposta del Primo Ministro canadese, con il consenso del Parlamento.

²⁴⁸ Sebbene poche siano le somiglianze tra i due Paesi, basti pensare che, mentre gli Stati Uniti d'America raggiungevano la loro indipendenza, il Canada diveniva colonia inglese.

²⁴⁹ Il federalismo asimmetrico è tipico dei sistemi multinazionali ed esprime la necessità di riconoscere all'interno della comunità politica specifiche identità, con caratteristiche sociali e culturali diverse tra loro: tale asimmetria socio-culturale si riflette su di una diversificazione politico-istituzionale, che riguarda non solo il livello di autonomia conferito alle diverse entità federate, ma anche le loro istituzioni, che possono essere strutturate diversamente.

²⁵⁰ N. OLIVETTI RASON, "*Un federalismo asimmetrico: il Canada*", in N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), "*Esperienze federali contemporanee*", Cedam, Padova, 1996.

²⁵¹ Il Quebec ha fatto largo ricorso a tale espediente, marcando ulteriormente la propria specificità.

²⁵² I senatori sono eletti dal Governatore generale su indicazione del Primo ministro e nel rispetto di quanto previsto a riguardo dal *Constitution Act*. La camera alta viene privata, dunque, tanto della legittimazione popolare, quanto del carattere di camera federale, mentre risponde spesso alla necessità del Governo di premiare i propri "fedelissimi".

Alla fine degli anni Ottanta, il riemergere delle istanze independentiste del Quebec, l'affermazione di forti partiti provinciali, l'assenza di una camera di compensazione degli interessi provinciali a livello federale e la crisi del partito liberale, hanno determinato la formazione dal 2004 di governi di minoranza che favorivano una politica di mediazione (*brokerage politics*), basata sul soddisfacimento di interessi settoriali, anche molto differenti tra loro, per ottenere in cambio il consenso elettorale necessario a governare²⁵³. La decisione pubblica era dunque frutto di contrattazione e di confronto nel dibattito parlamentare delle volontà particolari. Tale situazione ha prodotto la necessità di riformare il sistema istituzionale della rappresentanza politica e degli interessi, per rendere più trasparente il rapporto tra i portatori di questi ultimi e i rappresentanti dell'interesse generale.

La c.d. “*politica del brokeraggio*” è caratterizzata dall'assenza di divisioni ideologiche e dalla sostanziale uguaglianza dei programmi dei partiti, così da garantire una gestione condivisa del governo²⁵⁴. Questa situazione “di mediazione”, giustificata dalle profonde diversità interne, ha prodotto un rapporto di “*mutual accomodation*” tra gruppi di pressione e partiti. Questi ultimi rendono pubbliche le proprie posizioni solo dopo averle negoziate con i portatori di interessi particolari. I gruppi di pressione sono i principali canali di mediazione tra governo e individui, integrazione della rappresentanza politica e strumenti attraverso i quali articolare gli interessi particolari e individuare le *issues* più rilevanti. I partiti politici, invece, codificano gli interessi delle singole province; ne segue che la Camera canadese è sede di composizione di interessi particolari piuttosto che espressione di una volontà generale.

Lo sviluppo di una forma di governo cooperativa è stato percepito come la principale causa di numerosi scandali di corruzione politica e si è sentita, dunque, la necessità di rompere il fronte partiti/gruppi di pressione/Parlamento, introducendo una regolamentazione del rapporto *lobbies*/decisori pubblici, sia verso l'interno, nei

²⁵³ Negli anni Novanta, la dottrina si domandava se i parlamentari fossero essi stessi lobbisti o comunque strumenti delle *lobbies*. N. CHERRY, “*Parliamentarians: lobbyist or instruments of lobbyists?*”, in “*Canadian Parliamentary review*”, 3, 1997: «(Parliamentarians) carry out many duties, [...] they are mediators, ombudspersons, community leaders, information officers, social workers, promoters, development officers, and out-and-out lobbyists».

²⁵⁴ «*In the absence of ideas or doctrines to divide the voters, there remain only questions of material interests, collective or individual*». A. SIEGFRIED, “*The race question in Canada*”, 1906, F. Underhill (a cura di), Toronto, McClelland e Stewart, 1966.

confronti di questi ultimi, che verso l'esterno, per definire le norme per il loro confronto.

Il sistema canadese, sebbene per motivazioni differenti, si è trovato in una situazione simile a quella italiana nella gestione del potere. Se da una parte sono le forti diversità socio-culturali ad aver causato l'impossibilità di governare il Paese, se non in forma di perenne contrattazione, nel nostro ordinamento allo stesso risultato si è pervenuti per la forte frammentazione politica che da sempre caratterizza il sistema politico. Ugualmente, nel nostro ordinamento, sebbene in forma meno decisa, le tradizioni geopolitiche caratterizzano il territorio secondo chiari orientamenti politici e anche nella percezione italiana la forma di governo "*ad interessi negoziati*" è stata la causa principale di numerosi scandali di corruzione politica. La frammentazione partitica ha dato vita in entrambi i casi ad una politica di scambio. Nonostante la svolta maggioritaria nel nostro sistema, il "*brokeraggio*" è ancora necessario, sebbene la contrattazione si svolga sempre meno con l'opposizione e sempre più spesso all'interno delle grandi coalizioni di governo. In Canada, come vedremo più nel dettaglio successivamente, sono state adottate norme volte a rendere trasparenti gli interessi dei parlamentari e dei gruppi e in una "*parlamentarizzazione*" degli interessi, che rafforzano il Parlamento, ponendolo al centro dei processi decisionali. Come accennato in precedenza, infatti, in un sistema in cui il Parlamento è "forte" vi è una regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle *lobbies*. A Parlamenti deboli, invece, corrispondono interessi oscuri.

Nell'ordinamento canadese, i gruppi di pressione sono stati considerati componente essenziale del sistema politico, un fenomeno da favorire, ma regolamentare, evitando degenerazioni patologiche. Non è un caso che il "diritto al *lobbying*" sia riconosciuto come fondamentale sin dal *Canadian Charter of Rights and Freedoms* del 1982²⁵⁵. Le norme in questo contesto hanno natura difensiva, poiché mirano a limitare la permeabilità delle istituzioni da parte dei gruppi di pressione. Per questo motivo il Canada appartiene alla categoria delle forme di governo "ad interessi trasparenti", poiché i rapporti tra le istituzioni e le componenti del sistema politico influenzanti sono regolati al fine di rendere i primi "*luoghi dalle pareti di vetro*" e istituzionalizzare la

²⁵⁵ All'articolo 2 viene riconosciuta a chiunque la libertà di pensiero, di parola, di opinione e di stampa. In linea con la giurisprudenza americana, l'attività di influenza del decisore pubblico da parte di soggetti privati è da intendersi come manifestazione del pensiero.

presenza dei secondi. L'istituzionalizzazione permette ai gruppi di interesse di partecipare ai processi decisionali in momenti stabiliti e, di conseguenza, genera una maggiore pubblicità degli stessi.

4.1. Le norme verso l'interno

Il procedimento legislativo canadese ricalca quello di Westminster. I disegni di legge si dividono in tre categorie, ognuna delle quali, a seconda dell'origine, seguirà una procedura differente: i *public bills*, d'iniziativa governativa; i *member private bills*, d'iniziativa dei singoli parlamentari; i *private bills*, d'iniziativa di singoli cittadini²⁵⁶. Sono questi ultimi quelli che rilevano nel nostro caso, potendo essere iniziative fatte proprie da singoli lobbisti. Tali disegni di legge si riconoscono per il contenuto particolaristico e per il nome dei soggetti che se ne avvantaggiano riportato nel titolo. I *private bills* seguono una regolamentazione speciale in entrambe le Camere. Difficilmente, però, una *lobby* eserciterà la propria azione tramite tale strumento, poiché in concreto il *private bill* non ha alcuna possibilità di essere approvato, a meno che non sia fatto proprio dal Governo.

Il procedimento legislativo prevede tre letture²⁵⁷, un *iter* che deve ripetersi sia alla Camera che al Senato, in quanto una legge, per ottenere il *Royal Assent*, deve essere approvata in identico testo da entrambe le Assemblee. Non si tratta, però, di un vero e proprio bicameralismo perfetto, poiché il Senato, non godendo di una chiara legittimazione, difficilmente non voterà favorevolmente i testi licenziati dalla Camera, intervenendo piuttosto con studi e ricerche durante l'attività di questa.

Le commissioni permanenti nella loro attività di istruzione delle proposte di legge non sono solite audire portatori di interesse particolari, esperti o funzionari pubblici, pur avendo i poteri informativi per farlo. È così raro che tali audizioni si realizzino, che nel 1980 la maggioranza di governo, su pressione dell'opposizione, istituì sei

²⁵⁶ Le iniziative dei singoli cittadini trovano origine nelle petizioni dei parlamenti inglesi del Medioevo.

²⁵⁷ La *prima lettura* consiste nella presentazione del contenuto dell'atto allo *Speaker*. La *seconda lettura* comincia con una discussione generale del documento, dove l'opposizione può proporre una versione alternativa, e termina con una votazione su eventuali mozioni di rinvio dell'esame o proposte di stralcio e, quindi, di passaggio all'esame del testo. Se l'esito è positivo, si passa all'esame articolo per articolo nella commissione competente per materia, che licenzia un testo; questo torna in Assemblea per il "*report stage*", una discussione generale che informa i parlamentari al di fuori della commissione delle eventuali novità apportate. Inizia poi la *terza lettura*, nel corso della quale sono posti a votazione gli emendamenti, gli articoli e il testo nel suo insieme.

commissioni speciali (le *task forces* parlamentari), con il compito di analizzare temi specifici. Queste procedettero all'audizione di rappresentanti di categorie sociali ed economiche ed altri portatori di interessi particolari, secondo procedure informali. L'esperienza non venne successivamente ripetuta. In altre occasioni, alcune commissioni hanno consentito a soggetti esterni di partecipare agli studi e alle indagini dalle stesse intraprese, con la possibilità di formulare domande e *reports*, nonché assistere e partecipare alle deliberazioni.

Ulteriore strumento di collegamento tra società civile organizzata e Parlamento è la petizione, non utilizzato solo per introdurre un disegno di legge privato, ma anche mezzo con cui un parlamentare, su proposta di un elettore, presenta una richiesta formale al Governo²⁵⁸.

A seguito degli scandali politici susseguitisi nella storia del Canada, il Parlamento ha a lungo discusso della necessità di introdurre delle regole volte a evitare conflitti di interesse dei parlamentari e definire un codice di condotta per gli stessi. Nel 1973 venne licenziato dal Governo il *Green Paper on Members of Parliament and conflict of interest*, cui fece seguito nel 1978 l'*Indipendence of Parliament bill*, discusso, ma non approvato. Nel 1984 venne istituito il *Committee on conflict of interest*, con il compito di verificare la natura dei conflitti d'interesse e valutarne le conseguenze, nonché di proporre delle soluzioni normative. Le raccomandazioni di questo organo, tuttavia, non hanno trovato alcun esito positivo. Uguali esiti negativi ebbero le successive proposte di legge volte all'istituzione di un registro degli interessi parlamentari (la prima nel novembre del 1985 e la seconda nello stesso mese del 1991).

La situazione sembrò mutare dopo i numerosi casi di corruzione che caratterizzarono le elezioni del 1993. Il nuovo primo ministro, J. Chretien, nel *discorso del Trono*²⁵⁹, preannunciò l'istituzione di un Consigliere per l'Etica e l'approvazione di un Codice di condotta per tutti i dipendenti pubblici. Il documento, che vide la luce nel 1997, fu predisposto da una commissione bicamerale a tal fine costituita e non

²⁵⁸ Generalmente, una petizione è definita come una richiesta formale ad una autorità per la riparazione di un torto. Oggi sono uno strumento per influenzare il processo decisionale, valido per portare all'attenzione del Parlamento questioni che interessano la pubblica opinione.

²⁵⁹ Durante "*il discorso del Trono*", pronunciato dal Governatore generale, ma predisposto dal Governo eletto, viene esposto il programma politico di quest'ultimo, come avviene in Gran Bretagna, dove è la Regina stessa a leggere in Parlamento le "volontà" dell'Esecutivo. In entrambi i casi, alla lettura non segue alcuna votazione in merito alla fiducia, differendo dunque dall'esperienza italiana.

venne adottato con atto legislativo. L' "*Oliver-Milliken Report*", dai nomi dei due presidenti della commissione, imponeva l'obbligo per i parlamentari di rendere noti gli interessi di cui fossero portatori, dichiarando i propri incarichi, retribuiti o meno. Queste raccomandazioni furono nuovamente prese in considerazione nel 2002, insieme all'istituzione di un Commissario Etico, quando uno scandalo politico travolse lo stesso Chretien. Anche questa volta, non vi fu alcun risultato.

Emergeva chiara l'impossibilità di pervenire ad una soluzione univoca per entrambe le Camere, fu così che la camera bassa approvò autonomamente nel 2004 un Codice di condotta, istituendo il Commissario etico (*Commissioner*) e costringendo di fatto il Senato a fare altrettanto nel 2005. I parlamentari sono dunque obbligati a rendere pubblici tutti gli interessi di cui sono portatori, nonché quelli del proprio partner e degli eventuali figli conviventi, e tutti i propri rapporti economici e sociali. Inoltre, sono previsti una serie di obblighi per i deputati: è necessario dichiarare gli eventuali interessi nella materia trattata, prima di qualsiasi discussione; entro sessanta giorni dall'elezione devono presentare al *Commissioner* una dettagliata dichiarazione sul proprio stato patrimoniale; è fatto divieto al deputato di trarre alcun vantaggio dall'incarico e di avere un qualsiasi contratto con il governo o con agenzie federali. La normativa prevista è estremamente dettagliata e la vigilanza sul loro rispetto è affidata al Commissario etico. Al Senato, invece, il codice di condotta è molto generico e non prevede alcun commissario, ma un *Senate Ethics Officer*, con il compito di monitorare la situazione.

Nel 2006, l'approvazione del *Federal Accountability Act* (FedAA) ha introdotto il *Conflict of Interest Act* (CIA), che estende quanto previsto per i parlamentari anche al Primo Ministro e al suo staff, nonché a tutti i titolari di funzioni di rilevanza pubblica, elevando le norme a legge ordinaria federale. La Camera ha introdotto quanto di nuovo disposto dal CIA e, per effetto di tale atto, chiunque può conoscere, connettendosi al sito internet del Parlamento, gli interessi, gli investimenti e gli incarichi di ogni singolo deputato²⁶⁰. In Senato, la nuova disciplina non è stata recepita.

4.2. Le norme verso l'esterno

²⁶⁰ www.parl.gc.ca.

Centrale per lo studio dei rapporti tra i decisori politici e i gruppi di pressione è il tema del finanziamento delle campagne elettorali, la cui disciplina qualifica anche la regolamentazione sui gruppi di interesse. Tanto più è dettagliata ed efficace la prima, quanto più sarà trasparente la seconda. La prima disciplina organica sul finanziamento delle campagne elettorali in Canada venne posta nel 1974, quando venne approvato l'*Election Expenses Act*. Questo fissava limiti alle spese dei candidati, definiva le modalità del rimborso delle spese sostenute dai partiti da parte della Federazione e rendeva obbligatoria la pubblicazione dei contributi economici superiori ai cento dollari. Non era previsto, invece, alcun tetto ai finanziamenti individuali. Tali disposizioni si rivelarono presto insufficienti.

La materia è stata novata con il *FedAA*, che ha introdotto alcune specifiche norme. (a) Per quanto riguarda la possibilità per i cittadini di contribuire alle campagne elettorali, questa è prevista per i soli cittadini canadesi o i residenti stabili, nei confronti di partiti registrati, candidati e associazioni elettorali di collegio, per un massimo di mille e cento dollari canadesi all'anno, in contributi monetari (non in contanti) o servizi equivalenti. (b) È fatto divieto ai candidati di ricevere favori e regali che potrebbero influenzarne l'operato. (c) La disciplina della concessione di prestiti da parte di soggetti privati in favore di candidati detta precise scadenze per la restituzione. (d) La modifica del finanziamento pubblico a candidati e partiti dispone che questi possano chiedere il rimborso del cinquanta per cento delle spese sostenute per la campagna, purché documentate e quando abbiano raggiunto il due per cento dei voti validi su base provinciale o il cinque per cento nel singolo collegio.

Le norme più specificamente riferibili al rapporto tra decisore pubblico e gruppi di pressione sono frutto del lungo confronto tra Parlamento, Governo e società civile. Possiamo individuare quindi tre fasi. La prima, alla fine degli anni Ottanta, era caratterizzata dalla necessità di rendere trasparente l'attività di pressione. La seconda fase, negli anni Novanta, vedeva come obiettivo principale quello di evitare situazioni patologiche nell'attività di *lobbying*, soprattutto vista la concomitanza con gli scandali di corruzione politica. Infine, con la terza fase si passa ad una vera e propria regolamentazione dei gruppi di pressione e dell'intero impianto istituzionale. Queste tre fasi rispecchiano l'andamento della forma di governo del Paese. Fino al 1988, la disciplina si riduceva al solo articolo 146 del regolamento della Camera, che disciplina

l'azione dei cc.dd. “*agenti parlamentari*”. Chi voleva operare come tale doveva avere l'autorizzazione dello *Speaker*, che ne deteneva una lista e sanzionava coloro che violavano le norme previste, e rispettare il regolamento. L'attività di *lobbying* fu posta all'attenzione dell'opinione pubblica quando il Primo Ministro B. Mulroney, nel 1985, annunciò l'intenzione di regolare il fenomeno²⁶¹. La logica del disegno di legge riconosceva come legittime le *lobbies*, ma estranee al sistema istituzionale. In definitiva, potevano influenzare il decisore pubblico, ma tale attività doveva essere svolta in modo trasparente e visibile. Scopo principale del Governo era quello di rendere il fenomeno trasparente, prevedendo l'obbligo di registrazione in capo a tutti i soggetti privati che intendevano operare in tale settore.

Il *Lobbying Registration Act (LRA)* è entrato in vigore nel settembre 1989 ed è stato da subito oggetto di aspre polemiche, soprattutto per la genericità delle definizioni adottate, che distinguono, come visto, tra i *professional lobbyists* (o *consultant lobbyists*) e gli *in-house lobbyists* (v. § 1). Se per i primi si prevedeva la registrazione in un Albo pubblico con l'indicazione dettagliata dei dati, per i secondi la registrazione era più semplice. L'*LRA* inoltre non disponeva l'elaborazione di alcun rapporto periodico, né la pubblicità delle spese sostenute per l'attività di *lobbying*.

La svolta sul progetto di revisione della disciplina si ebbe a seguito dell'ennesimo episodio di corruzione²⁶², che provocò un irrigidimento delle posizioni. Al *Register of Lobbyists*, funzionario statale dipendente dal Ministero dell'Industria, venne conferita potestà di controllo e di verifica della correttezza delle azioni di *lobbying*.

Ulteriori scandali che investirono nei primi anni del nuovo millennio il partito conservatore, spinsero il nuovo Primo Ministro, nel 2006, ad annunciare nuove modifiche all'*LRA*, per rinnovare i rapporti tra Governo, Parlamento e società civile: il *Federal Accountability Act* si proponeva, quindi, di migliorare l'*accountability* di tutte le istituzioni pubbliche. Quattro sono i pilastri della normativa: l'introduzione di precise definizioni di lobbista, *lobbying* e decisore pubblico; l'istituzione di un Registro obbligatorio, in cui siano resi pubblici tutti i contatti realizzati; l'istituzione

²⁶¹ Monitoraggio dell'attività e controllo del *lobbying*, fornendo informazioni accurate e affidabili su tali attività, imponendo a chi viene avvicinato da un lobbista di essere a conoscenza del soggetto che viene rappresentato.

²⁶² L'episodio fu di portata rilevante e coinvolse esponenti del partito conservatore e liberale vicini al Governo Chretien.

di un'Autorità *ad hoc* (*Registrar* o *Commissioner*) con competenze ispettive e sanzionatorie; l'obbligo per il *Registrar* di presentare al Parlamento due relazioni annuali, una sulle eventuali violazioni del Codice e l'altra sullo stato del registro. Tanto i *consultant*, quanto gli *in-house lobbyists* hanno l'obbligo di iscriversi in un registro pubblico tenuto presso il *Commissioner*²⁶³, indicando i dati identificativi, l'oggetto dell'attività, gli incarichi ricoperti, i dati dell'associazione e le tecniche di *lobbying* utilizzate²⁶⁴. Le informazioni sono rese pubbliche sul sito del *Commissioner of Lobbying*²⁶⁵.

La Commissione per gli affari interni ha approvato nel 1997 il Codice di condotta per i lobbisti. Sebbene sia atto atipico, poiché codice non prodotto da chi ne è il destinatario, è stato percepito come proprio dai rappresentanti degli interessi, poiché gli stessi sono stati invitati dalla commissione ad esprimere valutazioni e osservazioni. Il Codice di condotta si divide in due parti: i principi e le regole. I primi sono riassunti in quattro parole: *integrity, honesty, openness* e *professionalism*. Le seconde sono, a loro volta, divisi in tre paragrafi: *transparency, confidentiality* e *conflict of interest*²⁶⁶. Il *Commissioner of Lobbyists* verifica il rispetto di tale Codice²⁶⁷.

Le modifiche del 2006 hanno rinominato l'LRA "*An act respecting lobbying*" e introdotto alcune importanti novità. Oltre alla già vista istituzione del *Commissioner*,

Lobbyists in Active Registrations on: 2015-04-02	
Consultant lobbyists	788
In-house Corporation lobbyists	1698
In-house Organization lobbyists	2636
Total lobbyists	5122

[fonte: sito istituzionale del *Commissioner of Lobbying of Canada*]

²⁶³ Due sono i casi di esclusione soggettiva dall'applicazione della regolamentazione: gli agenti diplomatici e delle Nazioni Unite e i parlamentari delle Assemblies, i dipendenti di amministrazioni o i membri dei Governi a livello provinciale, purché comunichino con i decisori pubblici nell'esclusivo esercizio delle proprie funzioni. A livello oggettivo, non sono considerate attività di *lobbying* le richieste per ottenere copia di resoconti parlamentari.

²⁶⁴ Con *lobbying* si intende ogni attività posta in essere al fine di dare o ricevere comunicazioni dal/al decisore pubblico.

²⁶⁵ Sito ufficiale: www.ocl-cal.gc.ca.

²⁶⁶ La *trasparenza* impone l'obbligo per il lobbista di dichiarare la propria identità e la propria "missione", fornendo informazioni dettagliate, veritiere e non parziali. La *confidenzialità* implica l'impossibilità per il lobbista di non divulgare le informazioni confidenziali ricevute nel corso degli incontri. Il portatore di interessi non può rappresentare posizioni in *conflitto* tra loro.

²⁶⁷ «*The Commissioner shall conduct an investigation if he or she has reason to believe, including on the basis of information received from a member of the Senate or the House of Commons, that an investigation is necessary to ensure compliance with the Code or this Act, as applicable*», *Lobbying Act, subsection 10.4(1)*.

è previsto l'obbligo per i lobbisti iscritti di presentare ogni mese a quest'ultimo una dettagliata relazione sull'attività svolta. Sono inoltre fissate restrizioni per il fenomeno del c.d. *revolving doors*. Non è possibile per chi ha ricoperto un incarico pubblico svolgere attività di rappresentanza di interessi nei cinque anni successivi al termine del mandato. Infine, sono stati incrementati significativamente sia poteri di indagine del *Commissioner*²⁶⁸, sia le sanzioni irrogabili²⁶⁹.

Nel 2008 la disciplina sul *lobbying* è stata nuovamente modificata dal *Lobbying Act*, quattro sono i principi di base: un accesso libero e aperto al processo pubblico per l'opinione pubblica; la legittimità dell'attività di pressione; la necessità che il decisore pubblico e l'opinione pubblica siano a conoscenza di chi operi tale attività; l'impossibilità per il sistema di registrazione di impedire l'accesso ai processi decisionali. Il *LA* ha introdotto una sotto-categoria tra i decisori pubblici, che include

TABLE 1: TOP 10 GOVERNMENT INSTITUTIONS LISTED IN MONTHLY COMMUNICATION REPORTS FOR 2013-14	
GOVERNMENT INSTITUTION	NUMBER OF MONTHLY COMMUNICATION REPORTS
House of Commons	3,911
Industry Canada	1,079
Foreign Affairs, Trade and Development Canada	926
Finance Canada	897
Natural Resources Canada	578
Prime Minister's Office	531
Transport Canada	489
Senate of Canada	399
Employment and Social Development Canada	349
Environment Canada	331

TABLE 2: TOP 10 SUBJECT MATTERS LISTED IN MONTHLY COMMUNICATION REPORTS FOR 2013-14	
Subject Matter	Number of Monthly Communication Reports
Industry	1,918
International Trade	1,509
Health	1,251
Environment	1,230
Energy	1,149
Transportation	1,055
Taxation and Finance	875
Agriculture	859
Science and Technology	821
Telecommunications	682

[fonte: sito istituzionale del *Commissioner of Lobbying of Canada*]

²⁶⁸ Il *Commissioner* gode degli stessi poteri di una Corte superiore, potendo obbligare un soggetto a presentarsi di fronte a lui o a presentare documenti, secondo le regole processuali ordinarie.

²⁶⁹ Nel caso di dichiarazione del falso, il lobbista rischia multe fino a 50.000 dollari e la reclusione fino a sei mesi, se reo-confesso, se accertato in tribunale la multa sale fino a 200.000 dollari e la reclusione a due anni.

il Primo Ministro, i Ministri e il loro staff, i viceministri e i loro assistenti. Nel rapporto con questi, i gruppi devono fornire informazioni supplementari²⁷⁰. Al *Commissioner* è attribuito il compito di sensibilizzare l'opinione pubblica e portare alla conoscenza degli *stakeholders* il contenuto della regolamentazione. La conoscenza, infatti, porta ad un maggiore rispetto.

Un sistema che predilige la trasparenza e rende tutte le informazioni accessibili all'opinione pubblica innesca il meccanismo di c.d. “*naming and shaming*” (letteralmente, “*nominare e far vergognare*”). Questo consiste nella pubblicità dei dati e dei rapporti intrattenuti, oltre agli eventuali comportamenti scorretti, per provocare una reazione nell'opinione pubblica. Quest'ultima sarà nella condizione di poter commentare pubblicamente le attività svolte, screditando i soggetti che non rispettino le regole previste. Nel sistema *input-output-feedback*, il funzionamento del *naming and shaming* produce le retroazioni che vanno a modificare l'intero ambiente nel quale si inserisce il sistema politico, incidendo sui successivi *inputs* e sull'andamento generale della “*scatola nera*”. Questo impianto ad andamento circolare produce infine un controllo diffuso dell'operato dei gruppi di interesse²⁷¹.

5. UN PAESE AD INTERESSI GARANTITI: GLI STATI UNITI D'AMERICA

Negli Stati Uniti d'America l'attività delle *lobbies* è stata regolata sin dal 1946 con il *Federal Regulation of Lobbying Act*, titolo terzo del più corposo *Legislative Reorganization Act*, nuova disciplina per il funzionamento del Congresso. Tale precocità non deve stupire. Proprio negli Stati Uniti, infatti, come ricordato, per la prima volta nel 1832 è stata usata il termine “*to lobby*” per indicare l'atto di fare pressione sui decisori pubblici.

Nella Costituzione dello Stato dell'Alabama già dal 1901 venivano dettate norme minimali per disciplinare i rapporti tra *lobbies* e decisori e per rendere pubblici gli interessi delle prime. A partire dagli anni Cinquanta molti altri Stati introdussero una disciplina specifica, sulla scia del modello introdotto a livello federale. Nel 1953 trentanove erano gli Stati che prevedevano una legge sul tema, di questi trenta avevano

²⁷⁰ La regolamentazione canadese, dunque, ha tenuto conto dell'evoluzione della forma di governo e del rafforzamento del potere dell'Esecutivo

²⁷¹ Per fare un esempio pratico, solo ricercando sulla rete “*Lobbies in Canada*” è possibile conoscere facilmente i gruppi di pressione più influenti nel Paese, le attività svolte, nonché visitare i siti dei gruppi che operano nel sistema politico canadese.

predisposto una registrazione obbligatoria e solo diciannove l'obbligo di presentare un rapporto sull'attività svolta. Per la maggior parte della storia americana, però, fino alle prime regolamentazioni sopra viste, le corti individuavano nel *lobbying* un pericolo per l'integrità della società e, in alcuni Stati, l'attività era addirittura criminalizzata. La distinzione tra illegittimità dell'attività di pressione e i legittimi servizi legali era molto sottile²⁷². Solo durante la metà del XX secolo le leggi dei singoli Stati si prefissero di regolare invece che vietare il fenomeno e le corti cominciarono a difendere l'attività di *lobbying* come espressione del primo emendamento²⁷³. Nel tempo le norme sono cambiate spesso, come quella federale, soprattutto a seguito di scandali politici che ne rivelavano l'inefficacia. Attualmente, tutti i cinquanta Stati di cui si compongono gli Stati Uniti si sono dotati di disposizioni volte a regolamentare i rapporti tra gruppi di pressione e decisore pubblico.

Il coinvolgimento degli interessi organizzati nel processo decisionale americano è caratteristica imprescindibile dell'ordinamento²⁷⁴ e il diritto di esercitare un'influenza sui decisori pubblici è direttamente riconosciuto nel primo emendamento della Costituzione, che afferma il diritto di associazione e di rivolgere *petitions* al Governo²⁷⁵. Di fatto, non viene espressamente riconosciuto un diritto di *lobbying* solo perché il termine non era ancora entrato a far parte del gergo comune, ma, come riconosciuto dalla dottrina, «*where petitioning government is guaranteed, so is the right to lobby*»²⁷⁶. L'attività di *lobbying* è strettamente connessa ai diritti di libertà di parola e di associazione e, per questo, è alla base stessa dell'ordinamento costituzionale statunitense²⁷⁷ e per lo stesso imprescindibile.

²⁷² Z. TEACHOUT, "The Forgotten Law of Lobbying", *Election Law Journal*, 13 (1), 2014.

²⁷³ «Il Congresso non potrà fare alcuna legge che stabilisca una religione di Stato o che proibisca il libero esercizio di una religione; o che limiti la libertà di parola o di stampa; o il diritto del popolo di riunirsi pacificamente, e di rivolgere petizioni al governo per la riparazione di torti», Primo Emendamento alla Costituzione americana, 1787.

²⁷⁴ «Gli Stati Uniti nascono e crescono con un assetto necessariamente pluralista date le dimensioni del territorio, la dimensione diversa che conseguentemente assumono gli interessi sociali, la varietà di gruppi etnici che concorrono a formare la popolazione», G. AMATO, "Forme di Stato e forme di governo", il Mulino, Bologna, 2006.

²⁷⁵ Netto è il contrasto con la tradizione europea e, in particolare, con quella francese, che vietava ogni forma di petizione all'amministrazione, pena la nullità dell'atto (legge Le Chapelier, 1791).

²⁷⁶ A. ROSENTHAL, "The third house: lobbyists and lobbying in the States", Congressional Quarterly Press, Washington DC, 1993.

²⁷⁷ Già J. Madison sottolineava nel *Federalist* (n.10), del 22 novembre 1787, la necessità di regolare il fenomeno degli interessi e la modalità con la quale questi interagiscono con le autorità pubbliche, la

La prima, scarsa, disciplina appare nel Regolamento della *House of Representatives*, come modificato nel 1852, per impedire ai giornalisti parlamentari di assistere alle sedute del Congresso per sostenere od opporsi a un provvedimento per conto di terzi. Nel 1913, il Presidente W. Wilson presentò al Congresso una proposta per istituire una commissione d'inchiesta su alcuni gruppi di pressione, che stavano fortemente criticando il suo operato. La proposta non fu accolta, ma il Congresso, quattordici anni dopo, costituì di propria iniziativa una commissione sul fenomeno lobbistico, presieduta dal senatore democratico T. H. Caraway. Il progetto di legge di regolamentazione del fenomeno²⁷⁸ così licenziato fu approvato in Senato, ma bocciato alla Camera.

Il termine “lobby” apparì per la prima volta in una legge nel 1935 con la *Public Utilities Holding Company Act*, che imponeva l'obbligo di iscrizione in apposito registro ai lobbisti delle compagnie private esercenti pubblici servizi, esteso poi ai lobbisti delle società industriali l'anno successivo con il *Merchant Marine Act* e agli agenti di governi o società straniere operanti a Washington con il *Foreign Agents Registration Act* nel 1938. Nel frattempo, il Presidente F. D. Roosevelt istituì il *Temporary National Economic Committee*, composto da rappresentanti di interessi, con il compito di predisporre una regolamentazione organica.

Solo nel 1945 si raggiunse un testo condiviso, frutto del lavoro del *Joint Committee on the organization of Congress*, approvato nell'anno successivo. La legge riconosce il valore aggiunto proveniente dalla partecipazione delle *lobbies* ai processi decisionali e la necessità di una regolamentazione della stessa, di fatto istituzionalizzandone la presenza per garantire la trasparenza del *policy making*. Questo assetto rispecchia la natura della forma di governo statunitense, fortemente influenzata dal sistema dei partiti, dal funzionamento delle campagne elettorali e dal ruolo riconosciuto ai gruppi di pressione. Gli Stati Uniti d'America rappresentano, infatti, l'archetipo dello Stato federale, un sistema di relazione tra poteri dello Stato che si ispira alla fase dualistica

varietà e la concorrenza tra le diverse fazioni, infatti, evita, secondo l'autore, che una di queste prevalga (A. HAMILTON, T. MADISON, J. JAY, “*Il federalista*” (1787), il Mulino, Bologna, 1997).

²⁷⁸ Il progetto intendeva il *lobbying* quale qualsiasi tentativo di influenzare il Congresso su qualsiasi argomento da esso affrontato, o distribuendo materiale informativo, o presentandosi nelle Commissioni del Congresso oppure ancora provando ad ottenere colloqui con i membri del Senato o della Camera.

della monarchia costituzionale inglese²⁷⁹. Il Congresso statunitense, organizzato in commissioni permanenti specializzate per materia, rappresenta il luogo di mediazione degli interessi locali, mentre la politica nazionale è stabilita dal Presidente²⁸⁰. Nell'Assemblea, non vi è la contrapposizione tra maggioranza e opposizione tipica dei sistemi competitivi. La vera sfida si realizza in occasione delle elezioni presidenziali, ma non si tratta di una competizione tra posizioni ideologiche differenti o programmi opposti, ma piuttosto sulla contrapposizione degli interessi particolari di cui sono portatori. Da questa impostazione discende una sempre minore importanza del ruolo dei partiti politici²⁸¹ e un sempre maggiore rafforzamento dei singoli candidati al Congresso, verso i quali si concentrano i finanziamenti. Il sistema americano è definito, dunque, non conflittuale, poiché frutto di continui accordi (*bargain*) tra Presidente e Congresso, all'interno del quale sono rappresentati molteplici interessi particolari. Non stupisce dunque che in questo ordinamento siano nate teorie a favore della necessaria partecipazione ai processi decisionali dei gruppi di interesse²⁸², essendo questi gli unici meccanismi di articolazione delle istanze sociali. Inoltre, l'elevata permeabilità delle istituzioni statunitensi ha ridotto il potere legislativo del Presidente, a favore degli organi di consulenza dello stesso, come le agenzie federali.

In questo contesto, le *lobbies* sono favorite. Esse rappresentano la mobilità organizzativa che caratterizza la società e sono la più immediata voce di quest'ultima. Nella *policy community* americana, ovvero l'insieme del sistema lobbistico e delle sue controparti, caratterizzata da una rigida separazione dei poteri, i rapporti tra questi soggetti sono generalmente triangolari (gruppi, agenzie federali e Congresso). Sebbene vi siano momenti istituzionalmente regolati, gli incontri sopra menzionati avvengono

²⁷⁹ L'ordinamento è caratterizzato dalla doppia legittimazione al Presidente e al Congresso, un bicameralismo imperfetto, una rigida separazione dei poteri e un ruolo fondamentale della Corte Suprema.

²⁸⁰ G. U. RESCIGNO, "Democrazia e principio maggioritario", in *Quaderni costituzionali*, 1994.

²⁸¹ Il ruolo marginale dei partiti politici è strettamente legato alla storia del Paese: la vastità del territorio, l'assetto federalista e le profonde differenze culturali ed economiche tra i singoli Stati hanno impedito un'organizzazione partitica omogenea su scala nazionale, di conseguenza, il sistema politico americano si basa sul compromesso e sulle coalizioni. I "partiti" hanno fatto la loro comparsa nel 1796 per le elezioni presidenziali, ma si trattava, come tuttora, di movimenti non ideologizzati, divisi internamente, senza una vera disciplina unitaria. La mancanza di una divisione così profonda tra i due partiti principali spiega il motivo per cui una maggioranza in Parlamento di colore diverso da quello del Presidente non provoca uno stallo completo.

²⁸² Come visto nel paragrafo 2, Truman sosteneva la necessità della partecipazione di questi ultimi per sostenere il sistema democratico.

per lo più in maniera informale, sulla base di fiducia e rapporti personali, tanto che, spesso, è difficile «*tracciare una divisione tra lobbying e amicizia*»²⁸³. Fiducia, integrità e competenza sono caratteri imprescindibili per un *lobbying* efficace negli Stati Uniti.

5.1. Le norme verso l'interno

Nel sistema costituzionale statunitense, ruolo centrale assumono le commissioni permanenti, cui è affidata l'intera fase istruttoria di ogni provvedimento, disponendo di qualsiasi mezzo. In particolare, si fa largo uso delle *public hearings*²⁸⁴, udienze pubbliche centrali per il rapporto tra Parlamento e società civile, poiché danno voce alle istanze di questa. Possiamo distinguere tra *legislative hearings* e *oversight hearings*. Le prime sono le più comuni e vengono disposte nella fase istruttoria per acquisire quante più informazioni possibili, coinvolgendo i soggetti che saranno i destinatari del provvedimento. Le seconde sono finalizzate alla discussione degli effetti delle leggi in vigore. Le udienze sono visibili in diretta ed è perfino possibile partecipare ad una discussione via internet con gli altri spettatori. Al termine delle *hearings*, si procede con il c.d. *markup*, ovvero l'integrazione nel provvedimento delle osservazioni dei soggetti ascoltati²⁸⁵.

Nel 1977 l'attenzione dell'opinione pubblica si concentrò sulla condotta dei parlamentari. Il Presidente J. Carter, dopo lo scandalo *Watergate*, propose al Congresso, che approvò, l'*Ethics Government Act*, vietando la realizzazione del fenomeno del *revolving door*. Con la presidenza Bush *senior*, al Congresso venne chiesto di introdurre nuove norme per "moralizzare" la classe politica, tramite la definizione di un codice di condotta. Tra queste veniva previsto: il divieto per i parlamentari di ricevere "onorari" per prestazioni esterne all'attività parlamentare,

²⁸³ A. S. MCFARLAND, "*Common cause. Lobbying in the public interest*", Chantham House, Chantham (NJ), 1984.

²⁸⁴ Secondo l'articolo 11, lettera g) del regolamento Camera, le udienze sono pubbliche e preannunciate almeno una settimana prima della data di svolgimento con la pubblicazione sul *Daily Digest* e l'invio, mediante *e-mail*, di convocazione ai portatori di interesse iscritti all'albo, che vantano un vero e proprio diritto ad essere ascoltati. Oltre ai soggetti iscritti al registro, la commissione può convocare altri testimoni ed esperti della materia, cui si aggiungono quelli di minoranza, ascoltati al termine delle altre audizioni, ma prima della chiusura dell'istruttoria. Spesso, le udienze sono condotti in sottocomitati istituiti *ad hoc*.

²⁸⁵ Abissale è la differenza con quanto avviene in Italia, dove spesso il contenuto delle audizioni non viene neppure preso in considerazione per la predisposizione del progetto di legge.

salva la possibilità di ottenere fino a duemila dollari di compenso da destinare in beneficenza; la limitazione dell'offerta di "viaggi-premio" ai parlamentari e di "regalie" a questi e alle loro famiglie; l'incompatibilità tra l'incarico di parlamentare e di consigliere di amministrazione in una qualsiasi società. Il Congresso accolse solo in parte le indicazioni presidenziali nell'*Ethics Reform Act* del 1989, dettando poi norme stringenti sulla condotta dei parlamentari nei rispettivi regolamenti. Gli articoli 22 e 25 del regolamento Camera, che hanno codificato, nel 1999, l'*"Ethics manual for members, officers and employees of the Us House of Representatives"*, vietavano espressamente ai parlamentari e ai funzionari di ricevere regali per un valore maggiore di cinquanta dollari annui, sotto qualsiasi forma²⁸⁶. L'articolo 25, denominato *House of gift rule*, definisce il termine "dono" in modo estremamente ampio e la disciplina risulta dunque molto stringente.

L'articolo 23 del regolamento introduce un vero e proprio codice di condotta, valido per i parlamentari, i funzionari e gli impiegati parlamentari, per regolamentare con la massima perizia possibile le situazioni in cui possono trovarsi questi soggetti e assicurare etica e trasparenza. Queste disposizioni si uniscono alle norme che disciplinano i conflitti di interessi. Il regolamento non proibisce *a priori* l'eventuale conflitto tra interessi privati e pubblici, in quanto i membri del Congresso, rappresentanti del popolo, sono necessariamente portatori di interessi particolari, ma da questa situazione inevitabile non si deve degenerare in corruzione. Gli interessi privati non devono compromettere l'indipendenza del decisore pubblico nello svolgimento dei propri doveri. Lo strumento che garantisce una risposta a fenomeni negativi del conflitto è la trasparenza, che permette ai rappresentati di valutare l'operato dei propri rappresentanti. Membri della Camera, candidati e altri funzionari devono compilare ogni anno un modulo che includa le informazioni sulla loro posizione economica, dei coniugi e dei figli a carico.

Particolarmente stringenti sono i vincoli previsti per evitare il fenomeno del *revolving door*. Per gli ex funzionari e impiegati dell'Esecutivo è fatto divieto assoluto di rappresentare interessi per conto di privati di fronte ad un dipartimento o un'agenzia

²⁸⁶ È inoltre fatto divieto di accettare ospitalità da un rappresentante di interessi, anche se amico personale o parente, e imposto di registrare in un Albo pubblico i regali ricevuti dai propri famigliari se il valore supera i duecentocinquanta dollari.

federale. Stesso divieto, per la durata di due anni dalla cessazione dell'incarico, è previsto per i funzionari legislativi.

In generale, i *Congressmen*, così come i membri del loro staff, riconoscono l'importanza dei finanziamenti elettorali, che, di fatto, “comprano” l'accesso alle istituzioni e della rete di rapporti, soprattutto all'interno della commissione competente per materia. I lobbisti sono visti come soggetti capaci di isolare specifiche *issues* e informare i parlamentari che della stessa non sono esperti. Sono dunque parti integranti del processo democratico.

5.2. *Le norme verso l'esterno: la disciplina sul finanziamento elettorale tra le previsioni del Congresso e le pronunce della Corte Suprema*

Le norme verso l'esterno si premurano di disciplinare l'attività dei gruppi di interesse. Queste sono il frutto di una lunga elaborazione, spesso mutata a seguito di scandali politici o interventi della Corte Suprema. La disciplina che più testimonia il costante processo modificativo del fenomeno è quella sul finanziamento dei candidati del Congresso e alla Presidenza federale.

La prima disciplina risale al 1907 (*Tillman Act*), introdotta dal Presidente Roosevelt a seguito delle accuse mossegli dal candidato democratico A. B. Parker di aver percepito contributi da alcune industrie. Successivamente, fu il *Federal Corrupt Practises Act* del 1910 (c.d. *Publicity Act*) a imporre a partiti e comitati l'obbligo di trasmettere *report* periodici sui finanziamenti ricevuti e determinare il tetto massimo di spesa per la campagna elettorale in cinquemila dollari per la Camera (diecimila per il Senato). La disciplina fu emendata nel 1911 e nel 1925, mentre nel 1961 il Presidente J. F. Kennedy istituì una Commissione bicamerale sui costi delle campagne elettorali.

Nel 1971 venne introdotta la prima legge organica in materia, il *Federal Election Campaign Act* (FECA), che riconosceva ad ogni cittadino o associazione il diritto di costituire un *Political Action Committees* (PACs), gruppi di raccolta di fondi per il finanziamento di una campagna elettorale²⁸⁷. La FECA introdusse dei limiti alle spese

²⁸⁷ Comitati elettorali più ampi di quelli del singolo candidato, poiché devono contribuire ad almeno cinque di questi e ricevere fondi da almeno cinquanta persone, e più limitati rispetto ai comitati dei partiti, sono stati istituiti sulla scia dell'ondata di partecipazione privata nella politica degli anni Sessanta e miravano a ridurre il peso dei grandi finanziamenti per favorire i piccoli finanziamenti

elettorali dei candidati e istituì la *Federal Election Commission*, organo adibito al controllo del funzionamento del sistema. La legge, emendata nel 1974, richiedeva la massima trasparenza sui contributi elettorali ricevuti e sulle spese effettuate e introduceva un finanziamento pubblico per le elezioni presidenziali. Il limite al diritto dei cittadini di contribuire alle campagne elettorali e a quello dei candidati di ricevere finanziamenti oltre un certo valore venne interpretato dalla Corte Suprema come una violazione della libertà di espressione di ogni cittadino. Nella nota sentenza *Buckley v. Valeo* del 30 gennaio 1976 (424 U.S. 1), vennero ritenuti incostituzionali i limiti assoluti alle spese elettorali e la previsione di un tetto massimo per la spesa dei candidati, poiché lesivo della libertà di manifestazione²⁸⁸. Con la sentenza *Buckley* venne statuito il diritto di finanziare i candidati politici e, con questo, il diritto di influenzare le campagne elettorali. Alla luce della pronuncia, nel 1979 il Congresso adeguò la normativa introducendo la distinzione tra *hard* e *soft money*. I primi sono quelli direttamente concessi a un candidato o a un partito, mentre i secondi i finanziamenti indiretti, utilizzabili anche al di fuori delle campagne elettorali (*party building activities*). I limiti disposti si applicavano solo ai primi. Altre limitazioni vennero imposte con la sentenza *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* (494 U.S. 652), con la quale la Corte ritenne conformi a Costituzione i limiti imposti al *political speech* di persone giuridiche, per evitare che il gioco elettorale fosse alterato dalle ingenti quantità di fondi in loro possesso. La disciplina risultava facilmente aggirabile: le grandi *lobbies* costituivano PACs di natura *soft*, ma indirettamente finalizzate al finanziamento delle campagne elettorali²⁸⁹.

Per colmare le lacune normative che permettevano facili raggiri, nel 2002 il Congresso approvò il *Bipartisan Campaign Reform Act*, che vietava l'utilizzo del *soft*

diffusi. Il meccanismo, nato nella volontà dei sindacati per coinvolgere i propri membri nella vita politica, è stato "intercettato" dai gruppi di interesse.

²⁸⁸ «In sum, although the Act's contribution and expenditure limitations both implicate fundamental First Amendment interests, its expenditure ceilings impose significantly more severe restrictions on protected freedoms of political expression and association than do its limitations on financial contributions» (www.supreme.justia.com).

²⁸⁹ «Limitare i finanziamenti elettorali in una direzione non riesce ad impedire che il denaro scopra nuovi canali di affermazione». E. GRIGLIO, "Trasparenza ed eguaglianza nel finanziamento della politica: alcune riflessioni a margine della sentenza della Corte Suprema USA *Citizens United vs. Federal Election*", in "La legislazione elettorale "di contorno" in Europa", Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, a cura di G.C. De Martin, K. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio, Cedam, Padova, 2011.

money per le elezioni federali e regolava gli *issue aids*, ovvero i fondi stanziati per il supporto di una specifica azione politica. Della questione venne investita la Corte Suprema²⁹⁰, la quale, nella sentenza *McConnell et al. v. FEC* del dicembre 2003 (540 U.S. 93), mutò la propria giurisprudenza e ritenne ammissibili i limiti introdotti, poiché volti ad impedire fenomeni di corruzione²⁹¹. Con la sentenza la Corte ha indirettamente inciso sulla forma di governo del Paese, attribuendo al Congresso la competenza a disciplinare la materia, per bilanciare gli interessi in gioco. Successive pronunce della Corte Suprema hanno dato vita a numerose incertezze interpretative²⁹². A fronte di tali dubbi, il numero dei PACs registrati per le elezioni presidenziali è aumentato notevolmente²⁹³, divenendo arma elettorale principe dei gruppi di pressione.

La disciplina del finanziamento privato è nuovamente mutata con la sentenza *Citizens United v. Federal Electoral Commission* del 22 gennaio 2010 (558 U.S.), secondo la quale i messaggi pubblicitari finanziati dalle persone giuridiche non possono essere vietati o limitati dalla Commissione Elettorale. Il cambio di indirizzo giurisprudenziale è stato giustificato con le seguenti quattro motivazioni: nel caso di mancata autorizzazione della Commissione Elettorale Federale verrebbe limitata la libertà di parola, violando il Primo Emendamento; il divieto, inoltre, non garantirebbe la libera dialettica delle idee in campagna elettorale; in terzo luogo, rivedendo la sentenza *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, il dibattito politico non viene distorto dalle risorse provenienti dalle persone giuridiche, ma, all'opposto, sarebbe falsato senza la loro partecipazione; infine, la Corte ritiene che la lotta alla corruzione non sia sufficiente a permettere una limitazione della libertà di parola, oltre all'inesattezza del qualificare i finanziamenti indipendenti come fenomeno corruttivo,

²⁹⁰ La legge, peraltro, prevedeva la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte Suprema se ritenuta incostituzionale, senza passare dai gradi inferiori di giudizio.

²⁹¹ «Congress is fully entitled to consider the salient, real-world differences between parties and interest groups when crafting a campaign finance regulation system [...]. Title I is closely drawn to match Congress' important interest in preventing the corruption or the appearance of corruption of federal candidates and officeholders. That interest is sufficient to ground Congress' exercise of its Elections Clause power» (www.supreme.justia.com).

²⁹² In particolare, la sentenza del giugno 2007 *FEC v. Wisconsin Right to Life Inc.* ha riscritto i limiti della comunicazione elettorale, statuendo la non applicazione del divieto di realizzare tale pubblicità nei trenta giorni precedenti alle elezioni primarie, qualora questa non sia interpretata come appello al voto.

²⁹³ Dai 608 del 1974, ai 4172 del 1990, nel 2004 erano 7230 e nel 2008 ben 12000.

essendo invece manifestazione sintomatica di ogni democrazia rappresentativa ed espressione del diritto a fare *lobbying*.

Da questo quadro, risulta una ridefinizione della portata del primo emendamento, di cui viene data una lettura molto ampia, che riporta alla sentenza *Buckley*²⁹⁴. Forti sono state le critiche mosse a tale decisione, anche da parte dello stesso presidente B. Obama²⁹⁵. In effetti, numerose sono le criticità, tra tutte lo sviluppo repentino di nuove tecnologie che rendono difficile rintracciare con precisione la provenienza dei finanziamenti. Questo orientamento è stato parzialmente confermato nel 2014 con la sentenza *McCutcheon v. Federal Election Commission* (572 U.S.), nella quale il ricorrente, finanziatore del partito repubblicano, considerava illegittimi, poiché lesivi della libertà di espressione e associazione, i limiti imposti per le donazioni verso i candidati. La decisione considera incostituzionale il limite del numero dei candidati verso cui è possibile effettuare donazioni, ma è conforme a Costituzione quello dell'ammontare delle donazioni per candidato (di duemilaseicento dollari)²⁹⁶.

In generale, comunque, nel sistema americano le regole in materia di finanziamento della politica permettono una conoscibilità degli interessi sottesi nelle campagne. La trasparenza è garantita dalla possibilità per ogni cittadino, collegandosi al sito della *Federal Election Commission*²⁹⁷, di conoscere i motivi di una decisione e i gruppi di pressione che l'hanno "ispirata".

5.3. Le norme verso l'esterno: la disciplina specifica nei confronti dei gruppi di pressione

Per quanto riguarda la disciplina più direttamente volta alla regolamentazione dell'attività di *lobbying*, già il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946 ridefiniva le funzioni e i poteri del Congresso, istituzionalizzando la partecipazione delle *lobbies*

²⁹⁴ «The Court returns to the principle established in *Buckley and Bellotti* that the Government may not suppress political speech based on the speaker's corporate identity. No sufficient governmental interest justifies limits on the political speech of non-profit or for-profit corporations» (www.supreme.justia.com).

²⁹⁵ Le dichiarazioni del Presidente, inequivoche contro la decisione della Suprema Corte, sono state rilasciate subito dopo la pubblicazione della sentenza e nell'intervento del 27 gennaio 2010, durante il Discorso sullo Stato della Nazione.

²⁹⁶ R. COLLINS, D. SKOVER, "When money speaks: the *McCutcheon* decision, Campaign Finance Laws and the First Amendment" (Vol.1), Top Five Books LLC, 2014.

²⁹⁷ Consultabile presso www.fec.gov.

al processo legislativo, tanto da far ritenere queste ultime alla stregua di una terza camera²⁹⁸. La legge, che sarebbe rimasta in vigore fino al 1995, disponeva per i soggetti che volessero influire sul processo decisionale, l'obbligo di iscrizione ad un apposito albo presso i Segretari generali delle due Camere, indicandovi alcune informazioni²⁹⁹ e inviando relazioni trimestrali sulle attività svolte e il denaro speso o ricevuto. Inoltre, definiva il lobbista come un soggetto che consegna o riceve denaro per contribuire all'approvazione o al rigetto di un provvedimento del Congresso, ovvero influenzare il processo di emanazione di un atto, direttamente o indirettamente. I soggetti iscritti avevano accesso permanente agli uffici parlamentari, potevano essere preventivamente ascoltati in commissione, inviare a questa *position papers*, suggerimenti e commenti. Gli obblighi della legge del 1946 non si applicavano ai soggetti occasionalmente auditi in commissione o a coloro che richiedessero di essere dalla stessa ascoltati, né ai giornalisti che influivano sul corso di approvazione di un provvedimento nello svolgimento della propria attività. In generale, la disciplina si affidava alla buona fede del lobbista³⁰⁰ e ad una serie di sanzioni previste in caso di mancato rispetto di quanto disposto³⁰¹.

Sebbene la legge ebbe il merito di rendere pubblico lo *status* di numerosi rappresentanti di interessi, non riuscì a produrre gli effetti immaginati, per diverse motivazioni. La logica del sistema era individuale, ovvero prevedeva l'obbligo di iscrizione in capo al rappresentante e non all'organizzazione rappresentata. Altra limitazione si rinveniva nell'inclusione dei soli rapporti intrattenuti con il parlamentare in carica, escludendo quelli con i membri dello staff, i funzionari, i membri del Governo e dell'intero esecutivo e della pubblica amministrazione. Infine, il Segretariato generale non aveva mezzi per verificare e controllare quanto dichiarato dai lobbisti. La legge venne inoltre portata in due diverse occasioni di fronte alla Corte Suprema, poiché tacciata di incostituzionalità in quanto limitativa del primo emendamento. In entrambe le occasioni, nel 1953 e l'anno seguente, la Corte

²⁹⁸ A. ROSENTHAL, op. cit.

²⁹⁹ I dati personali, gli interessi tutelati e le somme di denaro ricevute o consegnate. In particolare, era reso pubblico l'ammontare del fondo di denaro utilizzato per l'attività, redigendo un dettagliato resoconto del suo impiego.

³⁰⁰ Al momento dell'iscrizione, il lobbista doveva prestare giuramento presso la Segreteria del Congresso.

³⁰¹ Da una multa di cinquemila dollari alla reclusione fino a venti mesi, la radiazione dall'Albo, l'interdizione dai pubblici uffici e ulteriori previsioni penali.

riconobbe la costituzionalità del dettame, ma nel primo caso (*United States v. Rumely*, 345 U.S. 41) riscrisse la definizione di “lobbista”, limitando l’obbligo di registrazione ai soli lobbisti il cui obiettivo era influenzare i parlamentari³⁰². Nel secondo (*United States v. Harriss*, 347 U.S. 612) venne sottolineata l’importanza di avere un quadro chiaro delle pressioni operanti in Congresso, affinché i cittadini possano valutare correttamente l’operato dei gruppi e dei rappresentanti, condizione che la complessità del sistema non garantiva³⁰³.

Non essendovi obbligo di registrazione per i soggetti che non avevano come scopo principale l’attività di *lobbying* e per quelli che agivano per influenzare un atto non legislativo o nei confronti dell’Esecutivo, dei funzionari, degli assistenti dei parlamentari e delle agenzie indipendenti, la *Federal Regulation of Lobbying Act* venne sostanzialmente disapplicata.

Dalla fine degli anni Settanta vennero proposte diverse modifiche del *Lobbying Act* per ampliare tanto la definizione di lobbista quanto quella di *lobbying*. Nel tempo furono dunque approvate norme che regolavano i comportamenti dei decisori pubblici (v. §§ 5.1) e solo nel settembre 1993, con una proposta al Congresso del Presidente B. Clinton, venne avviato un processo di revisione organica della disciplina, per obbligare i lobbisti a comunicare qualsiasi attività compiuta al fine di influenzare il decisore pubblico. Il primo tentativo non ebbe esito positivo, ma nel 1995 venne approvata la seconda proposta presidenziale, il *Lobbying Disclosure Act*. Nell’articolo 2 si leggono le motivazioni della disciplina: rendere trasparente all’opinione pubblica l’attività dei gruppi di pressione e rimediare dell’inefficacia della normativa preesistente.

L’articolo 3, come visto in precedenza (v. § 1), definisce l’attività di *lobbying*, sfruttando il termine di “contatto lobbistico” e delinea la figura del pubblico ufficiale, dell’esecutivo e del legislativo, nei confronti del quale viene fatta pressione. I lobbisti

³⁰² «The phrase “lobbying activities” in the resolution is to be construed as lobbying in the commonly accepted sense of “representations made directly to the Congress, its members, or its committees,” and not as extending to attempts “to saturate the thinking of the community”» (www.supreme.justia.com).

³⁰³ «Present-day legislative complexities are such that individual members of Congress cannot be expected to explore the myriad pressures to which they are regularly subjected. Yet full realization of the American ideal of government by elected representatives depends to no small extent on their ability to properly evaluate such pressures. Otherwise, the voice of the people may all too easily be drowned out by the voice of special interest groups seeking favored treatment while masquerading as proponents of the public weal. This is the evil which the Lobbying Act was designed to help prevent» (www.supreme.justia.com).

possono essere lavoratori indipendenti o appartenenti ad una organizzazione (*lobbying firm*) e, a differenza della legge del 1946, non sono tali solo coloro che hanno come scopo principale quello di influenzare il decisore, ma anche coloro che impiegano almeno il *venti per cento* del proprio tempo lavorativo per tale obiettivo in tre mesi.

È l'articolo 4 che impone all'organizzazione, o al singolo lobbista se indipendente, di iscriversi in un albo pubblico³⁰⁴ tenuto dal Segretariato generale di entrambe le Camere e di registrare ogni “*contatto lobbistico*” avuto in un'apposita scheda, che verrà poi inviata allo stesso Segretariato e pubblicato in allegato all'albo. Inoltre, semestralmente il lobbista deve redigere un resoconto da inviare allo stesso soggetto contenente ogni attività, contatto o finanziamento ricevuto o elargito, specificando i singoli atti opposti o sostenuti. Le organizzazioni dovranno in buona fede stimare i proventi ottenuti e le spese sostenute. Al Segretario del Senato e al *Clerk* della Camera è attribuito il compito, ex articolo 6, di predisporre una lista pubblica dei lobbisti, delle

Total Lobbying Spending		Number of Lobbyists	
1998	\$1.45 Billion	1998	10,405
1999	\$1.45 Billion	1999	12,931
2000	\$1.57 Billion	2000	12,537
2001	\$1.64 Billion	2001	11,832
2002	\$1.83 Billion	2002	12,114
2003	\$2.06 Billion	2003	12,909
2004	\$2.19 Billion	2004	13,167
2005	\$2.44 Billion	2005	14,072
2006	\$2.63 Billion	2006	14,487
2007	\$2.87 Billion	2007	14,831
2008	\$3.30 Billion	2008	14,177
2009	\$3.50 Billion	2009	13,772
2010	\$3.52 Billion	2010	12,953
2011	\$3.33 Billion	2011	12,631
2012	\$3.31 Billion	2012	12,189
2013	\$3.24 Billion	2013	12,126
2014	\$3.23 Billion	2014	11,781

[fonte: www.opensecrets.org]

organizzazioni, dei clienti e delle attività svolte, oltre a controllare la veridicità e l'aggiornamento delle notizie. Nel caso di inadempimento degli obblighi previsti, i soggetti sopra visti intimano il lobbista o la società all'adempimento entro sessanta giorni, passati i quali notificano il caso allo *United States Attorney* del Distretto di

³⁰⁴ Al momento della registrazione è necessario rendere noti i propri recapiti ed, eventualmente, della società per cui si lavora, l'attività svolta, l'interesse che si vuole tutelare e i dati del proprio cliente, i soggetti che sostengono l'attività con versamenti superiori a diecimila dollari a semestre, il settore di interesse e, se possibile, le specifiche questioni o i singoli provvedimenti. Se la registrazione è fatta da un'organizzazione, questa dovrà indicare i soggetti che operano per la propria struttura, specificando se nei due anni precedenti all'iscrizione questi abbiano svolto una funzione pubblica.

Columbia, che può punire con sanzioni amministrative fino a cinquantamila dollari. L'articolo 8 dispone i casi di esenzione³⁰⁵ dall'applicazione del *Disclosure Act* e l'impossibilità di limitare il diritto di petizione e di espressione o associazione dei cittadini contenuto nel primo emendamento: nessun tribunale può limitare l'attività di *lobbying*.

Rispetto alla disciplina del 1946, quella del 1995 estende l'ambito di applicazione anche a chi opera nei confronti dell'Esecutivo, dello staff parlamentare o di altri pubblici impiegati, definendo lobbista anche colui che nel concreto non ha alcun incontro fisico con il decisore pubblico, ma si occupa di pianificare la strategia di pressione. D'altra parte, il *Disclosure Act* riduce le sanzioni in caso di violazione delle previsioni, introducendo una sola sanzione pecuniaria, che incide per lo più sulla reputazione sociale che sulle effettive risorse del lobbista, e non disciplina il *grass-roots lobbying*, ovvero la mobilitazione dell'opinione pubblica. Quest'ultima mancanza è particolarmente significativa, visto il ruolo influente dei *mass media* e dei nuovi sistemi informativi³⁰⁶. In generale, la regolamentazione americana mira a garantire il diritto fondamentale di petizione e di incentivare la rappresentanza degli interessi, cercando al contempo di evitare fenomeni corruttivi e assicurare la trasparenza delle attività³⁰⁷.

Nonostante l'imposizione di un rigido sistema, tra il 2005 e il 2006 lo scandalo Abramoff³⁰⁸ ha scosso l'opinione pubblica americana, costringendo il *leader* dei

³⁰⁵ La legge non si applica ai pubblici ufficiali che comunicano con altri pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, ai giornalisti che perseguano il solo scopo di raccogliere e diffondere notizie al pubblico, ai rappresentanti di un ordine religioso riconosciuto, agli agenti di un governo straniero e a chi intervenga in un comitato consultivo regolato dal *Federal Advisory Committee Act* o testimoni in commissione, sottocommissione o *task force*.

³⁰⁶ G. SAVINI, "La nuova normativa sulle lobbies negli Stati Uniti. Il *Lobbying Disclosure Act*", in *Rassegna parlamentare*, 4, 1997.

³⁰⁷ Tra i siti consultabili www.senate.gov/legislative/Public_Disclosure/, del Segretariato del Senato; www.lobbyingdisclosure.house.gov, del Clerk della Camera dei Rappresentanti e www.opensecrets.org, guida *no partisan* per conoscere l'influenza finanziaria sulle elezioni e le politiche pubbliche.

³⁰⁸ J. Abramoff era attivista repubblicano a capo di un *think tank* fondamentalista cattolico (il *Toward Tradition*) e lobbista per conto delle aziende *Preston Gates & Ellis* e *Greenberg Traming*. In questa veste, in occasione delle presidenziali 2000 e 2004, Abramoff aveva raccolto oltre ottanta milioni di dollari dalla comunità indiana dei Coushatta, destinandone due milioni ad un PACs in favore di G. Bush; una parte dei soldi, duecentomila dollari furono invece destinate a regalie nei confronti di deputati e senatori di entrambi i partiti. Dopo aver confessato altre distrazioni di denaro e fenomeni corruttivi, Abramoff nel 2006 fu condannato a cinque anni e dieci mesi di reclusione, oltre al risarcimento di ventuno milioni di dollari.

repubblicani alla Camera, T. De Lay, e il portavoce dello stesso partito, D. Hastert, alle dimissioni. A seguito di tale episodio, sono stati presentati disegni di legge di riforma del *Lobbying Disclosure Act* e delle regole interne per i dipendenti pubblici. Tra tutte, particolare era la proposta del 3 gennaio 2006 del senatore democratico T. Lott e del repubblicano J. McCain, denominata *Legislative Transparency and Accountability Act*³⁰⁹ (atto Senato n. 2349). L'approvazione sembrava impossibile, ma il rinnovo del Congresso nel 2007, la vittoria dei democratici e l'elezione a *Speaker* dell'esponente di numerose associazioni di cittadinanza attiva N. Pelosi ha dato nuova spinta alla volontà di modificare la disciplina e introdurre nuove regole più stringenti. Il provvedimento è divenuto quindi legge nel settembre 2007 (*Honest Leadership, Open Government Act*, HLOGA). Tra le novità introdotte, vi è il divieto per i parlamentari e il loro staff di ricevere regalie, l'obbligo per i lobbisti di presentare un rapporto dettagliato quadrimestrale e l'imposizione per i parlamentari, i comitati e i responsabili dei PACs di dettagliare i contributi ricevuti dai lobbisti³¹⁰. Più severe le sanzioni previste: fino a quindici anni di reclusione e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Nuova attenzione verso la trasparenza delle relazioni tra rappresentanti degli interessi e titolari di cariche pubbliche vi è stata con l'elezione di B. Obama, che, con l'*executive order* n. 13490 del 21 gennaio 2009, ha imposto nuovi e rigidi obblighi per i membri del Governo, i loro collaboratori e i dipendenti pubblici federali, limitando l'attività di *lobbying*. Successivamente, il Presidente ha approvato due *Memorandum* sul tema. Il primo, "*on Ensuring Responsible Spending of Recovery Act*", stabilisce l'obbligo per i lobbisti di contattare i funzionari pubblici governativi riguardo programmi finanziati o finanziabili con il *Recovery Act* solo per iscritto e di pubblicare successivamente il documento su internet. Il secondo, "*for the Heads of Executive Departments and Agencies*", dispone il divieto per i lobbisti registrati di ricoprire ruoli in commissioni e comitati consultivi del Governo.

³⁰⁹ Veniva introdotto il divieto per i parlamentari di ricevere vantaggi sotto qualsiasi forma, l'eliminazione del privilegio per gli ex parlamentari e senatori di accedere al piano dell'Aula, l'allungamento a due anni del tempo necessario per gli ex parlamentari prima di assumere un incarico da rappresentante d'interesse e una serie di misure per i lobbisti: la trasformazione della relazione da semestrale a quadrimestrale, il raddoppiamento delle sanzioni previste in caso di violazione della legge e la considerazione nella disciplina del *grass-roots lobbying*.

³¹⁰ Questi contributi non possono comunque superare i quindicimila dollari nel corso di sei mesi.

Da questo breve *excurcus* della storia della disciplina americana sul *lobbying*, possiamo rilevare come nell'opinione pubblica, nella dottrina e nella giurisprudenza forte è la relazione riconosciuta tra il diritto al finanziamento e gli altri diritti costituzionalmente tutelati³¹¹. Il primo è, infatti, spesso necessario per la realizzazione dei secondi e, dunque, una sua limitazione equivarrebbe ad una lesione di questi ultimi.

SEZIONE III

L'ESPERIENZA DELL'UNIONE EUROPEA

6. L'ESPERIENZA DEI GRUPPI DI INTERESSE NELL'UNIONE EUROPEA: LA PREDISPOSIZIONE DI NORME INTERNE PER UNA PARTECIPAZIONE NECESSARIA

Il *lobbying* è, per sua natura, difficilmente esperibile in un'organizzazione internazionale, data la mancanza in essa di una linea di governo unitaria, per inflettere sulla quale le *lobbies* nascono ed operano. Diversamente, in un sistema *sui generis* e ibrido come quello dell'Unione europea gli interessi possono ben influenzare le scelte politiche, concentrandosi sulle istituzioni che partecipano alla determinazione delle stesse (Parlamento, Commissione e Consiglio³¹²). L'Unione europea, fin dalla sua costituzione, è stata quindi luogo ideale per la nascita dei gruppi di pressione, favorita dalla natura negoziale del sistema e dalle numerose istituzioni.

A livello europeo, i gruppi di interesse sono visti come una risorsa, non come minaccia per l'interesse pubblico e sono stati strumento necessario per l'integrazione comunitaria. In mancanza di partiti politici effettivamente "transnazionali", infatti, i gruppi sono gli unici in grado di articolare gli interessi degli *stakeholders*, portando all'attenzione dei decisori le istanze della società civile. Tanto più cresce la distanza tra decisore politico e i destinatari delle decisioni, infatti, tanto più necessario e utile diventa il dialogo tra questi, affinché le decisioni siano trasparenti e il decisore responsabile. Con il coinvolgimento delle *lobbies* nei procedimenti di *policy making* si cerca di attenuare quel *deficit* democratico che viene imputato alle istituzioni

³¹¹ D. HELLMAN, "*Money talks but isn't speech*", Minnesota Law Review Vol. 95, No.3 (2011).

³¹² Sebbene di rilevanza centrale per la determinazione delle politiche pubbliche europee, il Consiglio risulta più difficilmente penetrabile nell'opera di influenza. La pressione, infatti, viene in questo caso per lo più compiuta nei confronti dei governi nazionali. Al Consiglio si mira qualora l'attività di pressione sul Parlamento e sul Governo non riesca a raggiungere i risultati sperati.

europee. Per questo motivo la loro partecipazione viene favorita, garantendo ai gruppi gli stessi diritti assicurati al cittadino. Non è un caso, infatti, che i gruppi di interesse abbiano intrattenuto rapporti con Bruxelles sin dalla nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951 e che, nel tempo, siano stati istituiti luoghi specifici di mediazione degli interessi, come il Comitato sociale ed economico e il Comitato delle Regioni. La centralità dei gruppi di pressione è evidenziata anche dalla previsione della necessità di recepire le istanze della società civile nella formazione delle decisioni comunitarie, contenuta nei Libri verdi licenziati dalla Commissione³¹³. Di conseguenza, è necessario garantire una eguale rappresentanza degli interessi in gioco.

In particolare, le attenzioni dei gruppi di pressione convogliano sulla Commissione, dove si concentra il potere esecutivo e quello di iniziativa legislativa dell'Unione. Nell'istruzione delle iniziative, infatti, non può prescindersi dall'apporto di gruppi organizzati³¹⁴. Il legame tra gruppi di interesse e Commissione è, inoltre, alla base della nascita dell'Unione europea. La Ceca era nata proprio dalla messa in comunione delle risorse e degli interessi economici dei Paesi europei, per poi allargare i propri ambiti di competenza e campi di attività, tramite il c.d. meccanismo dello *spillover*, ovvero un procedimento automatico che determina un graduale incremento quantitativo e qualitativo dell'integrazione (è questa la teoria neofunzionalista³¹⁵). La Commissione europea viene, quindi, frequentemente intesa come il fulcro degli interessi europei, luogo di incontro e sintesi di questi ultimi. In questo contesto, le *lobbies* hanno svolto e continuano a ricoprire un ruolo determinante nella costruzione dell'Unione e nel processo di integrazione.

La Commissione è centro dei negoziati tra gli *stakeholders*. Tre sono i livelli decisionali da prendere in considerazione: la *leadership* politica, costituita dai

³¹³ «In fact, wide consultation is one of the Commission's duties [...] and helps to ensure that proposals put to the legislature are sound» ("Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue" COM(2002)). Precedentemente, il Libro bianco sulla *governance* europea, licenziato dalla Commissione nell'ottobre 2001, si identificano come terzo pilastro dell'integrazione tra le istituzioni comunitarie e la società civile i "contatti informali con le parti interessate".

³¹⁴ B. Zepter, vicesegretario generale della Commissione, intervista aprile 1998: «Le lobbies sono utili alla Commissione perché danno informazioni preziose e perché la loro presenza attesta l'importanza della Commissione». L'apporto dei gruppi è necessario, dal 2003, per predisporre l'Analisi di impatto della regolamentazione.

³¹⁵ H. HAAS, "Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization" (1964).

commissari; il *managment* politico, rappresentato dai gabinetti dei commissari; i *servizi*, ovvero le direzioni generali e gli altri uffici serventi. Il coordinamento avviene nel Gabinetto del Presidente, al cui vertice siede il Segretario Generale, e nell'organo nevralgico per il sistema: il servizio giuridico. Procedura interna importante per unire i diversi corpi dell'Esecutivo europeo, tanto verticalmente, i livelli gerarchici, quanto orizzontalmente, rispetto alle diverse materie, è la consultazione *inter servizi*. In questo procedimento, ogni atto che viene posto in essere è sottoposto dalla direzione generale che l'ha originato alle altre. Ogni commissario può porre "*riserva d'attesa*" su di un testo, o singole disposizioni, e spetterà successivamente al Segretario Generale e al Gabinetto del Presidente fondere insieme le diverse disposizioni in un compromesso che passi al vaglio di tutti i Gabinetti dei commissari.

Sono molti in questo procedimenti i punti di accesso per gli interessi organizzati. In particolare, rilevano a tale fine le riunioni speciali dei Capi Gabinetto, nelle quali si cercano di trovare soluzioni di compromesso tra le richieste delle diverse direzioni, e i Comitati, canali formali che strutturano il dialogo fra interessi e istituzioni, le cui sedute non sono pubbliche. Esistono due tipi di Comitati, quelli consultivi della Commissione e i Comitati del Consiglio, i primi assistono la Commissione nell'istruzione delle proposte e delle iniziative, i secondi organismi hanno natura intergovernativa e sono preposti alle funzioni esecutive della Commissione, al controllo della quale sono sottoposti. Particolarmente "ambita" per un portatore di interessi è l'inclusione in un Comitato consultivo.

Per la sua composizione estranea alla logica intergovernativa, la sua struttura complessa e la sua centralità nei processi decisionali, quindi, la Commissione è fortemente permeabile all'attività dei gruppi di pressione. Per questo, nel dicembre 1992, la Commissione ha adottato una comunicazione con lo scopo di instaurare un "*dialogo aperto e strutturato*" con i gruppi di interesse, basato sull'equo trattamento di questi ultimi, sulla trasparente dichiarazione degli interessi rappresentati e sull'assoluta pubblicità dei rapporti³¹⁶.

Nel tempo, data l'evoluzione dell'ordinamento dell'Unione e la conseguente rapida ascesa dei poteri del Parlamento è mutato anche l'approccio del metodo lobbistico.

³¹⁶ Comunicazione della Commissione del 2 dicembre 1992, "*Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi di interesse speciale*", testo alla base della democrazia partecipativa che caratterizza il contesto comunitario.

L'interesse per l'attività di questa istituzione, infatti, ha seguito la curva dei poteri a questo attribuiti. Con il Trattato di Lisbona al Parlamento sono stati conferiti nuovi e incisivi poteri legislativi, d'indirizzo politico e di controllo. Ai nuovi poteri dell'Assemblea è corrisposta una maggiore attenzione dei rappresentanti degli interessi nei suoi confronti. Sintomo della più intensa attività di pressione nell'istituzione è la creazione frequente degli *inter gruppi*³¹⁷, coalizioni trasversali, che prescindono dall'organizzazione partitica e sono uniti da comuni interessi su di una determinata questione.

L'attività di pressione in entrambe le istituzioni avviene per lo più attraverso contatti personali, più che tramite *grass roots*, non essendoci a livello europeo un'unica e coerente opinione pubblica da poter mobilitare. Anche sul fenomeno di *lobbying* gli Stati membri non hanno un univoco approccio: se negli Stati del nord si è più disposti, per cultura ed esperienza, ad accettare l'attività, nei paesi membri centrali le realtà favorevoli e quelle a sfavore si eguagliano, mentre nel sud tali attività sono inquadrare come patologia del sistema (come visto, in Italia).

I parlamentari sono eletti direttamente dai cittadini dell'Unione europea e questi rappresentano. Nell'esercizio del proprio mandato, i deputati agiscono liberamente, senza l'imposizione di vincoli da parte del partito nelle fila del quale sono stati eletti, né per conto di gruppi di pressione. Per questi motivi, il regolamento del Parlamento sancisce il dovere per il deputato europeo di rendere pubblici gli interessi di cui è portatore (art. 9), nonché l'eventuale partecipazione a inter gruppi tematici. Tale dichiarazione deve includere l'indicazione di ogni altra attività professionale retribuita svolta, nonché i sostegni, economici e materiali, eventualmente ricevuti da terzi nel corso del mandato e l'identità del donatore. Prima di qualsiasi intervento, inoltre, è tenuto a manifestare se sia portatore di qualche interesse nella questione oggetto del dibattito. Le dichiarazioni così rese vengono rese pubbliche in un registro pubblico, consultabile *online*³¹⁸, che viene periodicamente aggiornato. Chiunque, collegandosi

³¹⁷ I cc.dd. *inter gruppi* parlamentari, di discendenza britannica, sono previsti all'articolo 34 del regolamento del Parlamento e la loro formazione è spesso dipesa dall'attività dei gruppi di pressione. Tali formazioni sono costituiti per superare le divisioni politiche e culturali e non possono infliggere sul funzionamento delle attività parlamentari. Anche gli *inter gruppi* devono dichiarare gli eventuali aiuti economici ricevuti.

³¹⁸ Le dichiarazioni sono consultabili online presso il sito del Parlamento europeo (www.europarl.europa.eu).

con il sito del Parlamento, può venire a conoscenza delle relazioni intrattenute dai deputati con i portatori d'interesse e gli eventuali favori ricevuti. L'articolo 2 dell'allegato X³¹⁹ al regolamento dispone che la stessa dichiarazione deve essere compiuta dagli assistenti parlamentari. La mancata dichiarazione o aggiornamento comportano, a seguito della permanenza dell'inadempimento dietro sollecito, la pubblicazione del nome del deputato nel processo verbale delle sedute successive, fino a quando non vi ottemperi (meccanismo del *naming and shaming*). A fronte del perseguimento dell'inadempimento, il Presidente attiva la procedura per la sospensione dall'ufficio di parlamentare ex articolo 147 del regolamento. Tali norme traducono il principio di trasparenza del processo decisionale enunciato all'articolo 1, comma 2, del Trattato sull'Unione europea, favorendo una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini e migliore legittimità, efficienza e responsabilità.

Come già accennato, l'assenza di partiti politici strutturati e organizzati su base europea, nonché la complessità socio-culturale dell'Unione, hanno fatto dei gruppi di pressione portatori di istanze essenziali per la produzione della normativa comunitaria, che guadagna efficacia e legittimazione dalla loro partecipazione, nonché una sorta di "opposizione non ufficiale" in un contesto altrimenti consensuale. Il diritto dei cittadini, delle aziende e delle organizzazioni di esercitare i loro interessi nel processo di *policy making* è uno dei requisiti necessari per una democrazia libera. Il Trattato di Lisbona ha rafforzato quindi il ruolo dei privati nei procedimenti delle politiche comunitarie. L'articolo 10, per esempio, al comma 3 esprime appieno il principio di sussidiarietà³²⁰ e di apertura alle istanze della collettività, attribuendo ad ogni cittadino un vero e proprio diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Tale principio si esplica nell'articolo 11, che dichiara l'essentialità della partecipazione dei singoli all'elaborazione dell'ordinamento e detta la possibilità per i cittadini e le

³¹⁹ "Decisione del Parlamento europeo concernente lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore".

³²⁰ Articolo 10_1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

associazioni rappresentative di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni, tramite opportuni canali, a tale fine è necessario un dialogo aperto, trasparente e costante³²¹. I gruppi di pressione sono dunque citati espressamente nel Trattato, così dando loro pari dignità e rilevanza “costituzionale” rispetto ai cittadini e ai partiti. Questo diritto alla partecipazione impone d'altra parte alle istituzioni di predisporre canali di raccordo preventivo.

Peraltro, prima che il Trattato di Lisbona entrasse in vigore, il regolamento del Parlamento prevedeva già una modalità aperta di istruzione legislativa. L'articolo 193 dispone, infatti, che le ventidue commissioni permanenti, quando lo ritengano essenziale, possano organizzare audizioni aperte agli esperti e a chiunque sia interessato. Nella prassi, l'utilizzo di tale strumento è la norma, tanto che, visitando il sito internet ufficiale del Parlamento, è possibile verificare come ogni settimana, in quasi tutte le commissioni, abbia luogo una audizione. Il programma di questa viene definita tramite una chiamata inviata per *e-mail* dai funzionari della commissione (*call for hearings*) a tutti i soggetti iscritti nel registro dei gruppi di pressione. Questi, entro un termine prestabilito, comunicheranno la loro volontà ad essere sentiti su di una determinata questione. Nel sistema politico europeo, non potendo essere delineata una contrapposizione tra maggioranza e opposizione così come intesa negli Stati membri, il lobbista può operare in queste occasioni al di fuori del conflitto politico, aggregando le forze politiche intorno al sostegno di un comune interesse³²².

Un codice di condotta è previsto anche per i commissari, questi non possono svolgere nessun'altra attività professionale, che sia dietro corrispettivo o meno, devono dichiarare ogni interesse finanziario personale che potrebbe creare un conflitto di interessi nell'esercizio dei loro compiti, non possono accettare regali del valore di più di centocinquanta euro e, nel caso in cui vogliano svolgere un'attività nell'anno

³²¹ *Articolo 11_ 1.* Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. [...]

³²² «L'assenza di una vera e propria maggioranza di governo nel Parlamento europeo», infatti, «e di una opposizione apre spazi di manovra che sarebbero al limite del “tradimento” in un sistema politico nazionale» (G. GRAZIANO, “Le lobbies”, Editori Laterza, Bari, 2002)

successivo alla cessazione dalla carica, devono informare la Commissione in tempo affinché la stessa controlli, tramite una commissione etica, la natura dell'occupazione.

6.1. Le norme esistenti: il Registro di Trasparenza

La regolamentazione del rapporto tra Parlamento europeo e gruppi di interesse, come precedentemente accennato, ha seguito l'andamento dei poteri del primo. Solo con l'approvazione dell'Atto Unico europeo nacque, infatti, la necessità di individuare dei meccanismi trasparenti di raccordo tra *lobbies* e l'Assemblea.

Fu l'interrogazione scritta del deputato A. Metten al Presidente del Parlamento del 1989 a dare inizio alla discussione a riguardo, il deputato chiedeva quali fossero le iniziative che si intendesse prendere per contenere le forti pressioni esercitate dai gruppi di interesse. Nel 1991, il presidente della commissione per il regolamento e le immunità, M. Galle, presentò una proposta di modifica al regolamento, volto da una parte a introdurre un Codice di condotta per i parlamentari, che prevedesse il divieto di accettare regali di un certo valore e la necessità di controllare i propri assistenti, spesso rappresentanti diretti delle *lobbies*, e dall'altra a introdurre l'obbligo per i lobbisti di registrarsi in un albo pubblico presso un apposito ufficio del Parlamento, presentando semestralmente una relazione sull'attività posta in essere. Il "*rapporto Galle*" fu discusso per più di due anni, senza approdare ad alcun risultato.

Nuovo entusiasmo vi fu nel 1994, con la richiesta del nuovo Presidente della Commissione all'allora Presidente del Parlamento, P. Cox, di elaborare un'iniziativa sui rapporti con i gruppi di pressione. La proposta venne redatta dal deputato G. Ford, con i pareri di diverse commissioni. Nel 1995 il progetto arrivò in seno alla Commissione, nella quale il dibattito fu lungo e acceso, soprattutto sulla delineazione di chiare definizioni. Nel Gennaio 1996, il testo approdò in Aula dove forti furono i dubbi per l'eccessiva formalizzazione dei rapporti. L'istituzione di un albo dei lobbisti, nell'immaginario della maggioranza dei deputati, avrebbe potuto porre fine al continuo processo di informazione e comunicazione, in seno all'Assemblea. Il presidente Cox incaricò quindi un gruppo di lavoro ristretto per lavorare sulla proposta e, nel luglio dello stesso anno, le modifiche del regolamento videro la luce.

Scopo delle novità introdotte era quello di rafforzare il legame tra la società civile e il Parlamento, instaurando un rapporto di reciproca trasmissione di informazioni

chiara, costante e trasparente, nel rispetto dei principi della trasparenza del processo decisionale e della parità di accesso³²³. L'articolo 9 del regolamento dispone che i “*frequentatori abituali*” (*long term visitors*) del Parlamento possano ottenere un lasciapassare da minimo di tre mesi a un massimo di un anno³²⁴, per fornire informazioni ai deputati, nell'interesse proprio o di terzi. I titolari del *pass* devono iscriversi in un registro pubblico, riportando dati anagrafici e dati della società o organizzazione per cui si opera, oltre ad altre informazioni sulla propria attività³²⁵.

Dal Gennaio 2003 il registro pubblico dei portatori d'interesse è consultabile sul sito *web* del Parlamento³²⁶. Vi è molta eterogeneità tra i soggetti iscritti: vi



[fonte: EU Transparency Register, Briefing, dicembre 2014, PE 542.170]

³²³ Le novità poste non prevedevano una definizione di *lobby*, poiché si proponevano di riservare gli stessi diritti e gli stessi doveri a chiunque desiderasse, con una certa frequenza, contattare i parlamentari presso le sedi istituzionali.

³²⁴ L'allegato X del regolamento specifica che questi *badges* devono essere di colore e veste grafica diversa da quelli di riconoscimento del personale amministrativo e dei visitatori occasionali e devono contenere il nome, il cognome e la foto del richiedente, nonché il nome della società od organizzazione di appartenenza.

³²⁵ In particolare i dati anagrafici personali, i dati relativi alla società/organizzazione di appartenenza e la tipologia di rapporto che con questa intercorre, la posizione in essa ricoperta, gli interessi particolari che si rappresentano, l'eventuale attività anche in altre sedi istituzionali, il nome degli europarlamentari che possano fornire garanzie e referenze sul soggetto e allegare un certificato che accerti che non abbia riportato alcuna condanna di tipo penale.

³²⁶ È possibile registrarsi e/o consultare il registro su www.ec.europa.eu/transparencyregister/. Al 4 aprile 2015 i soggetti iscritti sono 8296.

sono soggetti istituzionali come le entità substatali (Regioni italiane, Comunità spagnole, Lander tedeschi), rappresentanze di categoria (Confindustria, Confartigianato), organizzazioni umanitarie (Amnesty international, Greenpeace), grandi banche, Università ed enti di ricerca. Con l'iscrizione, il soggetto accetta di rispettare il Codice di condotta contenuto nell'articolo 3 dell'allegato X del regolamento del Parlamento. Tali disposizioni riguardano, da una parte, il rapporto con i deputati, i loro assistenti e il personale amministrativo e, dall'altra, la necessità di evitare situazioni di conflitto d'interesse³²⁷. Ogni violazione del Codice, contestabile e giudicabile dal collegio dei questori, comporta il ritiro del *pass* e, nei casi più gravi, l'interdizione permanente dall'istituzione anche della società di appartenenza.

Secondo alcuni, la regolamentazione dei rapporti tra Parlamento e gruppi avrebbe indebolito la ricettività delle istanze sociali del primo, riducendone la vocazione pluralista³²⁸; secondo altri, invece, l'eccessiva genericità delle norme non assicurerebbe un'effettiva trasparenza nei rapporti con i lobbisti. Effettivamente, a livello europeo erano state introdotte solo norme essenziali per garantire la partecipazione dei lobbisti al processo decisionale e, alla lunga, tale genericità avrebbe potuto minare gli effetti dell'impianto. Per esempio, il non aver definito chiaramente cosa si intendesse con il termine *lobby* rischiava di far sì che un semplice cittadino potesse essere confuso con un portatore d'interessi. Tale "dimenticanza" aveva inoltre dato la possibilità di aggirare le previsioni, affidando incarichi di rappresentanza a giornalisti che hanno accesso privilegiato alle istituzioni, ma non rientrano nella categoria "*frequentatori abituali*", così come a ex deputati.

Per questi motivi, nel 2005 l'allora commissario antifrode, S. Kallas, ritenendo che le norme minime adottate dalle singole istituzioni, sulla base della comunicazione della Commissione del 1992, non riuscissero a prevenire fenomeni patologici, propose un registro unico dei lobbisti, comune per tutte le istituzioni comunitarie, con relazione semestrale obbligatoria sull'attività svolta a tutela del proprio interesse. L' "*Iniziativa*

³²⁷ Il lobbista deve sempre dichiarare la propria identità e la società per cui lavora, non diffondere presso terzi e a scopo di lucro copie di documenti ottenuti presso il Parlamento, di non vantare alcun tipo di rapporto con le istituzioni con terzi, di astenersi dal compiere azioni volte ad ottenere informazioni in modo disonesto; è inoltre obbligatorio per il lobbista dichiarare ogni contratto o consulenza offerta ed accettata da parte di europarlamentari, loro assistenti o loro familiari.

³²⁸ T. SCHABER, "*The regulation of lobbying: the quest for transparency*", in AA.VV. "*Lobbysme, Pluralisme, Integration Europeenne*", Pie, Bruxelles, 1998

*europea per la trasparenza*³²⁹ si prefiggeva di rendere più trasparente il processo decisionale circa l'assegnazione dei fondi comunitari, modificare il codice etico di pubblici funzionari e la normativa sull'accesso dei documenti comunitari e definire un quadro normativo comune a tutte le istituzioni per i rapporti con i gruppi di pressione. In questa logica, nell'Ottobre 2005, la Commissione ha promosso un dibattito che coinvolgesse tutti i cittadini sul ruolo delle istituzioni e il loro rapporto con i gruppi di pressione³³⁰. Nel Febbraio 2006, la Commissione ha licenziato il Libro Bianco su "*Una politica europea di comunicazione*", dove viene sottolineata l'importanza delle organizzazioni della società civile³³¹. Nel Maggio dello stesso anno, è stata la volta del Libro Verde sull'*European Transparency Initiative* (COM2006.194). In quest'ultimo veniva definita l'attività di *lobbying* quale azione volta ad influenzare regolarmente il processo decisionale pubblico e il lobbista come chiunque lavori con questo scopo, tanto per un soggetto pubblico quanto privato, retribuito o meno. Per la Commissione i gruppi di pressione sono attori legittimi del processo democratico e sono determinanti per portare all'attenzione del decisore questioni e competenze di cui questo fosse all'oscuro. Tale contributo deve essere però trasparente, esplicito, a pari possibilità per tutti e conosciuto dal cittadino.

Il Libro verde prevede un sistema volontario di registrazione, con incentivi per incoraggiare l'iscrizione, un codice di condotta comune e un meccanismo di controlli e sanzioni. Le attuazioni del Libro verde si sono protratte fino al 2008, quando la Commissione ha pubblicato la Comunicazione con il quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (COM2008.323). La Commissione istituiva dunque un registro di natura volontaria, che andava a sostituire il CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*), albo di esperti e portatori di interessi da cui traeva le informazioni che riteneva opportune per integrare le proprie conoscenze. I lobbisti registrati dovevano specificare il loro interesse, per chi lavoravano e con quali mezzi e rispettare un codice etico corrispondente a quello del

³²⁹ *European Transparency Initiative*, «it is [...] a combination of rules, enforcement supervision and a broad commitment to the values underpinning the rules that amounts to a credible system. [...] Because there is nothing wrong with lobbying, there should be nothing to hide» (S. KALLAS, "Mr. Smith goes to Brussels", in *The Wall Street Journal Europe*, 6 febbraio 2006). L'iniziativa fu contestata dai principali gruppi di pressione, perché intesa come restrizione all'associazionismo dei privati.

³³⁰ *Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito* (COM2005.494).

³³¹ COMMISSIONE EUROPEA, Libro Bianco "*su una politica europea di comunicazione*" (COM2006.35).

Parlamento. Gli iscritti avevano il diritto di essere ascoltati in modo privilegiato. L'attività di *lobbying* era definita quale attività finalizzata ad orientare le decisioni dell'istituzione. La Commissione, quindi, aveva adottato uno strumento simile a quello del Parlamento, fornendo, però, definizioni più chiare dei fenomeni regolati. A un anno di distanza dall'entrata in vigore del Registro, una comunicazione della Commissione³³², elaborata in un gruppo di lavoro congiunto con il Parlamento, integrato con i contributi dei soggetti interessati, elogiava, da una parte, il sistema così predisposto, notava, dall'altro, come la volontarietà dell'iscrizione non avesse attratto le principali società di *lobbying*.

Al mobilitarsi della Commissione è nuovamente intervenuto il Parlamento, che, nel maggio 2008, ha approvato una risoluzione³³³ nella quale si adottava la definizione di *lobbying* della Commissione e si sottolineava la necessità di un quadro normativo comune alle istituzioni, volto a regolare la trasparenza e la partecipazione ai processi decisionali dei portatori d'interessi, rendendo conto negli atti finali dei soggetti ascoltati. La mancanza di una disciplina comune, infatti, determinava non pochi problemi, poiché esistevano numerosi registri e norme differenti. Inoltre, alla Commissione continuava a farsi ricorso a “esperti” che non necessitavano di iscriversi nel registro dei lobbisti. Prima tappa verso una comune regolamentazione è stata nel 2009, quando un gruppo di lavoro congiunto Commissione-Parlamento ha licenziato un documento contenente i passi necessari per il raggiungimento di una disciplina comune, partendo da una pagina *web* condivisa.

Come abbiamo visto, sono state le critiche alla trasparenza e all'*accountability* delle istituzioni europee, causate dal forte sviluppo dell'attività di *lobbying* presso queste ultime, a incoraggiare l'adozione, nel 1995, del Registro di Trasparenza, seguito dalla Commissione nel 2008. Nel luglio 2011, le due istituzioni hanno unito i due strumenti separatamente previsti nell'*European Transparency Register* (TR), sulla base di un

³³² Comunicazione della Commissione europea del 28 ottobre 2009, “*Iniziativa europea per la trasparenza: il registro dei rappresentanti di interessi, un anno dopo*”.

³³³ Atto A6-0105/2008, approvato a larghissima maggioranza, sosteneva che «*Parliament recognises the influence of lobby groups on EU decision-making and therefore considers it essential that Members of Parliament should know the identity of the organisations represented by lobby groups*». Inoltre «*emphasises that equal access to all the EU institutions is an absolute prerequisite for the Union's legitimacy and trust among its citizens*».

accordo inter-istituzionale del 23 giugno (*Inter- institutional agreement, IIA*)³³⁴, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 191/29. Le due istituzioni conservano la libertà di utilizzare il registro in maniera indipendente per specifici obiettivi. Nonostante le sollecitazioni per un sistema comune in tutti gli organi dell'Unione e l'invito ad aderire all'accordo, i "Consigli" sono rimasti inerti.

Nel preambolo dell'accordo è indicata la base giuridica su cui lo stesso si fonda. Viene indicato a riguardo l'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea, al paragrafo primo e secondo, nel quale si prevede che le istituzioni debbano garantire ai cittadini e associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione, attraverso opportuni ed efficaci canali, mantenendo così un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile. Inoltre, si fa riferimento all'articolo 295 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in forza del quale è possibile per le istituzioni europee concludere accordi interistituzionali per definire le modalità di cooperazione con valore cogente.

Nel secondo capitolo dell'accordo vengono individuati i principi a cui le previsioni si attengono, quali i principi generali dell'Unione, compresi quelli di proporzionalità e non discriminazione, il diritto dei deputati del Parlamento europeo ad esercitare

Il 10/06/2015, nel registro figuravano 7788 soggetti	
Appartengono alle seguenti (sotto)categorie:	
☐ I - Società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti 929	☐ IV - Centri di studio, istituti accademici e di ricerca 533
Società di consulenza specializzate 576	Centri di studio e istituti di ricerca 388
Studi legali 90	Istituti accademici 145
Consulenti indipendenti 263	☐ V - Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose 40
☐ II - Lobbisti interni e associazioni di categoria, commerciali e professionali 3.932	Organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose 40
Imprese e gruppi 1.267	☐ VI - Organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti ecc. 363
Associazioni commerciali e di categoria 1.998	Strutture regionali 112
Sindacati e associazioni professionali 427	Altre autorità pubbliche subnazionali 105
Altre organizzazioni 240	Associazioni e reti transnazionali di autorità pubbliche regionali o di altre autorità pubbliche subnazionali 37
☐ III - Organizzazioni non governative 1.991	Altri enti pubblici o misti istituiti per legge, il cui scopo è agire nell'interesse pubblico 109
Organizzazioni non governative, piattaforme e reti e simili 1.991	

[fonte: sito istituzionale del Parlamento europeo, sezione Registro di trasparenza, aggiornato al 10/06/2015]

³³⁴ «Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policymaking and policy implementation», 22.7.2011, L. 191/29 (eur-lex.europa.eu).

senza alcun vincolo il proprio mandato e la parità di trattamento per tutti i soggetti che desiderino registrarsi.

Il Registro per la Trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione è un sistema di registrazione volontaria per chi voglia direttamente o indirettamente influenzare il processo di *decision-making*. La natura premiale del sistema fa sì che i soggetti nel registro godano di corsie preferenziali per incontrare i decisori europei. In particolare, tra i privilegi previsti vi sono: (i) la possibilità, almeno teorica, di escludere le organizzazioni non registrate da specifiche consultazioni; (ii) l'accreditamento per dodici mesi presso il Parlamento europeo; (iii) un effetto di *naming* e *shaming* per le organizzazioni non registrate; (iv) l'essere avvisati, via *mail*, nel caso di apertura di audizioni nei temi di interesse. Nell'accordo interistituzionale, vengono stabiliti i principi del Registro³³⁵, la sua struttura³³⁶, le attività incluse, la disciplina che gli iscritti devono rispettare e le eventuali sanzioni. L'accordo non usa il termine “*lobbista*”, ma si riferisce alle organizzazioni e ai lavoratori autonomi impegnati nei processi decisionali dell'Unione e nelle politiche attuative, adottando una definizione funzionale basata sul tipo di attività svolta³³⁷. L'iscrizione avviene *online* sul sito dedicato³³⁸, dove è anche possibile la consultazione. Il Registro si divide in tre sezioni. La prima raccoglie le linee guida relative all'applicazione delle previsioni e gli obblighi informativi che gravano su coloro che intendono registrarsi. La seconda detta il codice di condotta da seguire e la terza concerne i meccanismi di reclamo e i provvedimenti applicabili in caso di violazione del codice di condotta. Gli

³³⁵ La creazione e l'attuazione del Registro di trasparenza deve rispettare i principi generali dell'ordinamento dell'Unione, compresi quelli di proporzionalità e non discriminazione, nel rispetto dei diritti dei membri del Parlamento di esercitare liberamente il loro mandato e delle competenze e prerogative delle parti in causa (§ 2).

³³⁶ Dopo aver disposto le norme generali quali lo scopo, le attività che possono iscriversi e le informazioni che devono essere fornite al momento della registrazione, viene disposto un codice di condotta, nonché le misure che possano garantire il rispetto di quanto disposto e le eventuali sanzioni.

³³⁷ «*All activities [...] carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and the decision-making processes of the EU institutions, irrespective of the channel or medium of communication used*» (IIA, articolo 8). In tale definizione sono comprese quindi: le iniziative condotte attraverso i media; i *think tank*; i contatti con intermediari specializzati; i centri studi; i forum; i contatti con i membri, i funzionari o altro personale delle istituzioni; la preparazione, divulgazione e trasmissione di lettere, materiale informatico o documenti di dibattito e sintesi; l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali, iniziative sociali e conferenze; contributi volontari; partecipazione a consultazioni formali o aperte.

³³⁸ www.ec.europa.eu/transparencyregister.

iscritti, divisi in sei categorie³³⁹, sono aumentati di circa mille l'anno, includendo tanto le organizzazioni quanto i lavoratori autonomi, a prescindere dalla loro natura giuridica, impegnati in attività rientranti nell'ambito di applicazione del Registro, compresi i lobbisti *in house*, le associazioni di categoria e professionali, le società di consulenza specializzate, gli studi legali, i consulenti indipendenti e gli istituti accademici. Sono invece esclusi (articolo 10): gli operatori che prestano consulenza legale, se l'attività si riferisce al diritto di difesa; le attività delle parti sociali (sindacati, associazioni di datori di lavoro, ecc.), nell'esercizio del ruolo loro conferitogli dai Trattati; le risposte a richieste dirette e individuali di un'istituzione o di un deputato. Tra i soggetti non rientranti nell'applicazione del Registro, situazione particolare è quella delle chiese e delle comunità religiose, dei partiti politici e delle autorità locali, regionali e municipali. Questi sono chiamati a procedere alla registrazione solo quando creino o sostengano uffici, organismi giuridici o associazioni per rappresentarli nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione (articoli 11, 12 e 13).

Quando si registrano, gli attori forniscono informazioni generali³⁴⁰ e specifiche³⁴¹, consentono a che tali informazioni siano rese pubbliche, ne garantiscono la correttezza, accettano di rispettare il codice di condotta, compresa la modalità di trattamento di eventuali reclami loro mossi e l'applicazione delle relative sanzioni, e prendono atto della possibilità che Parlamento e Commissione divulgino documenti relativi alla loro attività. In particolare, impegnandosi nel rispetto del codice di condotta (allegato III), che delinea il comportamento cui bisogna attenersi nel rapporto con le istituzioni, i lobbisti devono identificarsi e indicare il soggetto per cui lavorano o il cliente che rappresentano, dichiarare gli interessi di cui sono portatori, gli obiettivi e le finalità promosse ed evitare comportamenti disonesti. Inoltre, dovranno astenersi dal rivendicare relazioni ufficiali con l'Unione nei rapporti con i terzi, dal vendere a questi documenti ricevuti e dall'indurre i membri delle istituzioni a contravvenire alle norme di comportamento. Infine, gli iscritti devono garantire la correttezza, completezza e

³³⁹ Articolo 9: (i) Società di consulenza specializzare, studi legali e consulenti indipendenti; (ii) lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali; (iii) organizzazioni non governative; (iv) centri di studio, istituti accademici e di ricerca; (v) organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose; (vi) organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, altri enti pubblici o misti.

³⁴⁰ Denominazione, indirizzo, numero di telefono, indirizzo e-mail e sito internet dell'organizzazione, mandato, settori di interesse, attività, numero di persone coinvolte dell'attività.

³⁴¹ Proposte legislative di interesse e informazioni finanziarie in riferimento all'ultimo esercizio concluso.

l'aggiornamento delle informazioni fornite. Le sanzioni previste in caso di violazione variano dalla notifica scritta alla sospensione, fino alla cancellazione dal Registro per due anni, insieme al ritiro dei *badge* di accesso al Parlamento. Secondo il meccanismo di *naming and shaming*, è prevista la possibilità di fare pubblica menzione nel Registro del provvedimento adottato.

Data la rapida evoluzione del sistema, dopo la presentazione presso la Commissione Affari costituzionali e l'adozione in plenaria del rapporto Gualtieri sulle possibili modifiche del IIA, il sistema è stato revisionato, per permettere una maggiore trasparenza. Il nuovo accordo è stato stipulato tra il 2013 e il 2014 ed è entrato in vigore dal 1° gennaio 2015³⁴². Come il precedente accordo, vengono dettati i principi cui si ispira il Registro e ne viene stabilita la struttura. Tra i miglioramenti apportati possiamo sottolineare la maggiore semplicità nella registrazione e nella navigazione del sito dedicato, una maggiore precisione nella definizione delle attività incluse nell'ambito d'applicazione del Registro e nelle informazioni che devono essere fornite al momento della registrazione, maggiori incentivi per l'iscrizione³⁴³, nuove previsioni per le segnalazioni e i reclami, un aggiornamento più frequente delle iscrizioni e una procedura di accreditamento al Parlamento europeo migliorata. Infine, sono stati posti emendamenti al Codice di condotta, che riguarda tutti i rappresentanti degli interessi, non solo quelli registrati³⁴⁴. L'attuazione del sistema è affidata ad una struttura operativa comune, denominata “*Segretariato congiunto del registro per la trasparenza*” (SCRT), composto da un gruppo di funzionari del Parlamento europeo e della Commissione europea e coordinato da un capo unità presso il segretariato generale della Commissione. L'SCRT elabora orientamenti attuativi e interpretativi³⁴⁵,

³⁴² «Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea», 19.9.2014, L. 277/11 (eur-lex.europa.eu).

³⁴³ Tra gli incentivi previsti vi sono la possibilità per gli iscritti di chiedere l'accesso al Parlamento europeo, di ricevere avvisi dalla Commissione sui futuri lavori e sulle pubbliche consultazioni, nelle quali sarà loro riservato un trattamento differente; inoltre, lo *staff* della Commissione deve chiedere se gli interessati sono iscritti e i Commissari, i membri dei Gabinetti e dei Direttori generali possono incontrare i soli soggetti registrati.

³⁴⁴ Commissione europea - Comunicato stampa: “*Verso una maggiore apertura: la Commissione si impegna ad accrescere la trasparenza*”.

³⁴⁵ Gli orientamenti attuativi del Registro per la trasparenza elaborati dal SCRT il 21 gennaio 2015 «*mirano ad integrare e chiarire alcune parti dell'accordo e costituiscono una guida pratica per i soggetti che intendono registrarsi*» (1.Obiettivi e destinatari), basandosi sull'esperienza, le domande

controlla la qualità del contenuto del Registro, monitorando l'intero sistema con ottocento verifiche annuali, e pubblica rapporti annuali, previa consultazione dei soggetti interessati, presentati ai vicepresidenti competenti del Parlamento e della Commissione. Gli iscritti che non producono le giuste informazioni possono essere esclusi dal sistema.

Data la natura volontaria del sistema previsto non è illegale fare *lobbying* presso le istituzioni europee senza essere registrati. Il Parlamento europeo auspica alla creazione di un sistema ad iscrizione obbligatoria, che riguardi tutte le istituzioni europee (Commissione, Parlamento e Consiglio), sin dal 2008³⁴⁶ e la richiesta sembra di possibile realizzazione da quando il nuovo presidente della Commissione, J. C. Juncker, ha annunciato di voler introdurre un sistema simile entro il 2016³⁴⁷.

Il progetto prevede un sistema di registrazione più stringente. Sono richieste informazioni ulteriori sulla partecipazione a comitati, forum, intergruppi e strutture analoghe dell'Unione, oltre alla segnalazione dei fascicoli legislativi di interesse, con l'obbligo di rendere note le risorse finanziarie dedicate a tali attività. Inoltre, verrebbero semplificati i meccanismi sanzionatori, così da esercitare un controllo più rigoroso sulle violazioni della disciplina. Infine, diventerebbe obbligatorio registrarsi per chi voglia incontrare membri della Commissione, di gabinetto e direttori generali, così come per tutte le organizzazioni che vogliano prendere parola in seno alle audizioni parlamentari.

Al di là dei futuri sviluppi, la Commissione Juncker ha già adottato il 25 Novembre 2014 due decisioni sull'obbligo di pubblicare le informazioni riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e i direttori generali con le organizzazioni e i liberi professionisti³⁴⁸. Ai sensi degli articoli 10 e 11 del TUE sopra visti (v. § 6) e degli

e gli insegnamenti tratti nel corso del tempo. Questi spiegano passo dopo passo come compilare il modulo di registrazione e come aggiornare le informazioni inserite.

³⁴⁶ *Development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions 2007/2115(INI).*

³⁴⁷ *“Un nuovo inizio per l'Europa Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea”.* 10) Un'Unione di cambiamento democratico: «Mi impegno inoltre a migliorare la trasparenza nei contatti con i portatori d'interessi e i lobbisti. I cittadini hanno il diritto di sapere con chi si confrontano i Commissari, il personale della Commissione, i deputati al Parlamento europeo o i rappresentanti del Consiglio nell'ambito dell'iter legislativo. Propongo pertanto al Parlamento e al Consiglio di elaborare un accordo interistituzionale per la creazione di un registro obbligatorio dei lobbisti, valido per tutte e tre le istituzioni. La Commissione darà il buon esempio».

³⁴⁸ COMMISSIONE EUROPEA, decisioni C(2014) 9051 final e C(2014) 9048 final.

orientamenti politici della Commissione, la prima decisione ritiene «*opportuno che membri della Commissione rendano pubbliche le informazioni sulle riunioni che essi stessi o i membri dei loro gabinetti tengono con le organizzazioni o i liberi professionisti riguardo a questioni relative al processo decisionale dell'Unione e all'attuazione delle sue politiche*», mentre la seconda estende lo stesso obbligo ai direttori generali.

La generale obbligatorietà del sistema potrebbe comportare, però, il sorgere di alcune perplessità riguardo la legittimità del sistema, mancando un'esplicita base legale per tale previsione. La trasparenza dell'attività di *lobbying*, infatti, non è disciplinata nei Trattati e, come si evince dall'articolo 5, comma 2, TUE, «*l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti*», secondo il principio di attribuzione, mentre «*qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri*». L'obbligatorietà del registro potrebbe essere in conflitto anche con alcuni diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Per esempio, potrebbe contrastare con l'articolo 11³⁴⁹ e l'articolo 15³⁵⁰, con i quali vengono stabilite le libertà di espressione e informazione, che includono la libertà di contattare i membri del Parlamento, e la libertà di condurre un'attività professionale. Gli articoli 7 e 8, invece, tutelano la *privacy* ed eventuali restrizioni di quanto garantito dalla Carta dovrebbero essere giustificate e proporzionali. Un'ulteriore critica all'introduzione di un sistema obbligatorio potrebbe essere fatta in relazione alla libertà di svolgimento del mandato in capo ai parlamentari. Questa potrebbe ritenersi limitata allorquando ai membri del Parlamento si vietasse di incontrare rappresentanti non iscritti. Infine, l'introduzione di un registro obbligatorio potrebbe irrigidire troppo il sistema, chiudendo i canali di comunicazione con la società civile e favorendo lo sviluppo di un'attività parallela illegittima.

³⁴⁹ Articolo 11_ "*Libertà di espressione e d'informazione*": «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati».

³⁵⁰ Articolo 15_ "*Libertà professionale e diritto di lavorare*": «1. Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. 2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. 3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione».

Riguardo l'obiezione sull'assenza di una base legale, all'articolo 11, comma 1, TUE si fa riferimento all'importanza della consultazione dei cittadini e delle associazioni rappresentative e al secondo comma viene stabilito che *«le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile»*. Inoltre, la Commissione è specificatamente obbligata a condurre ampie consultazioni delle parti interessate per assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione (comma 3). La questione della trasparenza è affrontata anche all'articolo 15 TFUE, dove al primo comma è stabilito che *«al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile»*. Da questa breve disamina, risulta che la trasparenza è uno degli obiettivi principali dell'Unione europea, per la realizzazione dei quali è possibile agire anche al di là del principio di attribuzione (i cc.dd. poteri impliciti, ex articolo 352 TFUE). Base legale per tale iniziativa può essere rintracciata, inoltre, nell'articolo 298 del TFUE, che consente al Parlamento e al Consiglio di stabilire, tramite la procedura legislativa ordinaria, previsioni per assicurare che le istituzioni europee perseguano le proprie missioni con il supporto di un'aperta e indipendente amministrazione.

Lobbying regulation in EU Member States

Member State ¹²	Legislation on lobbying	Code of conduct for lobbyists	Transparency register for lobbyists
Austria	Yes, since 2013	Yes, by legislation	Yes, mandatory
Croatia	No	No	Voluntary, self-regulated
Czech Rep.	No	Self-regulation	No
Denmark	No	Self-regulation	No (existed in 2012)
Finland	No	Self-regulation (2012)	No
France	National Assembly rules of procedure (1/1/2014)	Approved by National Assembly bureau	Yes, voluntary
Germany	Bundestag's rules of procedure	No	Voluntary register for Bundestag lobbyists
Ireland	Registration of Lobbying Bill 2014 (pending)	Will be introduced by Lobbying Act	Will be made mandatory under Lobbying Act
Italy	No	Self-regulation	No
Latvia	No	Self-regulation (2012)	No
Lithuania	Lobbying Act 2001	Lobbyist's Code of Ethics	Yes, mandatory
Netherlands	Parliamentary rules of procedure (since 2012)	No	Mandatory register of entities accessing parliament
Poland	Legislation (7.3.2006)	No	Yes, mandatory
Romania	No	Self-regulation (2010)	Yes, voluntary
Slovenia	Legislation (2011)	Self-regulation	Mandatory by legislation
Spain	No	Self-regulation	No
Sweden	No	Self-regulation (2005)	No
United Kingdom	Transparency of Lobbying Act 2014	No	Mandatory (upcoming)

[fonte: EU Transparency Register, Briefing , dicembre 2014, PE 542.170]

L'impegno del Parlamento europeo fa emergere chiaramente la centralità che i gruppi di pressione hanno nel processo decisionale comunitario e sottolinea il carattere e la natura dell'istituzione. Mentre i Parlamenti nazionali vivono in un periodo di "crisi", causata dalla competizione con gli Esecutivi e i Consigli regionali, e cercano in ogni modo di difendersi dalla erosione dei propri poteri a favore di tali soggetti, con risultati opposti il più delle volte, quello europeo è riuscito nel tempo ad ottenere maggiori poteri e ad affermarsi nel sistema comunitario, collaborando con l'Esecutivo ed aprendosi alla società civile. Tale evoluzione sottolinea con forza come il Parlamento europeo non possa essere inserito nel modello storico-politico tipico dei legislativi nazionali e la modalità scelta per rapportarsi con la società civile ne fa il fulcro della forma di governo dell'Unione. Che sia d'esempio per un cambio di rotta dei Parlamenti "antichi"?

6.2. *L'attività di lobbying nell'Unione europea*

I rapporti tra gruppi e istituzioni si sono evoluti di pari passo con il processo di integrazione europea. Già dagli anni Cinquanta e Sessanta i gruppi di interesse erano presenti a Bruxelles, sebbene il procedimento d'integrazione europea fosse agli albori. Non essendo ancora sviluppato l'impianto comune per la delineazione delle politiche pubbliche, si privilegiava l'approccio intergovernativo e l'attività di *lobbying* veniva svolta prevalentemente nei Paesi di origine. Nell'Unione erano però già presenti numerose organizzazioni, tanto di carattere verticale, rappresentanti, cioè, di interessi a livello nazionale, che orizzontale, in una rappresentanza transnazionale di interessi in materie particolari. Si parla in questo periodo di *fusional lobbying* (dal 1957 al 1970).

In un secondo momento, invece, le decisioni sull'influenza da esercitare nei processi europei venivano prese direttamente a Bruxelles, per poi essere attuate nei singoli Paesi membri. Dagli anni Settanta a metà degli anni Ottanta, la "stagnazione" del processo di europeizzazione ha fatto prevalere le istanze di livello nazionale e questo si denotava anche da una prevalenza del Consiglio sulla Commissione. È questo il c.d. *diplomatic lobbying*, dal 1971 al 1987. Il numero delle organizzazioni è continuato a salire costantemente: se negli anni Settanta erano oltre 300, nel 1980 se

ne registravano 439 e 1986 ben 659³⁵¹. Successivamente, la nascita di un'istanza propriamente europea, la prevalenza della Commissione sul Consiglio, e, di conseguenza, l'autonomia della volontà dell'Unione in luogo del carattere intergovernativo ha fatto sì che l'attività di influenza si trasferisse progressivamente nella capitale europea. Si è affermato così lo *strategic lobbying*, dal 1988 al 2005. Oggi le organizzazioni iscritte, come abbiamo visto, sono oltre 7700 e può parlarsi di un *trasversal lobbying*. L'attività di pressione è passata da settoriale a trasversale, da un approccio per lo più d'opposizione ad uno propositivo, tecnico più che politico.

Questo mutamento nel comportamento dei gruppi di pressione dimostra la forte reattività di questi nel modificare il proprio *modus operandi* al cambiamento della conformazione dei processi decisionali nell'impianto europeo. Nell'ambito dell'Unione europea l'attività di *lobbying* è favorita, dato che le istituzioni tendono ad agire utilizzando le organizzazioni come filtro per coinvolgere la società civile e cooperare con questa, tanto da far identificare Bruxelles come il “*paradiso dei lobbisti*”³⁵². Con l'aumentare delle competenze dell'Unione sono mutati anche i gruppi di interesse nazionali, che operano maggiormente in collaborazione con gli omologhi degli altri Stati membri. Ne risulta una politica europea degli interessi non più “*bottom up*”, nella quale gli interessi nazionali creano quelli dell'Unione, né “*top down*”, dove la coordinazione avviene a livello centrale, ma un processo multilivello, che cerca di coinvolgere tutti i livelli decisionali.

Il lobbista europeo agisce, quindi, in stretta collaborazione con le istituzioni. Il primo passo consiste solitamente nel monitoraggio dell'attività di queste. Successivamente, è necessario provvedere all'elaborazione di una lista delle persone coinvolte, sulle quali è possibile fare pressione prevedendo quali possano essere le eventuali interferenze con gli altri settori. È indispensabile poi comporre uno “scadenziario” delle attività nei processi decisionali, per sapere quando contattare il Parlamento, la Commissione e il Consiglio e quando controllare l'andamento delle attività decisionali per conoscere gli eventuali risultati. È necessario, comunque, porre in essere una strategia specifica per il caso concreto, utilizzando l'argomentazione più

³⁵¹ G. PIRZIO AMMASSARI, “*L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*”, Euroma, Editrice universale di Roma- La Goliardica, 2004.

³⁵² La Corporate Europe Observatory (CEO) nel suo “*Lobby planet. Brussels*”, crea una vera e propria guida per orientarsi nel Paese del lobbying

efficace possibile. La chiave per una buona riuscita dell'attività di influenza è la continua verifica della propria posizione e il conseguente adeguamento al processo legislativo comunitario. Naturalmente, i soggetti che sono abituati a fare *lobbying* nel proprio Stato saranno più propensi all'attività di pressione a livello europeo.

L'ambito in cui si trovano ad operare i lobbisti europei è profondamente differente rispetto a quello nazionale. Le caratteristiche dell'ordinamento, infatti, quali la molteplicità delle figure istituzionali, la frammentazione sovranazionale degli interessi e la complessità delle procedure decisionali mettono a dura prova le capacità dei rappresentanti. Le attività sono spesso dispersive e il sistema politico è molto più ampio e suscettibile di cambiamenti³⁵³. Le tecniche di *lobbying* possono vedere un intervento tanto dall'alto, direttamente verso le istituzioni, quanto dal basso, partendo dai singoli Stati membri. Le strategie sono per lo più attive, verso tutte le istituzioni europee, aperte all'attività di pressione a tutti gli stadi del procedimento.

In ambito europeo, sono numerose le istituzioni nate proprio a fini consultivi, "mete" imprescindibili per i lobbisti. Ne sono esempio il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle Regioni e lo stesso Parlamento europeo. Spesso, inoltre, vengono poste in essere consultazioni *online* su specifiche proposte di legge. Le caratteristiche per un *lobbying* efficace a livello dell'Unione europea sono quindi la precisione, la sintesi, la chiarezza, la tempestività, la competenza tecnica, la disponibilità durante l'intero processo decisionale e la rapidità nel dare risposte alle questioni sociali³⁵⁴. Queste doti professionali richieste sono strettamente collegate alle risorse di un'organizzazione, per questo si distingue spesso tra interessi deboli e interessi forti. Questi ultimi sono dotati di maggiori risorse e grande capacità di concentrazione su di una specifica *issue*. Grande rilevanza hanno, inoltre, le cc.dd. *organizzazioni ombrello*, che coordinano le attività di diversi gruppi che perseguono uno scopo comune.

³⁵³ Numerosi sono i soggetti nei confronti dei quali agire e i punti di accesso durante i processi decisionali, come può vedersi nello schema.

³⁵⁴ Secondo l'*EU Lobbying Handbook* di A. GEIGER, per fare *lobbying* in modo efficace ed efficiente è necessario: stabilire una relazione di lungo termine con politici e funzionari; rivolgersi al giusto funzionario al momento giusto; riportare le sole informazioni richieste e rilevanti, ma accuratamente e velocemente; non mentire; essere di aiuto e di supporto anche se non si hanno interessi in gioco in un determinato momento; avere un atteggiamento attivo, introducendo idee costruttive.

Diversi sono i modi per promuovere gli interessi di uno Stato membro. *In primis*, le rappresentanze e gli uffici dei governi nazionali, regionali e locali sono stati istituiti a Bruxelles proprio a tale fine. È possibile, inoltre, promuovere temi specifici durante il semestre di presidenza dell'Unione. Un “*lobbying* statale” viene fatto anche attraverso la partecipazione a gruppi di esperti, la creazione di centri di ricerca, tavoli di lavoro, *think tank* e gruppi parlamentari. La promozione degli interessi particolari avviene con la partecipazione alle consultazioni pubbliche o a quelle informali che la Commissione pone in essere con gli Stati membri. Infine, l'attenzione può concentrarsi sull'utilizzo di gruppi di esperti che partecipano alle analisi di impatto o sull'influenza dei *Committee* istituiti per specifiche questioni.

Queste diverse tipologie di *lobbying* presentano diversi livelli di efficacia e onerosità e richiedono diversi livelli di competenza e professionalità. In generale, la struttura dei gruppi che si rivela solitamente più efficace è quella transnazionale, che si riveli flessibile per le evenienze procedurali, che abbia una forte *membership* di carattere sia verticale che orizzontale³⁵⁵ e che persegua un interesse di carattere ampio ed “europeo”³⁵⁶.

Le funzioni del lobbista europeo sono quelle di fornire competenze ed *expertise*, favorire la cooperazione tra organizzazioni di interesse e istituzioni comunitarie e dare informazioni di qualità tempestivamente. Così agendo il rappresentante degli interessi diviene figura centrale della funzione informativa dell'Unione europea. In una struttura circolare, infatti, il passaggio per i gruppi è essenziale tanto nell'approccio *bottom up* (cittadini/organizzazioni/decisore) quanto in quello *top down* (decisore/organizzazioni/cittadini). I gruppi di interesse rappresentano meccanismi di legittimazione delle istituzioni dell'Unione e delle loro decisioni, riempiendo un *vacuum* di legittimazione che sempre più viene percepito dall'opinione pubblica³⁵⁷. Il fenomeno è d'altra parte inevitabile e indispensabile per un sistema democratico pluralista. L'attività di *lobbying* diviene così uno degli strumenti di realizzazione della

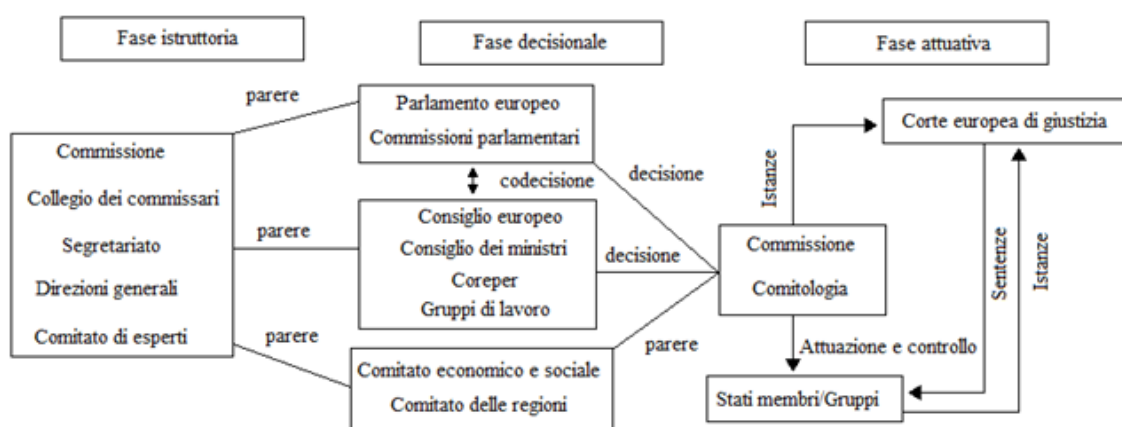
³⁵⁵ Solitamente, hanno più autorevolezza le organizzazioni con finalità *no profit* e con disponibilità di ingenti risorse.

³⁵⁶ Ovvero, che sia incluso in una *issue* regolata dalla normativa dell'Unione.

³⁵⁷ L'idea del carattere indispensabile dell'attività dei gruppi di pressione, soprattutto in ambito europeo, è sostenuta da D. Gueguen, secondo il quale «*lobbying is not about putting pressure on people, but helping them to find a solution*».

democrazia diretta e, per questo, deve rispettare i caratteri già visti in precedenza (v. capitolo 1, §§ 4.3)³⁵⁸.

Nel corso dell'ultimo decennio, le nuove modalità di apertura agli *stakeholders* delle istituzioni europee hanno messo alla prova le capacità dei lobbisti. In particolare, forti mutamenti sono occorsi con l'introduzione dei criteri di *better regulation* a partire dal Libro Bianco sulla *governance* europea del 2001 e, più sistematicamente, dal pacchetto del 2002³⁵⁹. Dal primo gennaio 2003, e definitivamente dal 2005, la Commissione ha adottato un modello di *impact assessment*, che, in maniera simile alla nostra Air, valuta l'impatto nell'ordinamento di tutte le iniziative presenti nel programma legislativo annuale (con l'eccezione dei Libri Verdi, considerati troppo generici). L'*impact assessment* è quindi momento conclusivo della riflessione sulla direzione da impartire alle politiche comunitarie. Già nel 2002 il Segretariato Generale della Commissione europea aveva predisposto le linee guida sulle modalità di svolgimento dell'attività, aggiornate successivamente nel 2005 e nel 2009, per formulare proposte sulla migliore qualità della legislazione³⁶⁰. Nel 2007 la Commissione si è dotata di un *Impact Assessment Board* (IAB), che, composta da cinque membri provenienti da altrettante Direzioni Generali dei principali ambiti di valutazione (economico, sociale, ambientale e macroeconomici), è incaricato di controllare l'effettiva qualità della legislazione europea. Inoltre, per "chiudere" il



[Le tre fasi del policy making Ue. Fonte: "I gruppi d'interesse", L.Mattina]

³⁵⁸ Sono requisiti necessari per un democrazia diretta l'apertura dei processi decisionali agli *stakeholders* e l'uguaglianza nella partecipazione, la trasparenza e la pubblicità dei procedimenti e la natura vincolante della decisione.

³⁵⁹ Il "*Better regulation action plan*" frutto del rapporto Mandelkern.

³⁶⁰ Tali linee guida in base ad un accordo inter istituzionale del 2003 sono state condivise anche dal Parlamento e dal Consiglio (*Common approach to impact assessment*).

*policy cycle*³⁶¹, dal 2010, su iniziativa della seconda Commissione Barroso è stato introdotto un sistema di valutazione *ex post*³⁶².



Rispetto al “ciclo di vita” di una normativa comunitaria, vi sono quindi almeno due momenti chiave nei quali la Commissione apre le porte alle interazioni con gli *stakeholders*: nella

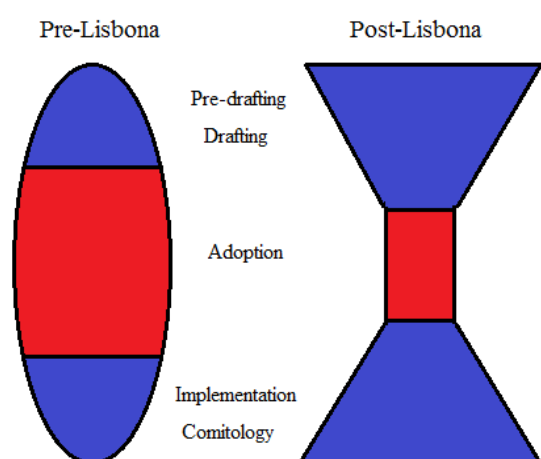
fase precedente alla stesura, quando si svolgono consultazioni pubbliche, e nella fase di monitoraggio successiva, quando si svolgono ulteriori consultazioni per verificare se sia possibile migliorare la disciplina³⁶³. Questa tendenza è confermata dal mutamento della curva di influenza esercitabile durante il processo decisionale europeo. Se prima del Trattato di Lisbona l’attività di pressione si concentrava al momento dell’adozione delle decisioni, dopo il 2009 i gruppi concentrano la loro attività nella fase precedente, la scrittura dei provvedimenti (*drafting*), e successiva, l’attuazione (*implementation*)³⁶⁴.

³⁶¹ Il ciclo di vita di un provvedimento inizia con il rilevamento di un’istanza sociale, che può attrarre l’attenzione dell’opinione pubblica e raggiungere lo stato di “problema politico”, successivamente, può essere messo nell’agenda ufficiale e divenire oggetto del *decision making*; presa la decisione, questa deve essere attuata e, nel caso, modificata in base alla sua effettività e, infine, utilizzata nelle controversie.

³⁶² Idealmente, si immaginava una regola obbligatoria che imponesse la necessità di una valutazione dell’impatto della regolamentazione esistente prima di procedere all’analisi per una nuova disciplina sostitutiva. Allo stato delle cose, non è ancora chiara la metodologia da utilizzare per la valutazione successiva delle politiche comunitarie, soprattutto per quelle che non comportano esborso di risorse finanziarie. Per queste ultime è invalsa una metodologia volta a valutare l’efficienza, l’efficacia, la rilevanza e l’utilità delle azioni. In futuro, ruolo incisivo dovrà essere svolto dai Parlamenti nazionali, soggetti più prossimi a valutare gli effetti delle decisioni, per lo più dagli stessi attuate, e dalla Commissione, incaricata degli eventuali procedimenti sanzionatori.

³⁶³ Spesso, il ciclo si ripete più volte per la stessa iniziativa, ad esempio quando la Commissione segue la tradizionale sequenza “*Green paper-White paper-Direttiva*”. I *green papers* e i *white papers*, infatti, sono documenti di consultazione e interazione con gli *stakeholders*, non legalmente vincolanti; i primi, come accennato, dettano i generali orientamenti futuri della Commissione, mentre i secondi indicano una futura proposta della stessa.

³⁶⁴ In particolare, mentre in Commissione l’attenzione si concentra come visto sulle consultazioni (soprattutto nel caso di *green papers*, i *white papers* e le *draft laws*), in Parlamento, l’attività viene svolta in commissione, verso i relatori.



[Curva dell'influenza: le opportunità ad ogni fase del processo.
Fonte: "Reshaping European lobbying", D. Gueguen]

Quando viene individuata la necessità di un'iniziativa, questa viene inserita nel programma annuale della Commissione e ne viene delineata una *roadmap*³⁶⁵. Si crea poi un *Impact Assessment Steering Group*, composto da rappresentanti delle Direzioni Generali interessate e competente per l'attuazione dell'*Impact Assessment*. L'organizzazione del lavoro è affidata alla c.d. *lead DG*, che coinvolgerà le altre in riunioni

periodiche³⁶⁶. Se lo strumento è visto con favore in relazione alla produzione di una *better regulation*, d'altra parte comporta un ritardo nell'assunzione della decisione e il possibile rischio della trasformazione della stessa in una mera trasposizione dei pareri dei tecnici, a cui sarebbe di fatto ceduto il potere legislativo.

Le analisi di impatto della Commissione devono distinguere tra impatti economici, sociali e ambientali e richiedono metodologie specifiche per valutare la sussidiarietà e la proporzionalità della previsione. Solitamente, gli *impact assessment* contengono una delineazione degli obiettivi che la normativa si prefigge e la successiva valutazione costi-benefici viene compiuta rispetto al raggiungimento di questi ultimi. Inoltre, metodologie specifiche sono adottate per misurare l'impatto in termini di competitività e dell'impatto sulle piccole e medie imprese³⁶⁷.

Come abbiamo potuto rilevare nell'ambito del nostro ordinamento, anche nell'Unione l'analisi di impatto ha avuto scarsa applicazione e risultati deludenti, tanto che è attualmente in discussione il raggiungimento di un nuovo accordo

³⁶⁵ Individuazione degli obiettivi e delle motivazioni dell'intervento, delle opzioni alternative considerate e delle iniziative di consultazione previste prima della adozione della proposta. Per un'efficace attività di *lobbying* sarà necessario intervenire prima della presentazione della *roadmap*, nelle consultazioni previste, o in via informale durante la stesura della proposta.

³⁶⁶ Il sistema appare molto simile a quello visto nel nostro ordinamento (capitolo I, §§3.3): la *lead DG* svolge un ruolo simile al nostro DagI, competente per il coordinamento degli Uffici giuridici ministeriali interessati al provvedimento.

³⁶⁷ Le attività svolte nell'ambito dell'*Impact assessment*, comprese le relazioni della *Impact Assessment Board* sono interamente consultabili sul sito ec.europa.eu/smart-regulation/.

interistituzionale, per una migliore regolamentazione (accordo c.d. “*legiferare meglio*”), che modifichi l’attuale “*gentlemen’s agreement*”³⁶⁸.

Molti altri sono i canali di comunicazione con cui la Commissione interagisce con la società civile. Il Gruppo pilota di imprese europee (*European Business Test Panel*, EBTP) dal 2008 confluito nei *panel* delle piccole e medie imprese (*Small and medium-sized enterprises*, SMEs), ne è un esempio. Questo è strumento che consente di ricevere *feedback* sull’impatto delle iniziative perseguite direttamente dai soggetti che ne sono stati affetti³⁶⁹. Uno scambio di informazioni è possibile anche grazie a SINAPSE e-Network, piattaforma di comunicazione *web*, che offre strumenti per promuovere un migliore utilizzo delle competenze nelle politiche di *governance* dell’Unione europea³⁷⁰. Il sito “la vostra voce in Europa”³⁷¹, che raccoglie numerosi questionari *online* accessibili a tutti, è ulteriore veicolo per comunicare con le istituzioni³⁷². I gruppi di esperti, organi consultivi, permanenti o temporanei, comprendono esperti del settore pubblico e privato e sono incaricati di consigliare la Commissione nella predisposizione delle iniziative legislative, senza alcun potere di decisione formale. Questi gruppi sono elencati in uno specifico Registro³⁷³ disposto dalla Commissione. Infine, le Direzioni generali della Commissione possono organizzare incontri *ad hoc* su determinate questioni.

6.3. Le similarità e le differenze con il sistema americano.

Gli Stati Uniti d’America e l’Unione europea sembrano posizionarsi agli antipodi su di una ideale scala delle diverse possibili gradazioni del federalismo. Se i primi rappresentano l’archetipo dello stato federale, ordinamento maturo e stabile, quello dell’Unione, invece, è un ordinamento giovane, non configurabile secondo alcuno schema tipico di modello di stato. Entrambi, però, si ispirano ai principi del costituzionalismo anglosassone di Hobbes e Locke, che fonda la democrazia sulla

³⁶⁸ L’accordo, essendo stato stipulato nel 2002, è privo di vincolatività. L’articolo 295 TUE, in vigore dal 2009, conferirebbe al futuro accordo valore giuridico e, dunque, vincolerebbe le istituzioni sottoscriventi.

³⁶⁹ Maggiori informazioni su ec.europa.eu/growth/.

³⁷⁰ Maggiori informazioni su europa.eu/sinapse/.

³⁷¹ Maggiori informazioni su ec.europa.eu/yourvoice/.

³⁷² I gruppi di pressione non sono favorevoli a tale strumento, poiché ritengono non possano prendere il posto degli incontri diretti, più efficaci.

³⁷³ ec.europa.eu/transparency/regexpert/.

scomposizione, contrapposizione e ricomposizione degli interessi. Dunque, in entrambi gli ordinamenti il processo legislativo è il frutto di una negoziazione continua tra gli interessi, che produce una decisione non precostituita, ma un articolato *iter* di confronto tra le istanze.

L'assenza di partiti politici strutturati come nei tradizionali paesi europei, dove oltre alla funzione di macchina elettorale questi esperiscono quella di cerniera tra istituzioni e società, determina una maggiore rilevanza delle *lobbies*, che operano come unici intermediari istituzionali. In questi contesti, le norme introdotte mirano a rendere trasparente il processo decisionale per garantirvi loro la partecipazione. Le *lobbies* sono, quindi, parti attive nella delineazione delle politiche pubbliche, tanto negli Stati Uniti quanto nell'Unione. L'insieme delle norme che disciplinano la necessaria inclusione degli interessi hanno inciso sulla forma di governo, che diviene a “*interessi garantiti*”, nella quale i rapporti fra le istituzioni e i gruppi di pressione sono trasparenti e contribuiscono a determinare l'indirizzo politico. Sono caratteri comuni ai due ordinamenti la preventiva consultazione dei gruppi, il coinvolgimento di portatori di interesse e la piena legittimazione del *lobbying*. Questi caratteri si riverberano sulla qualità e sull'effettività delle decisioni assunte.

Possiamo individuare similitudini e differenze anche nelle strategie dell'attività. Sono comuni i contatti diretti, le audizioni, i *dossier*, le lettere, le conferenze, gli incontri informali e gli scambi di informazioni. Le differenze discendono per lo più dai diversi assetti istituzionali³⁷⁴, il diverso approccio culturale e la diversa logica di governo, maggioritaria in America (conflitto), di compromesso in Europa (negoziato). Se negli Stati Uniti si mira a bloccare un provvedimento più che cambiarlo, nell'Unione europea le attività di pressione tentano di modificare il testo, inserendo emendamenti specifici³⁷⁵. Negli Stati Uniti, quindi, il *lobbying* è per lo più indiretto e “aggressivo”, poiché cerca di influenzare l'opinione pubblica e incidere sul rapporto di legittimazione. I lobbisti sono più numerosi e i rappresentanti politici avranno il timore di non essere rieletti se non rispondono alle esigenze veicolate dai gruppi con

³⁷⁴ R. VAN SCHENDELEN, “*Machiavelli in Brussels. The art of lobbying in the Eu*”, Amsterdam university press, Amsterdam, 2002. C. MAHONEY, “*Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union*”, Georgetown University press, Washington, 2008. IDEM, “*Lobbying success in the United States and the European Union*”, in *Journal of public policy*, 27, 2007

³⁷⁵ Per fare questo, il lobbista individuerà il relatore di maggioranza, in carico dell'organizzazione delle proposte di emendamento, il relatore di minoranza e i membri chiave del Parlamento.

coalizioni e *grass roots*. Inoltre, essendo in America le elezioni particolarmente dispendiose, i lobbisti influenzano fortemente i processi decisionali tramite il finanziamento delle campagne elettorali. Nell'Unione, il timore della mancata rielezione è meno sentito, essendo poco avvertita la pressione dell'opinione pubblica. Il *lobbying* è per lo più diretto e "amichevole" e si svolge tanto negli Stati membri quanto in ambito europeo. A Bruxelles il sistema include i gruppi di interesse nel meccanismo comunitario. L'integrazione è tale da far parlare di reti e partenariato, di *advocacy* più che di *lobbying*. Il particolare sistema politico, dunque, incide sulle modalità in cui l'attività viene svolta. Se negli Stati Uniti prevalgono incontri diretti con soggetti influenti delle Camere e dell'Esecutivo, mobilitazioni della società e contributi elettorali, nell'Unione l'influenza si focalizza sulla fase consultiva, cercando di far introdurre alla legislazione emendamenti a sé favorevoli.

Nell'Unione europea, così come negli Stati Uniti d'America, i punti di accesso sono molteplici, data la forte separazione dei poteri e la notevole apertura istituzionale. Negli Stati Uniti, in particolare, i gruppi tendono spesso a "monopolizzare" alcuni luoghi di *policy* (c.d. *venue shopping*)³⁷⁶.

Se in entrambi i casi la regolazione prevista risponde alla necessità di risolvere il problema della mancanza di trasparenza nel processo decisionale, una delle differenze più profonde tra i due sistemi è la forma della regolamentazione prevista. In America viene posta una disciplina giuridica a carattere obbligatorio, nell'Unione, invece, l'attività trova fondamento in codici di condotta e strumenti volontari. Vedremo successivamente i pro e i contro di un sistema obbligatorio o volontario (v. capitolo 3, §§ 2.2), concentriamoci ora sulle differenze tra le regolamentazioni previste nei due ordinamenti in considerazione e sui loro punti di forza e svantaggi.

I costi del modello statunitense si individuano soprattutto nell'inadeguatezza della definizione dell'ambito di applicazione dell'obbligo di registrazione imposto. È difficile individuare la durata dei contatti lobbistici effettuati, laddove la normativa preveda che solo chi impieghi il venti per cento della propria attività lavorativa in tre mesi a questo fine sia tenuto ad iscriversi. Inoltre, visto il limite stabilito, sono possibili scappatoie per le società di *lobbying* assumendo lavoratori indipendenti, spesso

³⁷⁶ F. R. BAUMGARTNER, "Commentary. *Eu lobbying: a view from the U. S.*", in D. Coen (a cura di), "*Eu lobbying: empirical and theoretical studies*", Routledge, London, 2007.

soggetti conosciuti a Washington perché ex dipendenti, che non sono quindi obbligati a comparire sul registro, poiché non superano la percentuale prevista. Inoltre, deboli sono i poteri per far rispettare le regole previste. Come abbiamo visto, infatti, il *Clerk* della House e il *Secretary* del Senato non possono fare altro che notificare allo *United States Attorney* del Distretto di Columbia la possibile violazione e questi difficilmente applicherà le sanzioni più severe, impartendo solitamente le sole sanzioni amministrative. Questa “fuga” dall’iscrizione è da molti imputata alla mancanza di effettivi incentivi alla registrazione e questa lettura è confermata dalla sempre più frequente cancellazione dal registro³⁷⁷, ritenuto solo motivo di aggravii procedurali all’attività (per esempio, la necessità di redigere periodiche relazioni sull’attività, la cui frequenza è stata aumentata dal HLOGA). Infine, nonostante con il *Disclosure act* e con l’*Honest Leadership, Open Government Act* siano stati fatti passi in avanti per la trasparenza dei processi decisionali, le informazioni relative all’attività di pressione non sono facilmente accessibili all’opinione pubblica³⁷⁸.

La disciplina statunitense, però, comporta anche una serie di benefici per il sistema. *In primis*, è necessario sottolineare la grande evoluzione nel tempo delle previsioni, fino all’LDA e all’HLOGA, che hanno introdotto numerosi miglioramenti e contribuito alla realizzazione di una più incisiva trasparenza. Questa situazione è dimostrata dall’assenza di scandali politici dalla loro introduzione³⁷⁹. Quanto prima visto, rispetto alla possibilità che l’obbligo di redigere relazioni più frequenti sia visto come un onere che può spingere alla disiscrizione, rappresenta d’altra parte un beneficio, per l’opportunità che lo stesso dà di conoscere più dettagliatamente le attività svolte dagli attori.

³⁷⁷ Secondo i dati forniti da www.opensecrets.org nel 2008, in corrispondenza con gli “aggravi” disciplinari dell’HLOGA, si sono deregistrati ben 3627 lobbisti, tendenza diminuita, ma non cessata, negli anni successivi (“*The deregistration dilemma*”, 20 giugno 2010).

³⁷⁸ I siti istituzionali, infatti, non sono pratici né di facile intuizione, la maggior parte delle informazioni sono raggiungibili solo possedendo un account interno all’organizzazione. In questo panorama, enorme rilevanza ha il lavoro di organizzazioni come la sopracitata Opensecrets, che rende note informazioni altrimenti sconosciute.

³⁷⁹ Anche se, a riguardo, potrebbe dibattersi se la mancanza di scandali sia dovuta ad una migliore applicazione della normativa o all’inefficacia del sistema sanzionatorio stesso, che non riesce ad individuare i soggetti che violino la disciplina.

Alla luce dei punti deboli individuati è possibile ipotizzare una serie di possibili modifiche³⁸⁰ che rafforzerebbero il sistema. Innanzitutto, una nuova definizione dell'ambito di applicazione dell'obbligo di registrazione, che potrebbe comprendere chi, per esempio, abbia almeno due contatti lobbistici per conto di un cliente e la società di *lobbying* che riceva uno specifico ammontare in un determinato periodo, rimuovendo la regola del venti per cento difficilmente rilevabile in concreto. Sarebbe necessario, successivamente, istituire un nuovo sistema, utilizzando il *web*, che consenta un più facile reperimento delle informazioni sull'attività, per dare la possibilità all'opinione pubblica di accedervi e conoscere direttamente le politiche pubbliche. Infine, per fare in modo che le norme vengano rispettate, le sanzioni in caso di violazioni dovrebbero essere implementate e applicate.

Per quanto riguarda i limiti della normativa europea, il primo che salta subito all'occhio è la volontarietà della registrazione. Molte società, anche tra le più influenti (Apple Inc., Adidas, Heineken, Disney, Porsche, Goldman Sachs e molte altre), continuano ad operare senza aver fornito alcuna informazione. Questa estrema discrezionalità può comportare una difficile delineazione dell'effettiva attività di *lobbying* svolta nell'Unione europea, la creazione di un'attività "esterna" parallela e una falsa percezione della trasparenza. Secondo alcuni³⁸¹, uno dei motivi per cui si preferisce operare al di fuori del sistema è la presenza di deboli incentivi alla registrazione. Inoltre, in caso di violazione del sistema, la massima sanzione possibile è la rimozione dal Registro, che, come visto, non preclude la possibilità di fare *lobbying* legittimamente.

Al contrario, vi sono una serie di vantaggi che il sistema produce. L'Unione europea, infatti, definisce in modo ampiamente comprensivo l'attività e rende facilmente accessibile qualsiasi informazione fornita al momento della registrazione: il sito web è estremamente chiaro, facilmente navigabile e accessibile a chiunque.

Per eliminare i difetti sopra esposti, è possibile delineare una serie di miglioramenti. Abbiamo già discusso della possibilità di rendere la registrazione obbligatoria e dei problemi che potrebbero sorgere nel rinvenire la base legale di tale decisione (v. §§

³⁸⁰ "Lobbying law in the spotlight: challenges and proposed improvements", Report for the American bar association, 3 gennaio 2011, n. 10.

³⁸¹ "Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable", Alliance for lobbying transparency and ethics regulation (ALTER-EU), giugno 2013.

6.1), oltre alla necessità di raggiungere l'unanimità degli Stati membri per l'introduzione e di prevedere un sistema più efficace per l'attuazione e le eventuali sanzioni³⁸². Finché non sia adottata una regolamentazione obbligatoria, sarebbe possibile per le istituzioni apportare emendamenti rispetto la normativa in materia di accesso alle istituzioni, o riguardo i comportamenti che i loro dipendenti devono tenere in caso di incontri *vis-à-vis*, potendo *de facto* arrivare ad un sistema obbligatorio qualora si preveda, per esempio, l'impossibilità di incontrare soggetti non registrati.

In conclusione, anticipando quelli che saranno i risultati derivanti da una comparazione generale tra sistemi volontari e obbligatori, non è possibile delineare una regolamentazione del fenomeno che non abbia alcun difetto, data l'incredibile complessità e al contempo straordinaria importanza dell'attività. La scelta statunitense di una definizione troppo specifica e di un sistema obbligatorio e quella europea di un ambito applicativo più ampio e di una registrazione volontaria rappresentano risposte estremamente differenti ad un stesso problema, che, però, rimane aperto a nuove possibili evoluzioni.

³⁸² L'attuale SCRT è formato da ridotto personale che fatica ad operare i controlli sopra menzionati, con un sistema obbligatorio sarebbe necessario implementare la previsione e aumentare i dipendenti dell'organo.

CAPITOLO III

LA SFIDA ALL'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE DEI GRUPPI D'INTERESSE IN ITALIA

1. L'ATTIVITA' DI LOBBYING TRA EFFICACIA E LIMITI E I RISCONTRI EMPIRICI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Come abbiamo potuto osservare, l'attività di *lobbying* è parte integrante di una democrazia moderna e funzionante, strettamente connessa con valori universali come la libertà di parola e il diritto di rivolgere petizioni al Governo. Il dialogo con i decisori pubblici ha inoltre il vantaggio di favorire la qualità della legislazione, formando canali di *expertise*, necessari soprattutto nelle questioni tecniche delle quali i rappresentanti politici hanno poca o nessuna competenza.

La mancanza di una consapevolezza sociale sulla vera natura del *lobbying* è dovuta ad una serie di fattori, che la mancanza di una regolazione ha contribuito a creare³⁸³. Il fenomeno, sviluppatosi in modo informale sulla base di relazioni personali, è oscuro, senza una chiara disciplina, e garantisce alle sole voci con maggiori risorse e contatti di influenzare il processo di *decision making*. Il *lobbying*, se non ne viene garantita la trasparenza e la parità di trattamento, non solo è uno dei primi rischi di corruzione in l'Europa³⁸⁴, ma non permette neppure agli effetti benefici dell'attività di realizzarsi. L'assenza di una legislazione non solo non pone le basi per un "mercato concorrenziale della rappresentanza degli interessi", ma concede anche la possibilità ai politici di scaricare la responsabilità del fallimento di una determinata decisione sui gruppi di interesse. Molto semplice è per un politico additare l'attività sospetta di qualche *lobby* come motivo per il mancato rispetto delle promesse compiute³⁸⁵. Il crollo di questo facile alibi farebbe guadagnare efficienza alla legislazione³⁸⁶.

³⁸³ Il 70% degli italiani ritiene che il governo sia guidato per lo più da grandi aziende che perseguono il proprio interesse (Barometro Globale sulla corruzione di Transparency international, 2013).

³⁸⁴ Sei su dieci cittadini europei ritengono che il proprio governo sia influenzato o totalmente cooptato da pochi interessi particolari.

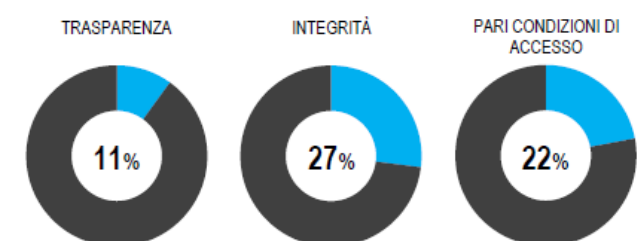
³⁸⁵ Questo è uno dei motivi per cui anche la rappresentanza politica è contraria all'adozione di una regolamentazione sulle *lobbies*: la cattiva reputazione di queste ultime le rende i perfetti capri espiatori per i fallimenti, o il mancato impegno, dei politici.

³⁸⁶ Intervista al prof. P. L. PETRILLO, tratta da "Un comodo capro espiatorio per i politici", di C. SAVIANO, Repubblica, 16.03.2015 (www.repubblica.it).

Vi sono quindi livelli di *lobbying* trasparente e altri opachi³⁸⁷. Le grandi imprese riescono solitamente ad operare in entrambi, presidiando i luoghi decisionali dei processi, spesso meglio degli stessi rappresentanti pubblici, mentre le piccole e medie imprese si devono affidare totalmente ai sistemi di rappresentanza istituzionalmente previsti.

Il *lobbying* è in Italia un fenomeno fortemente diffuso, ma difficile da individuare e conoscere. La mancanza di trasparenza sui meccanismi del processo decisionale e sui soggetti che lo influenzano hanno causato nell'immaginario collettivo una

Punteggio totale dell'Italia: 20%



TRASPARENZA	
SOTTO-CATEGORIA	VALORE
Accesso alle informazioni	33.33%
Registrazione e rendicontazione da parte dei lobbisti	10%
Controllo del registro e sanzioni	0%
Traccia dell'iter legislativo (<i>legislative footprint</i>)	0%
Totale	11%

INTEGRITÀ	
SOTTO-CATEGORIA	VALORE
Restrizioni alla professione del lobbista	8.33%
Codice etico per il settore pubblico	50%
Codice etico per i lobbisti	0%
Codice etico autoregolativo per i lobbisti	50%
Totale	27%

PARI CONDIZIONI DI ACCESSO	
SOTTO-CATEGORIA	VALORE
Consultazione e partecipazione pubblica nel processo decisionale	33.33%
Composizione del gruppo di esperti/consulenti	10%
Totale	22%

[fonte: LOBBYING E DEMOCRAZIA LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI IN ITALIA, Transparency International Italia, Ottobre 2014]

sovrapposizione tra i concetti di *lobbying* e corruzione³⁸⁸. Tale concezione è stata favorita anche dall'opera dei media. Secondo un sondaggio della società triestina SWG³⁸⁹ il 66% degli italiani considera le *lobbies* “associazioni negative, che rappresentano un metodo di difendere i propri interessi in modo torbido e poco trasparente”. L'attività viene vista con sospetto, indipendentemente dall'effettiva conoscenza di ciò che i gruppi di pressione fanno e ottengono³⁹⁰.

Per questo motivo, i livelli di trasparenza (accesso per i

³⁸⁷ Uno studio realizzato dall'Università telematica Unitelma Sapienza evidenzia come solo il 20% delle attività di *lobbying* sono effettivamente conoscibili, mentre l'80% non sono tracciabili.

³⁸⁸ Secondo il report di Transparency International “*Corruption Perception Index 2014*”, l'Italia è al 69° posto su di una classifica generale di 175 paesi, sui livelli di percezione della corruzione.

³⁸⁹ Società fondata nel 1981 che progetta e realizza ricerche di mercato, di opinione, istituzionali, studi di settore e osservatori, analizzando i trend del mercato, della politica e della società.

³⁹⁰ “*Swg: il 66% degli italiani teme le lobby*”, Il Messaggero, 11 Maggio 2015.

cittadini alle informazioni riguardanti i gruppi di interesse)³⁹¹, integrità (adeguatezza degli standard e dei comportamenti etici dei lobbisti e dei decisori pubblici) e parità di accesso (eguaglianza di rappresentanza e partecipazione nel processo decisionale) sono nel nostro paese molto bassi. Secondo un sondaggio di *Transparency International* Italia dell'Ottobre 2014³⁹², condotta intervistando gli esperti del settore, i livelli di trasparenza, integrità e parità di accesso nel nostro Paese si attestano rispettivamente l'11%, il 27% e il 22%, per un voto complessivo di 20 su 100, tra i più bassi d'Europa³⁹³.

Per quanto riguarda la terza questione, l'accesso alle sedi istituzionali è condizione necessaria ai gruppi per influenzare i governanti, sebbene non sufficiente. I tentativi dei gruppi di entrare nelle sedi di deliberazione e la possibilità che questi influenzino effettivamente le politiche pubbliche dipendono dal grado di apertura del sistema politico, che varia da un paese ad altro, e dalle caratteristiche dei singoli gruppi. Tra queste ultime possiamo individuare come discriminare per una maggiore possibilità di accesso la reputazione dei gruppi, la rilevanza della loro *membership*, l'autorevolezza guadagnata nel tempo e la particolare *expertise* in un determinato campo.

Condizionamenti di tipo istituzionale sono, invece, le diverse tradizioni di *policy making* e le caratteristiche del sistema partitico e dell'ordinamento, che possono facilitare od ostacolare l'accesso dei gruppi di interesse. Il numero dei “*punti di accesso*” dipende quindi dalla struttura politico-amministrativa dello Stato, dal livello di regolazione e dall'eventuale favore del sistema per la predisposizione di circuiti di partecipazione. Il primo aspetto, l'assetto istituzionale di un paese, incide sul grado di

³⁹¹ In Italia non vi è alcuna norma che richiede al legislatore di rendere pubblici i dettagli rispetto agli incontri con gli *stakeholders*, né tale mancanza viene compensata nella prassi.

³⁹² *Transparency International* Italia, “*Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*”. Ottobre 2014. La ricerca è stata compiuta tra marzo e luglio 2014 in seno al progetto “*Lifting the Lid on lobbying*”, promosso dalla Commissione europea cui hanno partecipato 19 Paesi europei (Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Spagna). La raccolta dei dati ha coinvolto gli esperti del settore, cui sono state poste una serie di domande sulle tre dimensioni considerate, al fine di valutare la solidità del sistema.

³⁹³ La trasparenza europea va dal massimo del 58% raggiunto dalla Slovenia ad un minimo del 7% di Cipro, per una media che si attesta sul 26%. L'integrità arriva al 58% in Slovenia e raggiunge il minimo in Ungheria con il 17%, per una media del 33%. L'uguaglianza di accesso arriva al 62% in Lituania, del 13% a Cipro, per una media del 33%. Da questi dati possiamo osservare come l'Italia si trovi ampiamente sotto la media in tutti e tre i casi.

apertura all'accesso di soggetti terzi. Uno stato unitario, per esempio, offre meno punti di accesso rispetto ad uno federale. In generale, la c.d. “*governance* multilivello”³⁹⁴ che si è andata affermando nel corso degli anni favorisce una moltiplicazione dei punti di accesso e dei luoghi di influenza. In questo ambito, le grandi aziende, per massimizzare le opportunità di influenza, tentano solitamente un accesso simultaneo in diversi organi e istituzioni. I più frequenti “bersagli” sono il Governo, la Pubblica Amministrazione e il Parlamento. Anche le differenti forme di governo determinano la maggiore, o minore, influenza esperibile in ciascun organo. Se in Europa i Parlamenti hanno nel tempo perso il ruolo centrale, in America le commissioni hanno un enorme potere e sono per questo più sottoposte a influenze.

Le tradizioni e prassi che governano il *policy making* influenzano fortemente lo svolgimento dell'attività. Nei regimi democratici la consultazione delle parti interessate dalle politiche pubbliche è favorita per ottenere informazioni utili e prendere decisioni il più possibile efficaci. Più tale impostazione è diffusa e fatta propria dal sistema, più sarà vista come positiva la partecipazione dei gruppi al processo decisionale e maggiori, quindi, saranno i punti di accesso offerti a questi. La consultazione varia dunque in base alle tradizioni e ai diversi *policy style*³⁹⁵. Se l'approccio delle istituzioni è reattivo e difficilmente queste si attivano autonomamente per raccogliere informazioni su di una questione, la dipendenza dai gruppi di interesse è totale; se il metodo adottato è di tipo anticipatorio, che sfrutta al massimo gli strumenti informativi previsti, è possibile in parte fare a meno dei gruppi di interesse.

Possiamo affermare, quindi, che esiste una correlazione tra il numero dei decisori e i punti di accesso e che questa relazione è tanto più vera quanto più le norme, legali o consuetudinarie, favoriscono l'interazione tra *decision makers* e rappresentanti dei gruppi di interesse.

Non solo l'assetto istituzionale e le modalità di regolazione definiscono i sistemi di accesso, ma strutturano anche la domanda di accesso. Un sistema federale o

³⁹⁴ La *governance* è detta multilivello poiché le politiche pubbliche non vengono più decise dallo stato centrale, ma sono frammentate e affidate tanto ad autorità substatali (regioni, province ed enti locali), quanto ad organismi internazionali e sovranazionali (in primis, l'Unione europea).

³⁹⁵ Insieme di procedure standardizzate che le istituzioni utilizzano abitualmente per fare e attuare le politiche pubbliche. J. J. RICHARDSON, G. GUSTAFSSON, G. JORDAN, “*The concept of policy style*”, in J. J. Richardson (a cura di), “*Policy styles in Western Europe*”, Allen & Unwin, London, 1982.

multilivello con una bassa selettività all'accesso, determinerà una frammentazione della domanda, mentre un sistema unitario, con un *policy making* selettivo, favorirà un'aggregazione delle forze. Per esempio, nel caso di un sistema di alleanza tra un partito politico e i gruppi di interesse fondato sul dominio³⁹⁶ gli accessi vengono riservati ai gruppi legati da un rapporto di "consanguineità politica"³⁹⁷, di consonanza ideologica con il partito al governo. Si creano così condizioni di accesso riservato³⁹⁸, che causa distorsioni nella competizione.

Anche in Italia il *lobbying* è fenomeno sviluppatosi per lo più in via informale. Le attività di pressione si concentrano per lo più negli adempimenti "*prelegislativi*", ovvero di formazione del testo normativo. Questi, come abbiamo visto (v. capitolo 1, § 3), mirano ad acquisire elementi informativi e ricercano consensi preventivi. La mediazione coinvolge spesso interessi confliggenti e parti sociali. Un progetto di legge di iniziativa governativa, frutto di negoziazione con le parti sociali, per esempio, arriva "*blindato*" in Parlamento, nel senso che difficilmente l'Assemblea modificherà l'accordo raggiunto³⁹⁹.

Gli incontri si svolgono tanto all'interno quanto all'esterno dei Palazzi di Montecitorio. Nelle sedi istituzionali, particolare rilevanza hanno le audizioni in commissione. Per un lobbista è di fondamentale importanza che le proprie istanze siano acquisite nella relazione finale⁴⁰⁰. Ugualmente indispensabile è la partecipazione alle udienze legislative nella fase istruttoria dei progetti di legge. In particolare, per un lobbista il momento più propizio per operare è in seno al pre-Consiglio, quando l'iniziativa legislativa prende forma, o in seno al dibattito in commissione, quando si

³⁹⁶ In questa tipologia di rapporto, il partito politico è sempre al governo, da solo o in coalizione, e controlla tutti i circuiti di accesso. È questa la situazione che si presentava in Italia durante la Prima Repubblica, quando la Democrazia cristiana riservava l'accesso ai gruppi "parenti", che garantivano un sostegno elettorale certo.

³⁹⁷ J. LA PALOMBARA, op. cit.

³⁹⁸ Un accesso riservato viene a formarsi anche quando un gruppo di interesse è visto come rappresentante esclusivo di un settore. La deferenza viene dalla convinzione che il gruppo sia il "cliente" per eccellenza dei servizi offerti, come fosse l'unico rappresentante del settore. Due sono motivi alla base di tale convincimento, l'alta *expertise* del gruppo e l'importanza del sostegno politico offerto da un soggetto con alta reputazione. Tale rapporto va oltre l'accesso riservato, poiché fornisce una corsia preferenziale e sposta il centro decisionale.

³⁹⁹ E. DE MARCO, "*La negoziazione legislativa e centri di influenza*", in "*Corso di studi superiori legislativi 1988-89*", M. D'Antonio (a cura di), Cedam, Padova, 1990.

⁴⁰⁰ Sebbene, come abbiamo visto, difficilmente le testimonianze ascoltate in sede di audizione saranno effettivamente prese in considerazione nel testo finale.

può fare pressione sui singoli commissionari (o parlamentari esterni), per supportare determinati emendamenti.

Data l'importanza della presenza dei rappresentanti degli interessi all'interno delle istituzioni, stupisce non poco la discrezionalità con la quale vengono decisi gli accessi. L'autorizzazione all'accesso nelle sedi decisionali è compito del Collegio dei Questori, organo formato da tre membri del Parlamento per ciascuna Camera, che ha la funzione di “monitorare [...] il cerimoniale ed il mantenimento dell'ordine e della sicurezza delle sedi della Camera” (art. 10 del Regolamento della Camera dei deputati). La procedura di assegnazione risulta imprevedibile, insindacabile e imperscrutabile, non essendone redatto alcun verbale⁴⁰¹. La mancanza di regole formali lascia effettivamente pensare che si seguano prassi informali piuttosto che regole trasparenti⁴⁰². Una volta ottenuta la possibilità di accedere ai palazzi parlamentari, i rappresentanti degli interessi possono seguire i lavori delle commissioni “fuori dalla porta” e incontrare i decisori pubblici (parlamentari, ma anche assistenti e funzionari) nei corridoi, o nella *buvette* del Parlamento, senza alcun appuntamento e senza alcuna pubblicità.

Fuori dal Parlamento, invece, gli incontri si svolgono in bar e ristoranti della Capitale, o, addirittura, nella sala *lounge* del *Fidelity Club* di Alitalia nell'aeroporto di Milano Linate⁴⁰³. Questo è indicativo del tratto distintivo del *lobbying* in Italia: è *ad personam*, basato sulle conoscenze personali, piuttosto che su di un procedimento predefinito. Tale carattere è tipico del contesto culturale del nostro Paese, dominato da un «*familismo amorale*», che determina un'«*incapacità degli abitanti di agire insieme per il bene comune o, addirittura, per qualsiasi fine che trascenda l'interesse immediato della famiglia nucleare*»⁴⁰⁴. Questo *modus operandi* si riflette nell'attività con cui si fa pressione, caratterizzata da una forte affiliazione.

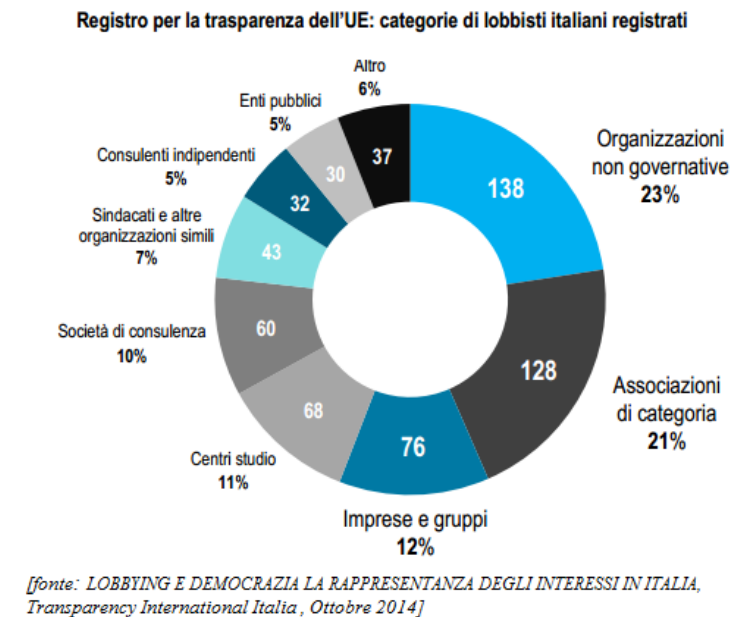
⁴⁰¹ M. AINIS, “*Privilegium. L'Italia divorata dalle lobby*”, Rizzoli, Milano, 2012.

⁴⁰² Secondo la testimonianza del Movimento 5 stelle, la gestione degli accrediti spetta al Servizio per la Sicurezza della Camera. Esistono diversi tipi di badge di ingresso: quelli validi per l'intera legislatura, garantiti a coloro che lavorano nell'istituzione; alcuni assegnati ad esponenti delle maggiori organizzazioni; i badge giornalieri a disposizioni di rappresentanti degli interessi; infine, gli ingressi per i membri dello staff dei deputati (“*Così sbatteremo i lobbisti fuori dal Parlamento*”, L'Inkiesta, 10 gennaio 2014).

⁴⁰³ F. GALIETTI, “*Alta pressione. Perché in Italia è difficile regolare le lobby*”, Marsilio, Venezia, 2011.

⁴⁰⁴ E. C. BANFIELD, “*Le basi morali di una società arretrata*”, il Mulino, Bologna, 2010.

Stimare il numero di lobbisti in Italia è dunque opera complessa, non essendovi un registro dal quale trarre numeri indicativi e mancando una definizione ufficiale del



termine. Una mappatura approssimativa dei lobbisti in Italia è possibile grazie ai dati del Registro per la trasparenza dell'Unione europea. Il numero dei lobbisti italiani registrati è superiore ai seicento, tra questi le più numerose sono le organizzazioni non governative, seguite

dalle associazioni di categoria e dalle aziende⁴⁰⁵. Sorprende il grande numero delle organizzazioni della società civile registrate. Il settore ambientale è il maggiormente rappresentato, seguito dal settore industriale, della ricerca e dello sviluppo tecnologico⁴⁰⁶. Un quadro simile risulta dal registro regionale della Toscana.

Ancora più difficile risulta la mappatura a livello regionale, visto che solo tre regioni si sono dotate di un registro e, dove disponibile, risulta comunque incompleto. È ragionevole desumere che, con l'aumento delle prerogative legislative regionali, anche il numero dei lobbisti sia notevolmente aumentato, sia presso i Consigli regionali, che, e soprattutto, nelle Giunte.

Presupposto per la misurazione della diffusione (qualificazione e quantificazione degli interessi privati che interagiscono con le istituzioni) e dell'intensità (frequenza

⁴⁰⁵ Legittima questione sarebbe a questo punto chiedersi il perché di una tanto forte resistenza ad un sistema regolato in Italia, quando gli stessi attori italiani sono tanto partecipi a livello europeo. Che sia conveniente anche per i politici la mancanza di una chiara disciplina e siano questi i maggiori oppositori per una sua introduzione?

⁴⁰⁶ Secondo il sondaggio condotto da B. MARSTELLER (*"A guide to effective lobbying in Europe"*, 2013), risulta che in Italia i settori aziendali in cui il lobbying è maggiormente presente sono l'energia, la salute e i servizi finanziari, mentre, nell'ambito delle Ong, diritti umani, energia, ambiente ed agricoltura. Dai dati tratti dall'analisi VIGEO 2013 (*"Transparency and integrity of lobbying: a new challenge for CSR"*), che prende in considerazione circa 745 grandi aziende europee e nordamericane, la gran parte di queste appartengono all'ambito finanziario ed energetico.

con la quale gli interessi privati interagiscono con le istituzioni) del *lobbying* è la previsione di un regime di trasparenza dell'attività di rappresentanza. L'iscrizione garantirebbe il monitoraggio della diffusione, le informazioni fornite dell'intensità.

Secondo il report 2014 sul *lobbying* dell'Ocse⁴⁰⁷, la connotazione negativa in Italia è riconducibile al contesto storico, culturale e legislativo. Vi è infatti una forte predominanza dello Stato, della legge e della volontà collettiva quale espressione di principi legali, più che di contrattazione tra gli interessi. La Costituzione, inoltre, assegna ai partiti politici l'intermediazione degli interessi. Infine, la mancanza di trasparenza e di regolamentazione⁴⁰⁸ determina l'incapacità di definirne limiti e confini precisi. In questo scenario, confusione e ignoranza producono la diffamazione per l'intera categoria.

A dispetto del clima generale, si vanno affermando anche in Italia studi professionali, che pongono in essere codici di autoregolamentazione. In particolare, importante iniziativa è quella de "il Chiostro"⁴⁰⁹, associazione italiana di lobbisti con l'obiettivo di promuovere una cultura di trasparenza dell'attività, che si è dotata di un codice etico che disciplina la condotta professionale dei membri. Altro esempio è quello di FERPI, la Federazione Relazioni Pubbliche Italiana, che riunisce gli esperti di relazioni pubbliche in tutta Italia. La base associativa molto ampia, che include non solo i lobbisti, ha prodotto però un codice di condotta con provvedimenti generici⁴¹⁰. La partecipazione a tali associazioni volontarie è uno dei pochi indici per identificare i professionisti dell'attività. Al lobbista è dunque data la possibilità di adottare regole di comportamento atte ad autoregolamentare la professione. Naturalmente, a fronte di eventuali violazioni, la sanzione avrebbe solo carattere privato⁴¹¹.

⁴⁰⁷ OCSE, *"Lessons learnt from implementing the OECD Recommendation on lobbying"*, 2014.

⁴⁰⁸ Le relazioni tra istituzioni e lobbisti si svolgono «sotto un velo impenetrabile di oscurità, come una brasserie ottocentesca, piena di fumo e cattivo odore dove, pur entrandovi, si fatica a distinguere le persone, le voci, i movimenti», da P. L. PETRILLO, *"Le norme ci sono, basterebbe applicarle"*, Istituto Bruni Leone, IBL focus, 185, 5 luglio 2011, p. 4.

⁴⁰⁹ Il Chiostro è un'associazione che vuol promuovere la cultura, la pratica e la regolamentazione della trasparenza nella rappresentanza degli interessi (www.ilchiostro.org).

⁴¹⁰ L'art. 20 del Codice della Federazione indica i doveri di coloro che rappresentano gli interessi privati in istituzioni pubbliche; in particolare, è fatto divieto di offrire qualsiasi tipo di donazione in natura ai funzionari pubblici (www.ferpi.it).

⁴¹¹ L'efficacia delle sanzioni comunque potrebbe essere superiore a quella giuridicamente stabilita, se si facesse leva sull'opinione pubblica e sul meccanismo di *naming and shaming*.

Successivamente, cercheremo di delineare una possibile procedimentalizzazione del contributo dei portatori di interesse nel processo legislativo, per recuperare gli effetti positivi del *lobbying* e cercare di eliminarne gli aspetti negativi (v. §3).

1.1. La trasparenza e la pubblicità delle attività parlamentari dalle concezioni della fine del XVIII sec. alla formulazione costituzionale italiana: gli strumenti formalmente previsti.

Il principio della pubblicità dei processi di formazione della volontà politica è requisito essenziale della legittimità dei sistemi di governo, inteso quale carattere imprescindibile per la loro rappresentatività⁴¹². Il problema della pubblicità dell'attività parlamentare è stato affrontato sin dagli albori del parlamentarismo, tra la fine del XVIII e la seconda metà del XIX secolo. J. Bentham, infatti, affermava che un corretto rapporto di fiducia tra elettori ed eletti si realizza garantendo la massima pubblicità dei lavori parlamentari⁴¹³, così come W. Bagehot individuava la funzione informativa del Parlamento come preminente, anche rispetto a quella legislativa, poiché consente a tutti i cittadini di conoscere la formazione della volontà della maggioranza⁴¹⁴. La funzione informativa è considerata essenziale per lo svolgimento dei lavori parlamentari anche per J. S. Mill, sia per l'acquisizione che per la produzione delle informazioni, nonché della cultura politica. Inoltre, la pubblicità è fondamento della democrazia, definita da N. Bobbio come «*governo del potere pubblico in pubblico*»⁴¹⁵. Per quest'ultimo, lo spazio pubblico è la sfera in cui avviene il controllo da parte della società civile del potere pubblico. Il principio della pubblicità si collega infatti a quello del controllo e della limitazione del potere politico: è dunque la dimensione pubblica che distingue lo stato democratico da quello autoritario. Nonostante la trasparenza dell'attività di decisione pubblica sia imprescindibile, d'altra parte, è impossibile pensare che si svolga interamente in pubblico.

⁴¹² Secondo C. SCHMITT «*La rappresentanza può aver luogo soltanto nella sfera della pubblicità. Un parlamento ha un carattere rappresentativo solo in quanto si crede che la sua attività propria sia pubblica. Sedute segrete, accordi e decisioni segrete di qualsivoglia comitato possono essere molto significativi e importanti, ma non possono mai avere un carattere rappresentativo*», *Verfassungslehre* (1928).

⁴¹³ J. BENTHAM, «*Political tactics*» (1791-1816).

⁴¹⁴ W. BAGEHOT, «*La Costituzione inglese*», il Mulino, Bologna, 1995.

⁴¹⁵ N. BOBBIO, «*Il futuro della Democrazia*», Einaudi, Torino, 1984: «*Il principio fondamentale dello Stato democratico è il principio di pubblicità, ovvero del potere visibile*».

Inevitabilmente, le diverse forze politiche raggiungeranno intese e accordi in forma privata e segreta. È necessario, però, non limitare l'informazione alla semplice pubblicità dei dibattiti, ma valorizzare la capacità del Parlamento d'informarsi e informare, per responsabilizzare di fronte agli elettori l'operato degli eletti.

Il principio della pubblicità delle sedute delle Camere venne fissato nell'articolo 52 dello Statuto albertino, con la possibilità per dieci parlamentari di chiedere che le Camere deliberassero in segreto. Il dibattito in Assemblea costituente confermò la necessità della pubblicità del funzionamento delle istituzioni, per garantire la conoscibilità delle scelte del legislatore. L'articolo 64 sancisce il principio della pubblicità dei lavori parlamentari, con la possibilità che ciascuna Camera deliberi di riunirsi in seduta segreta e l'articolo 72 pone una riserva di regolamento per le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

Le forme di pubblicità influenzano le modalità di svolgimento dei procedimenti decisionali. Inizialmente, infatti, la pubblicità fu garantita tramite la partecipazione del pubblico alle sedute parlamentari e, in particolare, dei giornalisti (pubblicità diretta). Successivamente, si è provveduto a dare conoscenza dei procedimenti parlamentari tramite strumenti cartolari, ovvero i resoconti stenografici e sommari, redatti dai funzionari parlamentari, che riproducono interamente le sedute dell'Aula (pubblicità indiretta). Attualmente, la diffusione dei lavori parlamentari avviene anche tramite i canali satellitari e i siti internet delle due Assemblee.

Dalla dottrina sono stati individuati tre periodi nell'evoluzione italiana del diritto all'informazione. Il primo, dai primi anni della Repubblica all'inizio degli anni '70, viene definito "*dell'informazione negata*", nel quale prevale la chiusura verso l'esterno. Nel secondo, a partire dalle riforme regolamentari del 1971, le istituzioni pubbliche, sebbene non siano ancora soggetti attivi di comunicazione, non pongono tuttavia limiti alla sua esplicazione. Il terzo, nato dalla maggiore consapevolezza dei diritti di cittadinanza e dal rapido sviluppo degli strumenti di comunicazione, è definito "*dell'informazione reale*" e vede le istituzioni pubbliche come potenziali soggetti attivi nella pubblicità. Esempio di questa ultima fase è quanto previsto in relazione al procedimento amministrativo e alla previsione del diritto di accesso ai documenti (legge 7 agosto 1990, n. 241).

Tradizionalmente, infatti, l'adeguatezza delle informazioni sull'attività del Parlamento si valutava nel rispetto formale degli articoli 64 e 72 della Costituzione, ma ben presto ci si è resi conto che tale rispondenza non era sufficiente e che era necessaria una diffusione più ampia, quale, inizialmente, quella offerta dalla stampa, cui fu "appaltata" l'informazione parlamentare⁴¹⁶. Questa situazione è entrata in crisi a causa delle trasformazioni degli strumenti d'informazione. Negli ultimi anni, lo sviluppo dei *mass media* ha comportato una progressiva spettacolarizzazione della politica, diffondendo temi di discussione una volta considerati riservati ai soli addetti ai lavori in tempi rapidi e in quantità smisurate. Dunque, la domanda di informazioni e pubblicità dell'attività del Parlamento è sensibilmente cresciuta.

L'esigenza di una maggiore apertura e trasparenza delle istituzioni è determinata anche dalla crisi del sistema dei partiti, che hanno perso nel tempo il ruolo di mediatori tra società civile e vita politica. Tale cambiamento ha imposto la necessità di affrontare la questione non più in termini di rispetto formale del dettame costituzionale, ma di sostanziale trasferimento e diffusione delle conoscenze. A tale fine, a partire dalla VIII legislatura, è stato creato un Ufficio di stampa e pubblicazioni (oggi, Ufficio Pubblicazioni e relazioni con il pubblico). Nel 1987 la Camera ha poi istituito un Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna, con l'obiettivo di incrementare la trasparenza dei lavori del Parlamento. Parallelamente, sono state incrementati gli strumenti di informazione, come le banche dati disponibili, anche dall'esterno, la creazione di siti internet e l'attivazione del servizio televideo della Rai (1990-1991). Interessante è l'esperienza inaugurata dal 1° giugno 1996 del numero verde, che consente ai cittadini di ottenere gratuitamente informazioni sui lavori parlamentari. Uno degli ultimi interventi del legislatore in tema di pubblicità e trasparenza è il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che definisce la trasparenza come «*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*»⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Il resoconto sommario nasce nel 1879 alla Camera e nel 1882 al Senato proprio come strumento per rendere le notizie disponibili in tempo utile per la stampa.

⁴¹⁷ Art. 1, comma 1, d.lgs. 33/2012 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*).

Si sviluppa così l'esigenza di un'attività di comunicazione condotta direttamente dalle istituzioni, al fine di consentire una conoscenza sostanziale della sua attività, attraverso dati accessibili, intellegibili e verificabili. Ne è nata un'attività parlamentare autonoma, cui può darsi il nome di comunicazione istituzionale. Questa non riguarda l'informazione politica, ma la c.d. informazione parlamentare⁴¹⁸, così denominata non solo perché prodotta da un'istituzione, ma perché rispetta i parametri di completezza, chiarezza, continuità nel tempo e identificabilità del destinatario. La comunicazione istituzionale è attività condotta in modo organico, professionale e permanente da un'amministrazione pubblica o da un organo istituzionale, che risponde ad effettivi bisogni conoscitivi, non alla creazione di un consenso politico.

La trasparenza, come più volte sottolineato, è elemento fondamentale per la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini nelle sedi parlamentari ed è necessaria in un periodo di crescente personalizzazione della politica, che indebolisce l'immagine del Parlamento come organo degli interessi collettivi e centro di composizione delle istanze sociali. Benché anche il più efficiente sistema di informazione non riuscirebbe a soddisfare pienamente la necessità di un rapporto continuativo fra il Parlamento e la società civile, si parla oggi di "democrazia elettronica", che dovrebbe plasmare un'opinione pubblica informata e critica, ridimensionando il problema della disaffezione degli elettori alla politica.

Le discussioni in seno all'opinione pubblica hanno preso il posto di quelle in Assemblea, potendo la prima reperire molte più informazioni ed elaborandole molto più velocemente del Parlamento. Questo sviluppo ha determinato un forte distacco di quest'ultimo dai fatti. All'opinione pubblica è stato attribuito il ruolo del quarto potere, essa dovrebbe osservare la legislazione, l'esecutivo e la giustizia, per ovviare il pericolo di corruzione. I mezzi di formazione e di espressione dell'opinione pubblica sono però allo stesso tempo possibili strumenti per l'influenza di gruppi, classi e organizzazioni particolari. Questi, infatti, influenzano pariteticamente l'opinione pubblica tramite diversi mezzi di comunicazione.

⁴¹⁸ L'informazione politica dà conto delle posizioni delle forze politiche su temi al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica ed è caratterizzata dalla semplificazione delle questioni; l'informazione parlamentare ha per oggetto l'attività istituzionale degli organi di ciascuna Camera.

Il “pubblico” e l’“opinione pubblica” possono dunque essere intese quali categorie della democrazia diretta. Queste due categorie sono difficilmente identificabili. Spesso l’opinione pubblica viene identificata con la volontà della maggioranza, ma non per forza questi corrispondono. La maggioranza varia a seconda dell’oggetto di cui si discute e nasce con la consapevolezza dell’interesse, influenzata da fattori psicologici e sociologici. Il pubblico, infine, non coincide con la totalità dei cittadini e non è costituito dai soli individui.

I gruppi d’interesse dialogano con l’opinione pubblica, perché il pubblico è, da un lato, il destinatario della loro tutela e lo strumento per il perseguimento dei loro interessi; dall’altro, le organizzazioni appartengono e formano la stessa opinione pubblica. I gruppi sono spesso anche limitati dall’opinione pubblica, più i loro interessi saranno vicini all’interesse generale, infatti, più avranno possibilità d’influire efficacemente. Tutti gli interessi organizzati possono raggiungere il pubblico e formare l’opinione, divenendone organi d’articolazione.

Tra gli strumenti di articolazione dell’opinione pubblica, la stampa è uno dei protagonisti. Il pubblico, infatti, dovrebbe vegliare sul rispetto delle regole e sulla formazione dell’opinione pubblica, ed è necessario, dunque, che le informazioni loro rese siano obiettive. La stampa dovrebbe essere quindi libera dagli interessi particolari o, per lo meno, informare i propri elettori di quelli di cui si fa portatrice, per lasciare poi loro la libertà di formare la propria mente in modo indipendente.

Il ruolo dei media e dell’opinione pubblica è centrale per controllare le attività parlamentari. Il monitoraggio attivo della società civile favorisce anche la nascita di una cultura di attivismo e di prevenzione dei fenomeni illeciti. Secondo uno studio condotto dalle Nazioni Unite, però, l’indipendenza dei media e dei giornalisti in Italia è molto debole⁴¹⁹. Uno degli aspetti più critici riguarda il sistema dei finanziamenti, dato che gruppi economici, rappresentanti politici e membri del governo intrattengono forti contatti con i media, generando una sorta di controllo dell’informazione. La pressione della politica sugli strumenti di comunicazione di massa viene posta anche

⁴¹⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, Consiglio dei Diritti Umani, “*Report of the special rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom and expression*”, Frank La Rue, 29 aprile 2014. In particolare, nel 2008 l’*Open Society institute* valutava la RAI eccessivamente influenzata dal potere pubblico.

per via giudiziaria, tramite le innumerevoli azioni per diffamazione che i rappresentanti della prima muovono a quelli dei secondi.

Non potendo reperire, quindi, informazioni riguardanti il processo legislativo e l'attività di *lobbying* che non siano già passate al vaglio di una lettura parziale, manca il ruolo fondamentale di controllo generalizzato che i cittadini e la società civile potrebbero svolgere⁴²⁰.

Una svolta in senso positivo è rappresentata dalle decisioni della Giunta del Regolamento del 26 giugno 2013 della Camera dei deputati⁴²¹, che hanno consentito la trasmissione sulla *web-tv* delle audizioni informali, nonché dell'audizione, nell'ambito delle procedure di nomina, delle personalità designate. È un “*processo che dovrebbe condurre a convogliare entro procedure trasparenti nelle Aule parlamentari le istanze emergenti dalla società e, al tempo stesso, radicare nella società le istituzioni parlamentari*”⁴²².

1.2. Le ombre del processo legislativo.

Le istituzioni parlamentari si sono limitate ad un'applicazione poco incisiva del principio della pubblicità, non consentendo un vero e proprio dialogo con i cittadini. Non a caso in molti sostengono che la funzione di “foro pubblico” delle assemblee parlamentari si sia nel tempo frantumata e decentrata, convergendo negli strumenti di comunicazione di massa che rappresentano un veicolo di informazione mediata.

Nell'attuare quanto previsto dall'articolo 72, i regolamenti parlamentari escludono la presenza del pubblico durante i lavori in commissione, ma ne consentono la ripresa televisiva. Tale forma di pubblicità è disposta su richiesta della stessa commissione, previa autorizzazione del Presidente d'Assemblea, e concerne per lo più lo svolgimento delle audizioni. La resocontazione integrale, invece, è imposta nel caso di sede deliberante (o legislativa) e redigente (articolo 65 r.C. e articolo 33 r.S.) e, al

⁴²⁰ Esistono diverse associazioni che sostengono la necessità di maggiore trasparenza nel processo legislativo, come Openpolis (www.openpolis.it), strumento del quale è Openparlamento (parlamento17.openpolis.it).

⁴²¹ Consultabile sul sito della Camera dei deputati, www.camera.it, alla sezione Resoconti delle Giunte e Commissioni.

⁴²² Camera dei deputati, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume I, Nota di sintesi, Il parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento, pag. 31.

Senato, per lo svolgimento delle interrogazioni (articolo 152 r.S.). È solo eventuale in tutte le altre sedi, dove, comunque, vi è resocontazione sommaria. Sono tali resoconti, disponibili entro pochi giorni dalla seduta, quindi, l'unico possibile strumento di attestazione e di verifica per quanto riguarda gli adempimenti in seno alle commissioni. Come abbiamo visto, dunque, la regola generale per la pubblicità in commissione non è quella di una documentazione troppo intensa, per garantire un funzionamento più flessibile per questi organi. In ogni caso, anche se si rendesse pubblico il lavoro in commissione, questo non impedirebbe l'uso di incontri informali, come le riunioni in ufficio di presidenza o in comitati ristretti, prive di ogni pubblicità.

Non poche critiche sono state mosse alla situazione della trasparenza dei lavori in commissione, ma la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 231 del 1975 ha ribadito che la concreta applicazione del principio stabilito dall'articolo 64 spetta alle Camere, che sono quindi libere di regolarlo.

I singoli organi delle Camere si sono dotati nel tempo di strumenti di resocontazione particolari, che si adattano alle caratteristiche dell'attività svolta. Per esempio, le riunioni dell'Ufficio di Presidenza si svolgono solitamente nella biblioteca del Presidente e vengono rese pubbliche con sommario molto particolareggiato. Anche la documentazione della Giunta per il Regolamento rielabora approfonditamente l'attività svolta, dato che formerà la giurisprudenza regolamentare interna. Le riunioni della Conferenza dei presidenti di gruppo, infine, vengono solitamente riprodotte letteralmente, in un resoconto che rimane, però, strettamente riservato.

Molte sono ancora le "fasi segrete" dell'attività legislativa e, come abbiamo già rilevato, anche se si formalizzassero tutte le riunioni in seno alle commissioni, nulla impedirebbe a queste di riunirsi informalmente. In particolare, i comitati ristretti si incontrano e prendono decisioni senza alcuna forma di pubblicità e ugualmente avviene presso l'Ufficio di Presidenza. Inoltre, nonostante tutte le proposte di riforma (tanto costituzionali, quanto regolamentari) tentino di formalizzare le audizioni affermatesi nella prassi, l'efficacia e la flessibilità di queste ultime porterebbe alla creazione di strumenti sempre nuovi, difficilmente inquadrabili in una previsione generale.

A livello assembleare, è da sottolineare la mancanza di pubblicità delle riunioni della Conferenza dei Capigruppo, di rilevante importanza per l'organizzazione dei

lavori interni alle Camere. Punti critici sono anche quelli che riguardano le audizioni informali e le indagini conoscitive, la cui disciplina non è soddisfacente dal punto di vista della trasparenza, oltre che nell'organizzazione. Non essendo previsto alcun elenco dei rappresentanti delle categorie, vi è un'elevata casualità nel chiamare i soggetti da audire, questi vengono individuati dall'Ufficio di Presidenza della commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Per quanto riguarda le riunioni governative, il pre-Consiglio si riunisce senza alcuna rendicontazione e pubblicità, sebbene, come abbiamo visto, sia il fulcro dell'attività legislativa e luogo di incontro degli interessi politici e sociali, e le consultazioni in seno alla predisposizione dell'Air rilevano solo se ne viene dato conto nella predisposizione del testo.

Le ombre nel processo legislativo non si arrestano con l'adozione della decisione. Attualmente, infatti, la mole e la complessità delle leggi rende oscura anche la loro interpretazione ed applicazione⁴²³. Spesso, per l'attuazione delle decisioni prese sono richiesti provvedimenti di secondo livello che non vengono mai adottati, cosicché non solo manca trasparenza e responsabilità politica, ma anche qualsiasi operatività della misura. La scarsa qualità nella redazione delle leggi, inoltre, rivela la mancata attuazione di un *drafting* sostanziale e formale, che non solo dovrebbe valutare la compatibilità costituzionale e con la normativa europea, ma anche la qualità linguistica, oltre alla possibilità di non introdurre affatto una nuova disciplina, se non necessaria (c.d. valutazione dell'opzione zero, v. capitolo 1 §§ 3.3).

Il problema è di carattere politico, visto che gli strumenti di tecnica legislativa per risolvere la situazione ci sarebbero. L'Air, per esempio, sarebbe un meccanismo di estrema utilità, ma non viene sfruttato, poiché da consultazione preventiva degli interessati diviene mero modulo burocratico estremamente sintetico, non consultabile dai non addetti ai lavori e compiuto su di un progetto iniziale destinato a mutare totalmente.

In Italia, fonte delle regole di *drafting* è una circolare del 2001⁴²⁴, condivisa tra Parlamento, Governo e Senato, sono per lo più regole di buon senso, che stentano però

⁴²³ Non è un caso che si dica troppe leggi, nessuna legge, né che già Tacito affermasse che "*Corruptissima re publica, plurimae leges*" (Annales, Libro III, 27).

⁴²⁴ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, circolare 2 maggio 2001, n.1088 "*Guida alla redazione dei testi normativi*".

a trovare applicazione. Nel tempo si è tentato di renderle norma, per esempio, con l'articolo 13-bis della legge numero 400 del 1988 e la legge numero 183 del 2011, entrambe poste con l'intento di semplificare la vita dei cittadini e delle imprese, così come l'introduzione dell'articolo 79 del regolamento della Camera e l'articolo 29 del decreto-legge numero 69 del 2013. Allo stesso scopo rispondono lo Statuto del contribuente e la creazione della carica del Ministro per le semplificazioni e del Comitato per la legislazione. Nonostante gli sforzi, la volatilità normativa, la mancanza di una progettazione comune, le complicazioni date dall'assetto istituzionale e dai numerosi livelli territoriali, l'iperregolazione, le numerosissime norme tecniche, spesso inattuati, e il carattere intersettoriale delle politiche non hanno portato al risultato sperato. Tutti questi fenomeni danno vita a fenomeni corruttivi, deroghe e contenziosi⁴²⁵.

Le stesse problematiche si ripropongono anche a livello comunitario, dove la complessità istituzionale e la diffidenza radicata ne ampliano la difficoltà di risoluzione. Da anni, sin dal Trattato di Maastricht, è in discussione una riflessione sulla qualità della legislazione di tutto il ciclo normativo. La *better regulation* è sinora disciplinata da accordo interistituzionale del 2002, di cui è attualmente in discussione una modifica per adattarlo al nuovo sistema post Lisbona⁴²⁶. Il vicepresidente della Commissione, Timmerman, è stato incaricato di rivedere l'accordo "*per legiferare meglio*".

Le norme di difficile interpretazione e di complesso reperimento, la mancanza di trasparenza del processo legislativo e di pubblicità del ragionamento del legislatore, nonché la generale diffidenza nei confronti della classe politica, delegittimano le istituzioni, che vengono sentite lontane dai cittadini e finiscono per rappresentare un *vulnus* alla certezza del diritto e all'intero sistema democratico.

⁴²⁵ La legge, secondo F. Bacone, deve essere concepita con caratteristiche totalmente opposte a quelle che si presentano nell'attuale ordinamento italiano. È legge ideale quella che: «*sit intimatione certa, praecepto iuxta, executione commoda, cum forma politiae congrua et generans virtutem in subditis*» (Aphorismus VII, Vol. VII, "*The works of Francis Bacon*", W. Baynes and son, London, 1824), ovvero precisa nel disporre, costituzionalmente legittima e applicabile senza difficoltà. L'espressione "*praecepto iuxta*" è carica di una concezione giusnaturalista che meglio potrebbe essere intesa come "ricettiva della dialettica degli interessi". Comprensibilità, conoscibilità, chiarezza, economia (nel senso di parsimonia nella regolamentazione), legittimità costituzionale e rispetto dei principi di eguaglianza, irretroattività, sussidiarietà, proporzionalità possono essere intesi quali caratteri necessari per una *better regulation*.

⁴²⁶ Il Trattato di Lisbona, tra le altre cose, conferisce forza vincolante agli accordi interistituzionali.

1.3. La legittimità dell'esercizio dell'attività di pressione nelle sentenze della Corte costituzionale e la necessità di una regolamentazione del fenomeno.

Per l'esercizio dell'attività di *lobbying* non è necessario un riconoscimento normativo. L'attività di influenza sul decisore pubblico da parte degli interessi organizzati, infatti, è stata riconosciuta come legittima dalla Corte costituzionale sin dal 1974. Il rapporto tra i gruppi di pressione e l'ordinamento democratico è riconosciuto dalla Corte sulla base del combinato disposto degli articoli 2, 3 e 18 della Costituzione. Il diritto di influenzare il decisore politico, dunque, è costituzionalmente riconosciuto, ovviamente quando esercitato con mezzi leciti.

Compito della legge è quello di assicurare che l'esercizio di tale diritto non vada a ledere gli altri diritti riconosciuti dalla Carta fondamentale (trasparenza, imparzialità della pubblica amministrazione, uguaglianza, libertà di espressione e associazione, ecc.). Nel caso in cui la legge che disciplini lo svolgimento dell'attività vada a limitarla o vietarla, questa sarebbe da ritenere incostituzionale. Ne risulta che l'esistenza e il riconoscimento dei gruppi di pressione sono elementi imprescindibili per un ordinamento democratico ed essenza di una democrazia pluralista.

Nella sentenza numero 1 del 1974, la Corte costituzionale, giudicando sulla legittimità dell'esercizio del diritto di sciopero non inerente agli interessi economici dei lavoratori, ha statuito che questo *«legittimamente viene esercitato quando, pur non inerendo strettamente a rivendicazioni contrattuali, sia attuato in funzione degli interessi economici di ordine generale dei lavoratori»*. In questo senso, legittimo risulta nel caso in cui sia finalizzato a stimolare la politica delle riforme, con diretto riferimento al complesso di diritti e interessi ai lavoratori garantiti nel titolo terzo, parte prima, della Costituzione. Risulta quindi possibile esercitare con questo mezzo un'influenza sui decisori politici, quando l'attività viene posta in essere per far valere interessi propri o di categoria. Ugualmente, la sentenza 290 dello stesso anno, decidendo su di una questione simile, include tra gli scioperi legittimi anche *«quelli caratterizzati dal fine di tutelare interessi che possono essere soddisfatti solo da atti di governo o da atti legislativi»*. Tra questi quelli che hanno *«il fine di richiedere l'emanazione di atti politici»*, in quanto lo sciopero viene inteso come strumento di

pressione a disposizione dei vari gruppi sociali, idoneo a perseguire i fini stabiliti al secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione.

Di particolare interesse risulta la sentenza numero 379 del 2004, sulla legittimità costituzionale degli articoli 17 e 19 della delibera statutaria dell'Emilia Romagna. La prima disposizione prevede la possibilità per il Consiglio regionale di porre in essere un contraddittorio pubblico per istruire i propri atti normativi o amministrativi, al quale possono prendere parte *“associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale”*. Riferimento alle risultanze dell'istruttoria sarà fatto nella motivazione dei provvedimenti. Ad avviso del Governo, la previsione, comportando aggravii procedurali in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, contrasterebbe con l'articolo 97 Cost.

Il secondo articolo in questione, prevedendo un *“diritto di partecipazione”* al procedimento legislativo per tutte le associazioni che ne facciano richiesta, lederebbe l'articolo 121 della Costituzione, che riserva il potere legislativo ai soli Consigli. Inoltre, l'articolo 19 violerebbe anche altre disposizioni del medesimo statuto, che vede nel Consiglio l'organo della *“rappresentanza democratica”* regionale e del libero confronto tra maggioranza e opposizioni, poiché verrebbe a prodursi una alterazione del sistema di democrazia rappresentativa e del ruolo dei partiti politici.

La regione Emilia Romagna, d'altra parte, si difendeva sostenendo che l'istruttoria pubblica costituirebbero non violazioni, ma attuazione dell'articolo 97 sopracitato.

La Corte Costituzionale ha ritenuto infondate le censure relative agli articoli in questione. L'articolo 17, infatti, inserisce *«anche a livello statutario istituti già sperimentati e funzionanti anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee, [...] istituti che mirano a migliorare e rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»*. L'articolo 19 introduce semplicemente procedure per garantire ad organismi associativi rappresentativi di frazioni della società civile di essere consultati dagli organi consiliari, senza ostacolare l'esercizio delle funzioni di tali istituzioni, né negare l'autonomia degli organi o il ruolo dei partiti politici.

In queste tre sentenze, la Corte riconosce l'esistenza nel nostro ordinamento del diritto per i privati di influenzare le politiche pubbliche stabilite dalle istituzioni

pubbliche. È necessario, però, disciplinarne l'esercizio e la Corte favorisce tale disciplina, come testimoniato dalla sentenza 379.

La necessità e l'urgenza di regolamentare l'attività di *lobbying* non sono dettate solo dall'esigenza di bilanciare tale esercizio con gli altri diritti costituzionalmente garantiti, motivazione che sola dovrebbe "convincere" il legislatore, ma anche da altre previsioni, che vedono nella normativa la naturale attuazione. Ne è un esempio l'articolo 1, comma 75, della legge del 6 Novembre 2012 (la c.d. legge anticorruzione o legge Severino), che ha introdotto una nuova fattispecie di reato all'articolo 346-bis del Codice penale, il traffico di influenze illecite. Secondo il dettato, è perseguibile colui che, sfruttando rapporti effettivi e conoscenze col decisore pubblico, si fa dare o promettere una qualsiasi utilità per influenzare tale soggetto. È questa l'attività di *lobbying* e risulta dunque necessario disciplinare al contempo l'attività di influenza lecita. Non a caso, lo stesso ufficio studi della Cassazione, nella relazione del 15 Novembre 2012, riconosciuto l'esigenza in tal senso, affinché l'onnicomprendività della fattispecie non ne determini l'incostituzionalità per la mancanza di determinatezza e tassatività⁴²⁷.

La regolamentazione è necessaria anche per assicurare l'imparzialità del decisore pubblico ex articolo 97 Cost., che deve ascoltare tutti i portatori di interessi particolari prima di decidere, non solo quelli lui legati da clientelismo o parentela. Inoltre, l'introduzione di tale disciplina garantirebbe maggiore trasparenza del processo decisionale, prevista dalla Costituzione agli articoli 64, 73, 97 e 98⁴²⁸, e favorirebbe la concorrenza tra gli operatori privati.

Altro rilevante motivo è la necessità della normativa in questione a fronte della nuova legge in materia di finanziamento privato della politica, prevista dal d.l. n. 149

⁴²⁷ Rel. n. III/11/2012, §§ 2. 4. 4: «E' dunque presupposto [...] che, esplicitamente od implicitamente, sussistano, nell'ordinamento, previsioni in grado di definire il confine tra il consentito ed il non consentito, alla stessa stregua, del resto, di quanto accade in altri paesi, ove è riconosciuta la liceità di attività di mediazione e rappresentanza esercitate in forma professionale specie presso istituzioni politiche o amministrazioni pubbliche. Nella specie, tuttavia, un simile catalogo non è rinvenibile con la conseguente possibilità, tutt'altro che remota, di ritenere sanzionate condotte altrove ritenute del tutto lecite (si pensi all'azione, appunto, di gruppi di pressione per conto di portatori di interessi particolari a favore dell'introduzione o, viceversa, dell'abrogazione di leggi). In definitiva le problematiche di tipo interpretativo sin qui segnalate sembrano essere indici evidenti della difficoltà di coniugare il contenuto della nuova norma con i necessari principi di determinatezza e tassatività della fattispecie penale».

⁴²⁸ Rispettivamente, la pubblicità delle sedute delle Camere, la pubblicazione delle leggi e l'organizzazione degli uffici pubblici.

del 28 dicembre 2013. Senza una disciplina specifica, infatti, si rischia di lasciare la politica nelle mani dei gruppi di pressione economicamente più forti⁴²⁹.

Infine, è proprio la sentenza del 2004 a darci un'ulteriore motivazione per regolamentare l'attività dei portatori di interessi. Il coinvolgimento di questi, infatti, rende l'atto finale più efficace e attuabile, migliorando la qualità della regolamentazione, quando l'istruttoria sia svolta a parità di accesso.

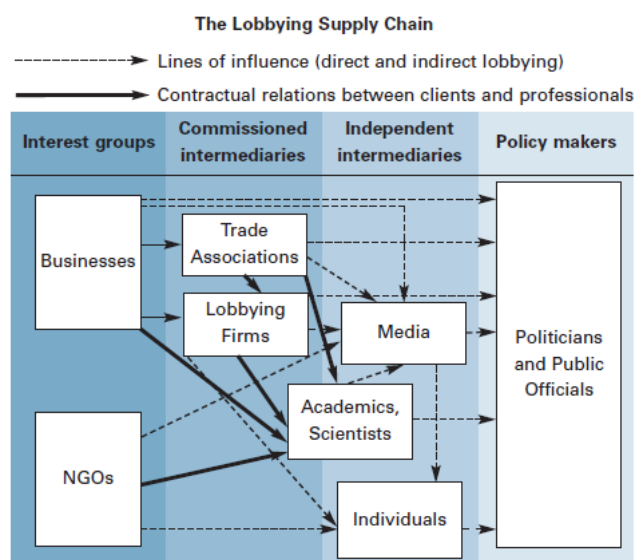
2. L'IMPEGNO PER UNA PARTECIPAZIONE RESPONSABILE

Abbiamo visto che il tema delle *lobbies* è cruciale nelle democrazie caratterizzate da una società di tipo pluralistico e da una forte complessità dei processi decisionali, che devono trovare un compromesso tra i diversi livelli rappresentativi. Inoltre, sempre più spesso il decisore pubblico necessita dell'apporto dei portatori di interesse, per acquisire informazioni su questioni altamente tecniche. La rappresentanza degli interessi è quindi una realtà imprescindibile. La tematica dei gruppi di pressione è perciò questione di diritto, poiché influenza il processo decisionale pubblico e riguarda la trasparenza di quest'ultimo.

Partendo quindi dalla necessità di una partecipazione regolata dei gruppi di interesse al processo legislativo, sia come fonte autorevole di informazioni tecnico-specialistiche, che per evitare che il fenomeno scivoli in situazioni di corruzione, sarà necessario individuare alcune condizioni affinché si operi un "*lobbying* responsabile". Tra queste possiamo individuare la necessaria diffusione delle associazioni come base sociale e volano del *lobbying*. Queste, infatti, non solo conferiscono un carattere organizzativo agli interessi, ma forniscono anche strumenti di azione e visibilità. La forma associativa si basa sulla volontà del singolo e gli conferisce forza politica, contenendo derive clientelari e favorendo il controllo democratico. Nel momento in cui tali associazioni si creano, sarà necessario vi siano istituzioni di governo aperte alle domande della società e capaci di rispondervi responsabilmente e in modo efficace. Infine, il sistema di dialogo tra associazioni e istituzioni così formato dovrà essere il

⁴²⁹ «Una cattiva legge sul finanziamento dei privati ai partiti e la totale mancanza di ogni regolamentazione delle lobby rischiano di creare un vero cortocircuito nella politica italiana», da un'intervista al prof. Petrillo, "*Soldi privati ai partiti. La legge è un colabrodo*" di G. Grasso, 12 settembre 2014, *Avvenire.it*.

più competitivo possibile, garantendo trasparenza ed uguaglianza⁴³⁰. Le condizioni perché questo si realizzi, evitando la degenerazione in discriminazioni e privilegi, sono la concorrenza e l'equilibrio tra gli attori coinvolti (così come già sottolineato nelle teorie pluraliste di J. Madison e A. F. Bentley).



[fonte: ACCOUNTABILITY REPORT, "Towards a responsible lobbying. Leadership and Public Policy", 2005]

L'impegno per un *lobbying* responsabile deve riguardare l'intera "*lobbying supply chain*" (letteralmente, la catena della fornitura dell'attività di pressione, in una visione economica del rapporto dove vi è una "domanda" e un'"offerta" di informazioni) ed essere assunto quindi tanto dai decisori politici, quanto dagli stessi gruppi. Questi ultimi, in particolare, devono

valutare tutti i soggetti che vengono interessati da una scelta politica (inclusività), intuire gli effetti della loro attività, tanto sugli *stakeholders* (concretezza), quanto sui decisori politici (completezza), ed essere chiari nel rendere pubbliche le proprie posizioni (sensibilità).

Secondo il report "*Towards a responsible lobbying. Leadership and Public Policy*" di AccountAbility⁴³¹, una organizzazione che voglia svolgere un'attività responsabile deve perseguire sei obiettivi (cc.dd. *six-steps lobbying health-check*). *In primis*, le *lobbies* devono allineare le proprie intenzioni e impegni con le strategie adottate, i valori generali della società e gli impegni assunti verso i propri membri. Successivamente, sarà necessario individuare le questioni che materialmente devono essere affrontate per raggiungere gli scopi prefissati. È inoltre necessario coinvolgere gli *stakeholders*. Il quarto passaggio richiede di rendere pubblici e trasparenti tutti i tentativi di influenza nei confronti dei decisori pubblici. Necessario è inoltre

⁴³⁰ G. GRAZIANO, "Le lobbies", Editori Laterza, Bari, 2002

⁴³¹ AccountAbility è un'organizzazione che fornisce soluzioni alle sfide della responsabilità delle società e dello sviluppo sostenibile (www.accountability.org).

individuare tutti i soggetti coinvolti nelle attività di *lobbying* e, infine, si dovrà garantire una gestione solida di tutte le attività svolte⁴³².

Dall'altro lato della catena, i decisori pubblici devono essere aperti alla partecipazione dei gruppi al *policy making*, ma devono anche impegnarsi nel prevenire comportamenti illeciti. Per un *lobbying* responsabile è inoltre necessario prendere decisioni chiare e trasparenti, che rendano pubblico il bilanciamento di interessi compiuto, e cooperare con la società civile. Infine, i *decision makers* di tutti i livelli territoriali devono assicurare che il processo decisionale non sia governato da una mentalità ristretta, caratterizzata da obiettivi miopi che mirano solo ad evitare a se stessi esternalità negative, noncuranti dei soggetti su cui le stesse andranno ad incidere.

2.1. I principi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico per un lobbying trasparente e integro.

Come più volte sottolineato, la partecipazione delle *lobbies* può aiutare l'attività di *policy making*, contribuendovi con informazioni e dati tecnici di cui le istituzioni non sono in possesso. D'altra parte, però, è necessario che tale partecipazione si svolga nella totale trasparenza, per salvaguardare il pubblico interesse ed evitare fenomeni corruttivi. La difficoltà nel trovare un sistema normativo adeguato sta nella complessità e nella sensibilità della questione. Per individuare una regolazione utile ed efficace è necessario perseguire una serie di principi, che mirano al raggiungimento di una serie di obiettivi utili al sistema. La costruzione di un sistema che favorisca pari opportunità nell'accesso è possibile se gli Stati provvedono a garantire un giusto ed eguale accesso agli *stakeholders* nello sviluppo delle politiche pubbliche, tenendo conto tanto del sistema politico interno, quanto del più ampio complesso di norme per la qualità delle decisioni politiche.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (d'ora in avanti, Ocse) ha formulato nel 2012, in parallelo con l'iniziativa per la trasparenza europea e adottando la relativa raccomandazione del Consiglio, i principi per la trasparenza e l'integrità del *lobbying*, parte di una strategia per la costruzione di un'economia più forte, equa e chiara.

⁴³² ACCOUNTABILITY REPORT, "Towards a responsible lobbying. Leadership and Public Policy", 2005.

Valutando con approccio comparatistico le regolazioni, i dati e le esperienze di diversi paesi, l'Ocse ha elaborato un decalogo per lo svolgimento dell'attività, per favorirne tanto la trasparenza, quanto la responsabilità degli attori, individuando gli elementi cardine per una regolazione efficace sul *lobbying*. *In primis*, il decalogo pone la necessità di predisporre un contesto efficace ed equo, che garantisca l'apertura e l'accesso al processo decisionale. Questo obiettivo è raggiungibile solo se gli Stati provvedono ad assicurare una parità di accesso al *policy making*, oltre a prevedere regole che siano coerenti con i propri ordinamenti e sistemi politici. Momento chiave nella regolamentazione è la predisposizione di definizioni chiare dei termini utilizzati, così da inquadrare con certezza il fenomeno. In particolare, è imprescindibile l'individuazione precisa di cosa si intenda per *lobbies*, *lobbying* e *decisori pubblici*.

Ugualmente indispensabile è l'imposizione di obblighi informativi su aspetti chiave dell'attività, quali gli obiettivi, i beneficiari e le risorse finanziarie utilizzate. Queste informazioni dovranno essere facilmente reperibili per tutti. Favorire questa trasparenza rende possibile per gli *stakeholders* la valutazione delle attività di *lobbying* e delle politiche pubbliche e può trasformare l'opinione pubblica nella guardiana del processo di decisione.

Sarà poi compito di una buona legislazione indicare le regole e gli *standard* di comportamento per tutti gli attori coinvolti e favorire una cultura all'integrità e alla trasparenza. Questi *standard* professionali devono essere previsti non solo per i lobbisti, ma anche per i rappresentanti pubblici ed entrambi devono garantire onestà e accuratezza informativa, oltre ad evitare eventuali conflitti d'interesse.

Creato un sistema efficace, sono indispensabili meccanismi per un'effettiva attuazione, comprese le sanzioni per eventuali violazioni, affinché le attività svolte siano conformi alle regole previste. Inoltre, è indispensabile una continua revisione delle regole, cercando di coinvolgere attivamente gli attori interessati.

Nonostante il *lobbying* sia pratica globale negli ordinamenti statali, solo il 41% dei paesi Ocse ha introdotto nel tempo una disciplina per lo svolgimento dell'attività, mentre la maggior parte lascia il fenomeno all'autoregolazione dei soggetti⁴³³. A tre anni dall'adozione dei principi, l'integrità e la trasparenza nell'attività dei gruppi di

⁴³³ OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: "Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying"*, OECD Publishing.

pressione non sembrano essere stati rafforzati. Tra le motivazioni di questo stallo spicca sicuramente la mancanza di fiducia dei cittadini nella propria classe dirigente. Questa diffidenza riguarda ben il 60% dei cittadini dei Paesi Ocse. L'organizzazione ha individuato cinque dimensioni chiave nelle quali i governi devono impegnarsi per guadagnare la fiducia dei propri elettori. (i) La prima è l'integrità, intendendo la necessità per le istituzioni di rispettare i principi di condotta che salvaguardino l'interesse pubblico e mitigano i rischi di corruzione. (ii) Vi è poi l'imparzialità del *policy making*, che deve essere percepito come equo e rispettare criteri comunemente accettati. (iii) Le decisioni pubbliche devono formarsi apertamente e in modo inclusivo, favorendo la trasparenza, la responsabilità e l'impegno dei decisori. (iv) Il sistema deve poi risultare affidabile, rendendo prevedibile il comportamento delle istituzioni. (v) Infine, il sistema deve essere reattivo nel rispondere agli effettivi bisogni dei cittadini. I primi tre aspetti in particolare riguardano l'attività delle *lobbies*.

2.2. Regolamentazione su base obbligatoria o volontaria? I vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi secondo i principi Ocse: alla ricerca del sistema più efficace.

Dopo aver esaminato i principi Ocse, cerchiamo di valutare se questi vengono meglio attuati attraverso una regolamentazione su base volontaria, che lascia ai lobbisti la scelta di “rivelarsi”, o meno, nella società in cambio di corsie preferenziali di rappresentanza, o per mezzo di sistemi obbligatori, che costringono le *lobbies* a rendere noto il proprio *status* su di un determinato registro, se vogliono svolgere l'attività di pressione⁴³⁴. Tra gli estremi sopra menzionati, possiamo prendere in considerazione anche un orientamento intermedio, quello della Commissione Juncker, proposto e in via di discussione tra le istituzioni europee⁴³⁵.

Un registro volontario, come il sistema oggi in vigore presso l'Unione europea⁴³⁶, garantisce parità di condizioni d'accesso a tutti gli attori, con una vasta portata di

⁴³⁴ Lo studio sulla migliore compatibilità con i principi Ocse di un sistema facoltativo od obbligatorio è stato elaborato in seno alla *Transparency Unit* del Parlamento europeo, che ringrazio per avermi fornito dati e studi interni di grande interesse.

⁴³⁵ EUROPEAN COMMISSION, «*A non-legislative proposal for an inter-institutional agreement on a mandatory Transparency, with the European Parliament and the Council, to enhance openness and accountability by making the transparency register mandatory for all interest representatives seeking to influence policy making in any of the three institutions*». Commission Work Programme 2015, Strasbourg, 16.12.2014 COM(2014) 910 final.

⁴³⁶ Aggiornato all'accordo inter istituzionale Parlamento e Commissione IIA.

visibilità. Le parti interessate hanno la possibilità di esaminare l'attività di *lobbying*, direttamente dal sito pubblico, mentre gli standard di regolazione e trasparenza previsti dagli stessi lobbisti fanno sì che la responsabilità nel promuovere una cultura di trasparenza e integrità del *lobbying* sia condivisa tra questi e decisori pubblici. Il sistema volontario, infine, assicura una maggiore facilità di revisione periodica delle regole e delle linee guida necessarie.

Al contrario, sono punti deboli gli ampi criteri di inclusione nel registro, necessari per un sistema di ampia applicazione, ma fuorvianti nei criteri di ammissibilità, cosicché spesso si registrano soggetti che non ricadono nell'ambito di applicazione del registro, mentre non si iscrivono altri che fanno parte del sistema. Da questo disordine nasce la difficoltà nel raggiungere una conformità con la realtà poiché, non potendo imporre la registrazione a soggetti interessati e impedirla a chi non lo sia, il fenomeno del *lobbying* non viene fotografato nella sua effettiva consistenza. Persistono inoltre problemi di *governance* del sistema, che non può garantire un adeguato livello di trasparenza per quanto riguarda le informazioni fornite sulle attività delle *lobbies*, né un'effettiva applicazione.

Un registro “intermedio” quale quello previsto nella proposta Juncker, volontario per i rappresentanti degli interessi e obbligatorio per le istituzioni dell'Unione⁴³⁷, è più coerente con la politica degli attuali quadri normativi, poiché favorisce una maggiore trasparenza senza vincolare la volontà dei privati. Un sistema a incentivi come quello in discussione fa sì che gli attori siano più motivati a rispettare le regole, assicurando una maggiore qualità delle informazioni fornite dai dichiaranti. Introdurre un simile sistema potrebbe anche aiutare lo sviluppo di una cultura di maggiore integrità e al contempo mantenere la facilità di revisione periodica delle norme rilevanti, alla luce dell'esperienza concreta.

Limitazioni del sistema proposto potrebbero essere individuate nell'influenza che lo stesso opererebbe sulla libertà di svolgimento del mandato del deputato, così come sul diritto di partecipazione e di sviluppo alle politiche pubbliche dei privati. Per evitare questi aspetti negativi dovrebbero prevedersi deroghe per l'accesso di quelle attività non considerabili *lobbying*. Infine, non solo non si riuscirebbe neppure con tale

⁴³⁷ Nel senso che sono le istituzioni europee ad essere obbligate a rendere noti gli incontri verificatisi con le organizzazioni o i liberi professionisti.

sistema a raggiungere una piena conformità con la situazione concreta dell'attività, ma le regole interne e linee guida non rispondono in maniera adeguata alle preoccupazioni di controllo relative al *lobbying*, soprattutto di fronte agli occhi dell'opinione pubblica.

Un registro obbligatorio, infine, può aiutare a risolvere i problemi di *governance* e a garantire, tramite definizioni rigorosamente circoscritte, la certezza del diritto alle parti, la trasparenza delle attività e una maggiore conformità alle norme previste e all'effettiva attività di pressione svolta. Al contrario, però, l'ambito più ristretto di applicazione, il tempo necessario per garantire una coerenza con il quadro normativo, in termini di base legale, sanzioni prevedibili e revisionabilità della disciplina e le inevitabili lunghe procedure, oltre ai possibili conflitti con diritti garantiti dall'Unione europea (come, per esempio, la libertà di impresa, la protezione dei dati personali e il diritto di petizione) irrigidiscono fortemente il sistema. Si perde, inoltre, qualsiasi controllo sulle attività non incluse e aumentano delle risorse necessarie per una corretta attuazione.

Nel caso di registri a iscrizione facoltativa, quindi, la frammentarietà delle informazioni non assicura una corrispondenza con la realtà dei fatti, situazione che migliora, ma non si risolve totalmente, con una registrazione obbligatoria⁴³⁸. In generale, possiamo affermare, come già detto, che non esiste una disciplina che possa rispondere a tutte le questioni che un fenomeno così complesso genera. Sicuramente, regolare il fenomeno prevedendo la sola iscrizione ad un registro, che sia volontaria od obbligatoria, non è sufficiente, poiché non garantisce la completa trasparenza dell'attività e non impedisce il nascere di fenomeni corruttivi a livello pubblico. Sarà necessario, quindi, come hanno fatto le esperienze analizzate nel secondo capitolo, prevedere tanto norme verso l'interno, che disciplinino il rapporto dalla parte dei decisori pubblici, quanto verso gli stessi rappresentanti di interessi, affinché tutta la catena di *lobbying* sia monitorata.

3. UNA POSSIBILE REGOLAMENTAZIONE DELLE LOBBIES "ALL'ITALIANA"

⁴³⁸ Abbiamo visto come, in America, molti dei "contatti lobbistici" avvengono senza iscrizione, sfruttando la facoltà garantita dalla legge della possibilità di non iscriversi quando l'attività di rappresentanza non superi il 20% dell'attività del professionista nell'arco di un trimestre.

Il *lobbying* «non è altro che la forma tecnica di una concezione pluralistica della politica. È, più precisamente, la trasposizione alla politica della concorrenza e dei suoi principi, in aggiunta ai partiti e al complemento delle forme di rappresentanza elettiva che i partiti assicurano»⁴³⁹. Il *lobbying*, dunque, dà la possibilità alle forze organizzate di incidere sulle politiche pubbliche e non tollera “rendite” e accessi privilegiati. Perché queste distorsioni non si realizzino, l’attività di pressione deve essere guidata da una cultura aperta, opposta al clientelismo, che, invece, rappresenta la modalità cardine dell’intermediazione degli interessi in Italia. Accettare un modello pluralista con le dovute precisazioni, rappresenta una negazione del clientelismo⁴⁴⁰ e dei rapporti di lealtà, riconoscenza particolare e frammentazione degli interessi che lo caratterizzano.

La parola d’ordine per disciplinare il *lobbying* è trasparenza, tanto dell’attività lobbistica quanto del processo decisionale, necessaria per ripristinare la fiducia dei cittadini nei confronti dei decisori pubblici. Per raggiungere una completa trasparenza del processo legislativo e intensificare l’*accountability* delle istituzioni è indispensabile una riforma più ampia nel nostro ordinamento, che incida sulle competenze e sui poteri di queste ultime⁴⁴¹. Sebbene questa riforma sia preconditione essenziale per il funzionamento della regolamentazione della partecipazione dei gruppi di interessi organizzati al processo legislativo, essa prescinde dalla nostra trattazione.

Concentriamoci, dunque, su di una legge che “renda visibili gli attori, le politiche e le modalità di intervento”⁴⁴² nel processo legislativo, per permettere all’opinione pubblica di conoscerne i meccanismi di deliberazione⁴⁴³. La regolamentazione da introdurre deve quindi riguardare tanto le modalità di accesso alle istituzioni, quanto la formazione della decisione e il controllo delle pressioni esercitate. Come le esperienze analizzate nel capitolo precedente, quindi, deve introdurre tanto norme verso l’interno, quanto per l’esterno.

⁴³⁹ L. MATTINA, op. cit.

⁴⁴⁰ L. MATTINA, op. cit.

⁴⁴¹ In particolare, sarebbe necessario riallineare la forma di governo prescritta dalla Costituzione e quella concretamente affermata nel tempo, così rafforzando il ruolo del Parlamento e rendendolo autonomo e impermeabile alle influenze esterne.

⁴⁴² M. AINIS, op. cit.

⁴⁴³ Dando atto delle attività svolte, delle possibilità prospettatesi e, quindi, del percorso logico compiuto per dare una determinata risposta ad una problematica, il legislatore andrebbe a “motivare” l’atto legislativo.

Molti studiosi del fenomeno ritengono che nel nostro Paese non sia necessario introdurre una regolamentazione del *lobbying*, in quanto le regole, sebbene disorganiche, ci sarebbero già e basterebbe applicare queste per favorire e controllare l'attività di influenza⁴⁴⁴. A mio parere, questo non è assolutamente possibile e una regolamentazione dei gruppi di pressione è necessaria. Sebbene, infatti, come analizzato nel primo capitolo, gli strumenti per una partecipazione dei gruppi di interesse al *policy making* nel nostro ordinamento siano già previsti, abbiamo potuto osservare anche come il decisore pubblico valuti questi momenti di incontro con la società civile come meri aggravii procedurali, fasi burocratiche di un procedimento da svolgersi internamente o, tutt'al più, con la collaborazione di attori esterni "prescelti"⁴⁴⁵.

Per ipotizzare una procedimentalizzazione efficace dei portatori di interesse organizzati nel nostro ordinamento, possiamo procedere cercando di attuare i principi Ocse per un *lobbying* integro e responsabile, adattandoli alle particolarità del sistema italiano. Una regolamentazione può dirsi efficace quando favorisce la partecipazione attiva dei gruppi di interesse lungo tutto il corso del *policy cycle* delle decisioni pubbliche, garantendo una parità di trattamento e una concorrenza effettiva tra i diversi soggetti, ma al contempo monitora tale attività, evitando fenomeni distorsivi e corruttivi di tale mercato. Una buona disciplina dell'attività di *lobbying* deve quindi conciliare la rappresentanza dell'interesse generale con una risposta al pluralismo sociale, ritrovando il ruolo centrale del Parlamento, quale luogo di garanzia e integrazione⁴⁴⁶.

Partendo da tale presupposto, è da scartare l'ipotesi di introdurre una disciplina che vieti o limiti in modo troppo rigoroso l'attività di pressione, altrimenti verrebbero a

⁴⁴⁴ P. L. PETRILLO, "Le norme ci sono, basterebbe applicarle", Istituto Bruni Leone, IBL focus, 185, 5 luglio 2011. Sebbene in occasione dell'audizione informale sui disegni in materia di lobbying del 12 febbraio 2015, presso il Senato della Repubblica, il professore abbia sottolineato la necessità di una regolamentazione del fenomeno.

⁴⁴⁵ Le occasioni di apertura delle istituzioni verso i cittadini, tanto a livello parlamentare quanto governativo (air, vir, audizioni parlamentari, inchieste, ecc.), quando vengono effettivamente attivate, sono meri momenti di autolegittimazione, oltre a privilegiare la partecipazione di pochi e autorevoli soggetti (soprattutto quelli con maggiori risorse o con affinità politiche), impedendo così l'effettiva competizione delle idee.

⁴⁴⁶ A. MANZELLA, "La funzione di controllo", in Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000, il Parlamento, Cedam, Padova, 2001.

ridursi gli effetti positivi che invece se ne trarrebbero, oltre ad essere incostituzionale, come già osservato (v. §§ 1.3).

L'impostazione del sistema dovrebbe quindi partire dalla concezione pluralista dell'equilibrio garantito dalla competizione tra le parti, ma tale concorrenza deve essere regolata e garantita da un soggetto terzo, indipendente tanto dai soggetti privati che all'attività di pressione vogliono dedicarsi quanto dai *policy makers* che ne sono interlocutori. L'idea è quella di non identificare più i decisori politici come unici *gatekeepers* del processo legislativo, ma assegnare tale compito ad un'autorità indipendente⁴⁴⁷. In questo senso, risulta necessario attribuire la competenza ad autorizzare gli accessi alle sedi decisionali a questo organo terzo, che svolga tale compito secondo una procedura stabilita *ex ante*, che non lasci spazio alla discrezionalità e a fenomeni corruttivi⁴⁴⁸. Le condizioni di accesso ai processi decisionali (tavoli di lavoro, gruppi di esperti, audizioni o meri appuntamenti con rappresentanti politici) devono essere, infatti, uguali per tutti.

Il primo obiettivo da perseguire per disciplinare il *lobbying* nel nostro ordinamento è affrontare la generale diffidenza verso il tema. Il fenomeno, infatti, è molto complesso e coinvolge numerosi attori, politici e sociali. La sola introduzione di una regolamentazione giuridica, soprattutto se finalizzata a ridurre o eliminare l'attività di pressione, non riuscirebbe a cogliere l'intera questione, né eviterebbe episodi corruttivi. È necessario, invece, considerare il *lobbying* nella più ampia trasformazione del modello economico e giuridico del nostro Paese. In questo senso, il processo di europeizzazione, la trasformazione dei partiti, il progressivo depotenziamento del Parlamento e la crisi economica e finanziaria hanno determinato un'estrema permeabilità delle istituzioni. Inoltre, contribuiscono ad affermare un'opinione negativa sulle *lobbies* l'apparente contraddizione tra gli interessi particolari e l'interesse generale, l'ossatura imprenditoriale italiana, caratterizzata da piccole e

⁴⁴⁷ Per esempio, le iniziative di legge sul fenomeno attualmente al vaglio del Senato individuano nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) il soggetto incaricato del funzionamento del sistema, a sottolineare la similitudine tra il mercato economico e quello delle idee e la necessità che anche in quest'ultimo non si realizzino squilibri e fenomeni distorsivi (cc.dd. *market failures*).

⁴⁴⁸ Per esempio, permettere l'accesso alle istituzioni a soggetti che abbiano preventivamente reso note informazioni sulle proprie intenzioni: i clienti per cui si lavora, le attività governative o legislative verso le quali si ha interesse, le risorse finanziarie di cui si dispone, ecc.

medie imprese e da un forte radicamento delle corporazioni, e lo scarso livello di cittadinanza attiva.

Promuovere una cultura di integrità e responsabilità diviene necessario nel nostro sistema: finché il *lobbying* verrà individuato come sinonimo di corruzione non sarà in alcun modo possibile provvedere ad una regolamentazione efficace. Questo obiettivo non è realizzabile con la sola introduzione di una disciplina specifica, sebbene questa sia condizione necessaria, ma è essenziale mutare l'approccio degli stessi decisori al *policy making*. La decisione pubblica deve essere intesa quale frutto di un processo legislativo⁴⁴⁹, non di un procedimento burocratico, e gli strumenti di apertura alla società civile devono essere intesi come occasione per una legislazione migliore, non come inutile aggravio procedurale. Per fare questo, è indispensabile prevedere sanzioni specifiche per il mancato, o insufficiente, svolgimento degli strumenti previsti⁴⁵⁰.

Anche il contenuto della disciplina, naturalmente, deve aiutare a cambiare l'approccio italiano al fenomeno. Le norme devono garantire la costruzione di un effettivo ed equo mercato, aperto e accessibile a parità di trattamento a chiunque voglia parteciparvi. Per fare questo deve essere possibile partecipare alla decisione e all'attuazione delle politiche pubbliche⁴⁵¹, magari prevedendo una selezione secondo criteri prestabiliti dei soggetti che possono prendervi parte più attivamente⁴⁵². Devono essere poi poste definizioni chiare e univoche, che non diano la possibilità di essere male interpretate o eluse, specificando gli ambiti di applicazione della disciplina e quelli, invece, esclusi. La disciplina da introdurre deve indicare, quindi, la tipologia di interessi che devono essere regolati, per sapere con precisione quali azioni sono da considerarsi *lobbying*, tenendo a mente che non svolgono tale attività i soli rappresentanti degli interessi economici. Rispetto ad una definizione di lobbista

⁴⁴⁹ I portatori di interesse dovrebbero essere visti come *amici curiae* nel processo legislativo.

⁴⁵⁰ Per esempio, l'effettiva improponibilità delle iniziative governative in seno al Parlamento se non correlate con le analisi previste o l'impossibilità di promulgare le leggi per le quali non si siano svolte audizioni a parità di trattamento o quando il contenuto delle stesse non sia stato reso pubblico.

⁴⁵¹ Uno degli ostacoli nel nostro sistema per un *lobbying* responsabile è proprio la scarsa attività e attenzione dei cittadini alle decisioni pubbliche.

⁴⁵² È inverosimile pensare che chiunque possa concretamente partecipare alle decisioni pubbliche, data l'impossibilità di costruire una democrazia attiva in un ordinamento tanto sviluppato (e popolato). Ponendo che l'ipotesi di dare a tutti, seppure in modo poco incisivo, una voce nelle politiche pubbliche è facilitata dalla disponibilità degli strumenti informatici, i criteri di selezione per una partecipazione più attiva potrebbero essere, per esempio, l'iscrizione e la pubblicazione di informazioni in registri specifici, la particolare specializzazione nella materia in questione, o il particolare interesse dell'idea rappresentata.

particolarmente specifica come quella statunitense che si presta facilmente a raggiri, è auspicabile una delimitazione più ampia sulla falsariga dell'esperienza europea, magari precisando meglio poi i casi di esclusione. Nel definire il decisore pubblico, invece, non bisogna farlo coincidere col solo decisore politico, in quanto spesso le due definizioni non coincidono⁴⁵³.

La regolamentazione deve poi prevedere un adeguato livello di trasparenza delle informazioni sull'attività, rendendo accessibili le informazioni ai pubblici ufficiali, ai portatori di interessi e a tutti i cittadini, per favorire la partecipazione e la verifica della legittimità dei processi decisionali. L'opinione pubblica potendo direttamente osservare quanto si svolge in seno alle sedi istituzionali ne diviene guardiano, sanzionando pubblicamente, tramite il voto o il meccanismo di *naming and shaming*, rispettivamente i rappresentanti politici e i soggetti privati che non rispettano la normativa.

Una cultura all'integrità, consapevolezza e conoscenza delle attività di pressione è perseguibile anche introducendo regole e codici di condotta per i pubblici ufficiali (appunto, le norme verso l'interno) e per i lobbisti (norme verso l'esterno). Su entrambi grava infatti la responsabilità perché l'attività sia vista favorevolmente dall'opinione pubblica⁴⁵⁴.

Infine, per garantire il funzionamento del sistema, il legislatore deve prevedere un sistema di controllo e regime sanzionatorio per le eventuali violazioni, includendo i soggetti interessati nell'attuazione delle regole, nella loro implementazione e nella loro revisione, per raggiungere la massima conformità possibile.

Vediamo nel concreto il possibile intervento per disciplinare l'esercizio dell'attività di *lobbying*, individuando le norme rivolte ai decisori pubblici (norme verso l'interno) e quelle dirette ai gruppi di pressione (norme verso l'esterno)

3.1. Le norme verso l'interno

⁴⁵³ Abbiamo più volte sottolineato come le decisioni sono spesso prese al di fuori delle sedi decisionali previste dal dettato costituzionale. Per esempio, grande rilevanza hanno i rappresentanti degli uffici legislativi ministeriali e lo staff dei singoli parlamentari: anche questi dovranno essere contemplati nella definizione di decisore pubblico.

⁴⁵⁴ Per entrambi i soggetti del rapporto sarebbe necessaria l'organizzazione di corsi e programmi di formazione, come, per esempio, il seminario "*Un Codice di condotta per i parlamentari come misura preventiva per combattere la corruzione*", organizzato il primo Luglio 2014 presso la Camera dei Deputati.

Tra le norme verso l'interno, primo passo per la trasparenza dell'attività legislativa è l'introduzione di un codice di condotta per i parlamentari e tutti i decisori pubblici, tra i quali, e soprattutto, per i rappresentanti dell'Esecutivo. Gli standard di comportamento nell'esercizio delle attività pubbliche sono indispensabili per prevenire fenomeni corruttivi.

In Italia, non sono state adottate regole di comportamento nell'esercizio del mandato parlamentare, mentre vi sono nel Parlamento europeo, dove è previsto un *“codice di condotta dei deputati in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi”*. Sul modello di quest'ultimo⁴⁵⁵, anche nel nostro ordinamento dovrebbe introdursi una disciplina sui doni, le regalie e i finanziamenti a qualsiasi titolo ricevuti dai rappresentanti politici, dai loro familiari e dal loro staff. Inoltre, il codice dovrebbe dettare regole per dirimere eventuali conflitti di interessi degli stessi soggetti e prevedere obblighi informativi relativamente ai soggetti incontrati nello svolgimento dei propri compiti. Nel rispetto dell'articolo 67 della Costituzione, infatti, non si può limitare la libertà dei parlamentari di incontrare i rappresentanti degli interessi (né è questo il punto di partenza della nostra analisi), ma è possibile richiedere che quanto accaduto sia reso pubblico. Che siano accolte in una legge ordinaria o all'interno del regolamento delle camere, sede naturale per una disciplina di tal genere, le regole di condotta devono essere garantite con un meccanismo sanzionatorio, che vada dal richiamo del decisore pubblico, alla pubblicazione delle violazioni sul sito della camera (*naming and shaming*)⁴⁵⁶. Sul sistema, dunque, vigilerà un soggetto terzo, che potrebbe coincidere con quello incaricato nel decidere gli accessi.

Il Codice di condotta del Parlamento europeo, per esempio, pone dei principi direttivi ai quali i deputati devono ispirarsi. Tra questi troviamo: la condotta disinteressata, l'integrità, la trasparenza, la diligenza, l'onestà e la responsabilità, che devono guidare l'attività degli europarlamentari. Questi ultimi devono perseguire l'interesse generale e non ottenere alcun vantaggio finanziario nel perseguimento delle proprie funzioni (articolo 1). Tra i doveri dettati all'articolo 2 vi sono proprio l'impossibilità di concludere accordi in virtù dei quali i deputati agiscono nell'interesse di terzi e di accettare alcuna gratifica in cambio di un'influenza su di un atto

⁴⁵⁵ http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201206_Code_of_conduct_IT.pdf.

⁴⁵⁶ La massima sanzione per i rappresentanti politici sarà la mancata rielezione nel momento in cui siano rese pubbliche le violazioni del sistema previsto.

dell'Unione europea. All'articolo 3 è configurato il conflitto di interesse quale «*interesse personale di un deputato del Parlamento europeo che potrebbe influenzare indebitamente l'esercizio delle sue funzioni in qualità di deputato*». Il deputato europeo, qualora non riesca a porre rimedio al conflitto, dovrà informarne il Presidente e l'Aula o l'organo del Parlamento di cui faccia parte, ogniqualvolta della questione si discuta. Seguendo l'impostazione statunitense, infatti, dovrebbe ritenersi inevitabile il sorgere di un conflitto d'interessi. Da prevenire è la possibile degenerazione in fenomeni corruttivi che dal conflitto potrebbero discendere e questo è possibile tramite la completa trasparenza degli interessi particolari di cui sono naturalmente portatori i rappresentanti politici.

Per quanto riguarda questi ambiti ben potrebbe guardarsi all'esperienza dell'Unione europea per introdurre una disciplina di condotta per i nostri parlamentari, ma di grande interesse si sono rivelate anche le previsioni canadesi. Come il nostro Paese, il Canada è stato interessato da numerosi casi di corruzione e scandali che hanno interessato gran parte della classe dirigente. A questi, il Paese nordamericano ha risposto dettando stringenti regole di comportamento per i propri parlamentari. In particolare, dettagliati sono gli obblighi informativi sulla situazione patrimoniale propria e dei familiari a carico. Inoltre, tali obblighi si estendono, come abbiamo visto (v. capitolo 2, §§ 2.2), anche ai membri del Governo. L'istituzione di un commissario etico e la pubblicità delle informazioni rese rendono conoscibili a tutti gli eventuali comportamenti dei decisori pubblici contrari alle regole. Molti sono gli spunti importabili nel nostro sistema.

Oltre ad un codice di condotta, tra le norme verso l'interno è necessario prevedere un periodo di c.d. *cooling off* per i funzionari e impiegati del Parlamento e del Governo prima che gli stessi possano essere impiegati in gruppi di pressione, *think tank* e organi di rappresentanza di qualsiasi genere, evitando il fenomeno del *revolving door*. L'utilizzo di informazioni ottenute in quanto ex addetti ai lavori interni alle istituzioni costituirebbe una lesione del mercato equivalente all'*insider trading* ed è necessario a tale fine evitare che la contiguità temporale tra le cariche acuisca tale distorsione.

Tra le norme verso l'interno possiamo includere anche la modifica del regime degli strumenti d'istruzione delle proposte legislative. *In primis*, le audizioni. Come abbiamo già visto (v. capitolo 1, §§ 3.3), infatti, le audizioni formali, le uniche di cui

si ha resocontazione integrale, sono scarsamente utilizzate, mentre quelle informali sono per lo più impiegate per legittimare il proprio operato nei confronti dell'opinione pubblica e giustificare decisioni prese preventivamente in sedi extraparlamentari. Sarebbe necessario, invece, servirsi concretamente delle audizioni per raccogliere informazioni utili e originali per la legislazione da adottare. Delle audizioni, senza deroghe, deve darsi poi pubblicità. I commissari che dispongono dello strumento in questione dovrebbero essere aperti alle testimonianze degli esperti auditi e non ascoltare solo i "clienti" portatori di ideali affini. Per favorire questo approccio, la pubblicità del contenuto degli incontri potrebbe dare la possibilità di verificare successivamente quante delle informazioni ivi raccolte siano state effettivamente prese in considerazione in sede di stesura del testo.

Ugualmente dovrebbe prevedersi, per quanto raccolto durante l'analisi e la valutazione dell'impatto della regolazione. Il libero e totale accesso ad ogni informazione e documento prodotto o detenuto dalla Pubblica Amministrazione dovrebbe supportare e rendere possibile questo controllo generalizzato.

Le norme verso l'interno, quindi, oltre a disciplinare la condotta dei parlamentari, deve garantire forme di istituzionalizzazione dei gruppi di pressione all'interno del processo decisionale. L'istituzionalizzazione può essere intesa in senso forte, prevedendo specifiche arene decisionali, e in senso debole, garantendo la sola possibilità di far aumentare gli standard "comunicativi". La prima declinazione è sicuramente quella da adottare nell'ordinamento italiano, costruendo apposite cornici istituzionali in cui svolgere le attività di consultazione. Le "arene deliberative" da introdurre devono essere adeguate per il contesto italiano⁴⁵⁷. In particolare, per esempio, non possiamo prescindere dalla previsione di incontri con i gruppi di interesse anche in sede governativa, dove nel tempo si è andato concentrando l'esercizio del potere legislativo.

La necessità di regolare internamente i rapporti tra la Pubblica Amministrazione e la società civile è sottolineata dall'esigenza imposta dall'Unione europea che la prima sia accessibile, aperta e interagisca con il mercato, per quanto riguarda la politica degli

⁴⁵⁷ Le "arene deliberative", come abbiamo visto (v. capitolo 1, §§ 1.4), sono caratterizzate da alcune "variabili di contesto", numerosi sono i fattori in gioco: il grado di difficoltà delle questioni in causa, i meccanismi che entrano in gioco, la struttura degli assetti di potere e la qualità delle relazioni sociali in un contesto.

appalti pubblici⁴⁵⁸. La relazione con i privati, sotto forma di partenariato, è infatti indicato dalla direttiva europea come strumento essenziale per l'innovazione economica. In questo ambito, sono necessarie consultazioni preliminari di mercato, che devono svolgersi in modo ampio, equo e trasparente⁴⁵⁹. Nel recepire la direttiva, la normativa italiana dovrà quindi prevedere momenti di incontro tra i privati e le stazioni appaltanti, regolandoli per fare in modo che non vi siano fenomeni corruttivi.

3.2. Le norme verso l'esterno

Per quanto riguarda le norme direttamente riferibili ai rappresentanti di interessi, possiamo ipotizzare anche nel nostro ordinamento l'introduzione di un registro di trasparenza. In un Paese come il nostro, dove anche in presenza di un sistema obbligatorio si troverebbe il modo per aggirare la disciplina e operare al di fuori degli schemi, sarebbe forse preferibile introdurre un sistema volontario con un forte meccanismo premiale, che induca gli attori a registrarsi poiché loro conveniente. L'espedito di un meccanismo premiale su base volontaria ovvierebbe inoltre alla difficoltà con la quale un'iscrizione obbligatoria potrebbe essere approvata in Parlamento.

Il sistema proponibile in Italia potrebbe rispecchiare la proposta della Commissione Juncker, volontaria nell'iscrizione degli attori privati e obbligatoria nelle informazioni che devono rendere i decisori pubblici.

All'atto dell'iscrizione, i soggetti che vogliono operare all'interno delle istituzioni saranno tenuti a rendere note le informazioni sul loro conto⁴⁶⁰. Con l'iscrizione, d'altra parte, i soggetti avrebbero diritto a corsie preferenziali di audizione, sia in commissione che nei rapporti con il Governo. Come avviene nell'Unione europea, gli iscritti saranno avvisati via *e-mail* e convocati per le audizioni su di una determinata

⁴⁵⁸ PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁴⁵⁹ Articolo 40_ "*Consultazioni preliminari di mercato*": «Prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato ai fini della preparazione dell'appalto e per informare gli operatori economici degli appalti da essi programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi [...]».

⁴⁶⁰ Cliente rappresentato, società per cui si lavora, attività cui si intende partecipare, risorse di cui si dispone per l'obiettivo cui si mira, risorse di cui dispone il proprio datore di lavoro, eventuali conflitti dello stesso rappresentante degli interessi, lavoro precedente (se, per esempio, si è ricoperta la carica di parlamentare), ecc.

materia. Gli attori non iscritti, sentiti in via residuale, si vedrebbero anticipare dagli altri “concorrenti” e dedicare il poco tempo residuo. Gli incontri, resi pubblici, dovrebbero essere poi registrati nelle dichiarazioni annuali presentate tanto dagli ufficiali pubblici, quanto dai lobbisti ed eventuali discrepanze sarebbero indice di un malfunzionamento del sistema, rilevando possibili “favori” nell’ordine degli incontri.

Come accennato, dunque, sia i lobbisti che i decisori pubblici dovrebbero essere tenuti a redigere annualmente una dichiarazione sugli incontri svoltisi e, per i primi, le risorse impiegate, gli obiettivi raggiunti e gli altri contatti intrattenuti. Ugualmente, almeno a cadenza annuale, le informazioni contenute nel registro sarebbero aggiornate.

Necessario in una regolamentazione simile è un soggetto tenutario del registro, indipendente e terzo, che vigili sul funzionamento dell’impianto e ne assicuri la trasparenza e la pubblicità, come abbiamo già visto per la vigilanza sull’accesso e il rispetto del codice di condotta. Un’autorità *ad hoc* che monitori questi tre aspetti fortemente connessi sarebbe competente anche per la somministrazione di eventuali sanzioni, che possono variare dalla diffida, alla temporanea impossibilità di entrare nelle sedi decisionali, passando per la pubblicazione della violazione (*naming and shaming*). Perché il sistema sia funzionale, il registro professionale premiale che abbiamo ipotizzato deve essere pubblico e facilmente consultabile, come quello dell’Unione europea, sia dai soggetti interni al rapporto che dai non addetti ai lavori. Il mezzo migliore è sicuramente quello del sito internet dedicato interamente alla trasparenza del processo legislativo, nel quale comparirebbero quindi anche i resoconti di audizioni e consultazioni ipotizzati tra le norme verso l’interno.

La preferenza per un sistema volontario, piuttosto che obbligatorio, non solo evita che l’eccesso di regolamentazione ingabbi il fenomeno, ma consente una corretta e trasparente partecipazione, abituando gli attori a rendere pubbliche tutte le informazioni utili. Nulla vieta, infatti, in un secondo momento, quando il sistema si sia stabilizzato e fatto proprio da entrambe le parti del rapporto, che si possa passare ad una registrazione obbligatoria. Introdurre inizialmente un sistema volontario garantisce anche la possibilità di un più facile e periodico aggiornamento sulla base dell’esperienza concreta, così da riuscire nel tempo a calibrare meglio l’intervento utile per una migliore riuscita del sistema.

Oltre all'introduzione di un registro di trasparenza, sarebbe auspicabile la creazione di un codice di comportamento di categoria, creato dagli stessi lobbisti e supervisionato dallo stesso organo terzo che monitora quello dei decisori pubblici⁴⁶¹.

⁴⁶¹ Negli ultimi anni, il numero di lobbisti "professionali" è aumentato ed è in seno a questi che è nata la volontà di produrre codici di autoregolamentazione.

Conclusioni_

Nel corso della trattazione abbiamo visto che, con il passaggio dallo Stato liberale ottocentesco allo Stato sociale del Novecento, sono emerse numerose istanze sociali, che hanno rivendicato luoghi istituzionali per influenzare il processo decisionale. Si sono così nel tempo affermate nuove forme di rappresentanza, che hanno influito sul concetto stesso di democrazia, con effetti simili alla nascita del sistema partitico. I portatori di queste nuove istanze sono divenuti interlocutori stabili e necessari dei decisori politici. Questi ultimi, invece, hanno nel frattempo assistito ad un declino del proprio ruolo, nonché degli strumenti attraverso cui operano⁴⁶².

In Italia, in particolare, si è realizzato un forte processo di frammentazione della rappresentanza. L'evoluzione del processo legislativo, inteso come il contraddittorio delle parti sociali, nel contesto del sistema politico di un ordinamento, per l'emanazione di un atto normativo, ha trasformato l'attività legislativa da un'interrotta negoziazione tra maggioranza e opposizione⁴⁶³, dove la legge è qualificata «*più come accordo che come norma*»⁴⁶⁴, ad una dimostrazione di forza della maggioranza. Ne segue che gli atti legislativi non sono più il frutto di un dibattito interno all'Assemblea, di un compromesso tra le forze politiche frutto di un modello di democrazia "consensuale"⁴⁶⁵, ma di scelte prese in sedi extraparlamentari e contrattate con una pluralità crescente di soggetti estranei al circuito di rappresentanza politica e, per questo, non responsabili di fronte all'elettorato⁴⁶⁶.

In questo sistema delineatosi, aggravato dalla complessità della società, il Parlamento non è in grado di fornire risposte rapide e soddisfacenti alle istanze della

⁴⁶² Tanto più la crisi delle forme classiche di rappresentanza è sistemica, più i rappresentanti degli interessi particolari ottengono rilevanza e divengono necessari nel circuito democratico.

⁴⁶³ Tipico *modus operandi* del sistema proporzionale della Prima Repubblica, che vedeva nella ricerca del consenso e nel dialogo il procedimento di formazione delle leggi; mentre il sistema bipolare della Seconda opera in via conflittuale, in uno scontro continuo tra maggioranza e opposizione (riprendendo le categorie di Lijphart, rispettivamente, democrazia consensuale e conflittuale).

⁴⁶⁴ A. PREDIERI, "Il Parlamento nel sistema politico italiano", Edizioni di Comunità, Milano, 1975. Serie pubblicata in collaborazione con la Fondazione Adriano Olivetti. Studi parlamentari; 1) (Studi e ricerche di scienze sociali; 65).

⁴⁶⁵ Secondo la già citata classificazione operata da A. LIJPHART, "Le democrazie contemporanee", il Mulino, Bologna, 1988.

⁴⁶⁶ Nel sistema bipolare sostanzialmente delineatosi, la maggioranza deve imporre la propria linea politica e mantenere il consenso non esterno (nei partiti d'opposizione), ma interno (nella propria coalizione). L'accordo, inoltre, deve esistere anche con l'opinione pubblica, le istituzioni europee e i gruppi di interesse più forti, che hanno un accesso privilegiato per comunicare con i decisori pubblici.

collettività, riducendosi a negoziare le decisioni politiche con l'Esecutivo. Disciplinare l'attività di *lobbying*, e con essa la trasparenza del processo legislativo, potrebbe rappresentare un passo verso la maggiore indipendenza e autonomia del Parlamento, che potrebbe acquistare il ruolo di vera e propria Aula del contraddittorio legislativo.

Abbiamo visto poi come la partecipazione dei gruppi sociali alla formazione degli atti legislativi incida sulla forma di governo. Questa infatti non dipende solo da elementi formali e prescrittivi, ma anche da vicende estranee allo "Stato apparato"⁴⁶⁷, rilevando dunque l'intero sistema politico, inteso come «*l'insieme di soggetti che rappresentano interessi sociali e si propongono di conquistare o di influenzare il potere politico*»⁴⁶⁸. Forma di governo e sistema politico sono allora strettamente connessi tra loro e si influenzano a vicenda. Laddove l'apparato statale è ben radicato sul territorio e i partiti politici presentano un'organizzazione organica e stabile, i gruppi hanno spazio limitato, poiché le istanze sociali sono intercettate dai soggetti summenzionati. In questi sistemi, tuttavia, la domanda di rappresentanza fortemente frammentata e il declino dei partiti hanno fatto sì che i gruppi di interesse operino ugualmente. Sono questi i casi di regolamentazione che mirano a garantire la trasparenza del processo legislativo, non la loro necessaria partecipazione allo stesso.

Negli ordinamenti in cui, invece, la burocrazia è scarsamente strutturata e i partiti politici poco radicati, lo spazio per i gruppi di pressione è più ampio. Possiamo affermare che il primo ordinamento tende ad una *regolamentazione-trasparenza* e avrà una forma di governo "*a interessi trasparenti*", mentre il secondo alla *regolamentazione-partecipazione*, con una forma "*a interessi garantiti*". Nel nostro ordinamento, al contrario, la *regolazione-strisciante* allontana la nostra democrazia dall'utopica equidistanza di tutti i soggetti dal centro del potere (idealmente rappresentata sotto forma di cerchio), avvicinandola più ad una gestione della decisione piramidale, con pochi decisori al vertice, una base indistinta che rappresenta la società civile e, nel mezzo, mediatori occulti e irresponsabili. Per questo la nostra forma di governo viene definita "*a interessi oscuri*".

⁴⁶⁷ G. AMATO, "Forme di Stato e forme di governo", il Mulino, Bologna, 2006.

⁴⁶⁸ M. VOLPI, "Libertà e autorità. La classificazione della forma di Stato e delle forme di governo", Giappichelli, Torino, 2007. Per AMATO, op. cit., con sistema politico si intende l'inclusione di «*tutti i soggetti che organizzano interessi sociali, che effettuano per ciò stesso mediazioni e compensazioni fra gli interessi organizzati, che ne fanno valere le istanze in tutte le sedi – comprese quelle pubbliche – dalle quali possono ottenere appagamento*» (p.22).

Come abbiamo potuto osservare, il tema della rappresentazione degli interessi racchiude in se due dimensioni, una “giuridica”, che sottolinea la necessità di una regolamentazione del fenomeno, e una “sociale”, ovvero l’esigenza che il *lobbying* non sia percepito come sinonimo di corruzione. Il fenomeno dei gruppi di interesse è visto in senso negativo, per esempio, dal costituzionalista Esposito, secondo il quale «*deve essere ostacolato, combattuto e non inquadrato nello Stato*», perché degenerazione del sistema politico. In questa visione le *lobbies* sono una malattia del sistema, un male da combattere⁴⁶⁹. Anche la Costituzione, non prevedendo nulla a riguardo, implicitamente condannerebbe i gruppi di interesse⁴⁷⁰. Tale impostazione, come spero sia stato chiaramente esposto nel corso della trattazione, è da considerarsi superata, soprattutto alla luce di un’analisi comparata con altri ordinamenti democratici, in particolare quelli della presente disamina. I gruppi di interesse sono componenti indefettibili del sistema politico e, per questo, è necessario disciplinarne l’attività di influenza, affinché questa non leda gli altri diritti fondamentali e i principi generali dell’ordinamento. Non solo, la pressione cui sono sottoposte le democrazie moderne, che devono dare risposta a sempre più numerose e complesse richieste sociali, rende l’attività di *lobbying* indispensabile.

Altri motivi per cui una procedimentalizzazione degli interessi organizzati nel processo decisionale è necessaria sono stata esposti in precedenza (v. capitolo 3, §§ 1.3), così come la consapevolezza che di tale esigenza ha il legislatore italiano (v. capitolo 1, §§. 5.1). Nonostante questo, i decisori pubblici non applicano nemmeno le poche norme di trasparenza e partecipazione previste, basti pensare all’inadeguato utilizzo degli strumenti istruttivi a loro disposizione (audizioni, Air e Vir, ecc.).

Numerosi sono i vantaggi che si potrebbero trarre da una partecipazione trasparente delle *lobbies* al processo legislativo⁴⁷¹. I gruppi di pressione sarebbero veicolo

⁴⁶⁹ «Se così non fosse, si rischierebbe di attribuire agli interessi egoistici, parziali, la possibilità e il diritto di farsi valere come interesse del tutto» C. ESPOSITO, intervento al convegno “I partiti politici nello Stato democratico”, 1958, ora in “Scritti giuridici scelti” vol. III, Diritto costituzionale repubblicano, Jovene, Napoli, 1999.

⁴⁷⁰ «Il silenzio-condanna dei gruppi di pressione della nostra Costituzione ha un significato normativo per l’interprete». C. ESPOSITO, op. cit. p. 205.

⁴⁷¹ I vantaggi del *lobbying* sono ben sintetizzati nell’articolo “Improving the legislative process: Federal Regulation of Lobbying” sullo Yale Law Journal. «In addition to providing an unofficial form of functional representation, pressure groups activities which publicize the legislative process, focus attention upon the voting records of congressmen and keep the public informed as to the content and significance of legislative proposals are desirable in a democracy. The expert analysis of bills made by

informativo per le assemblee legislative e di partecipazione per i soggetti coinvolti nella decisione del legislatore. L'attività di *lobbying* diverrebbe così di supporto all'azione del legislatore, non concorrente alla stessa⁴⁷². La conoscenza tecnica di cui sono portatori i gruppi, infatti, contribuirebbe certamente alla produzione di quella *better regulation* cui si aspira tanto a livello italiano quanto a quello europeo. Inoltre, la procedimentalizzazione di tale intervento aiuterebbe a porre in essere una progettazione legislativa più efficace e una idonea *policy analysis* nel corso di tutto il ciclo legislativo, realizzando così un circolo virtuoso tra legislazione e sua implementazione.

Una regolamentazione delle *lobbies* è necessaria, dunque, per consentire a chiunque di poter partecipare e incidere sul processo legislativo, evitando i fenomeni corruttivi cui l'attività si presta⁴⁷³. La garanzia di un'ampia inclusione dei beneficiari nella consultazione legislativa ridurrebbe anche il divario informativo tra regolati e regolatori e attenuerebbe il rischio di cattura del legislatore⁴⁷⁴.

L'obiettivo di una disciplina sulle *lobbies*, come visto, non deve essere quindi quello di eliminare tali organizzazioni⁴⁷⁵, ma di scongiurare l'ipotesi della prevalenza dell'interesse più forte rispetto a quello migliore e di fornire una regolazione-base per favorire una sana competizione tra le idee dei diversi gruppi. La regolamentazione del *lobbying*, dunque, non deve fare altro che proteggere e garantire il pluralismo sociale, politico ed economico che caratterizza la nostra democrazia, un pluralismo che può dirsi in questo senso "corretto". La tradizione pluralista, infatti, mirava al raggiungimento di un equilibrio perfetto fra gruppi, cui questi sarebbero pervenuti autonomamente. Nel concreto, però, tale situazione è difficilmente realizzabile senza

the competent lobbyist before congressional committees, and the link he provides between legislators and a large segment of the public may well improve the quality of legislative decision».

⁴⁷² Molto significativa in questo senso è l'affermazione che viene attribuita a J. F. Kennedy secondo il quale *"il lobbista fa capire in tre minuti quello che un collaboratore spiega in tre giorni"*.

⁴⁷³ Non solo corruzione per mezzo di risorse economiche ma anche tramite pressioni sociali. Altre possibili distorsioni possono realizzarsi quando vengono fornite informazioni errate.

⁴⁷⁴ Con cattura del legislatore si intende la possibilità che un gruppo influenzi tanto il decisore da distoglierlo dal perseguimento dell'interesse generale e da sostituire a quest'ultimo il proprio interesse particolare.

⁴⁷⁵ Scelta che non solo eliminerebbe gli effetti positivi della partecipazione delle *lobbies* al processo legislativo fin qui elencati, ma sarebbe anche costituzionalmente illegittima, secondo quanto dalla Corte stabilito (sentt. nn. 1 e 290 del 1974 e 379 del 2004).

una disciplina dell'esercizio dell'attività delle parti e un soggetto che la supervisioni⁴⁷⁶, per poterne "correggere" le anomalie.

L'affermarsi di un *lobbying* regolato, inoltre, potrebbe rivoluzionare la mentalità e l'approccio italiano al fenomeno, non intendendolo più quale sinonimo di corruzione. Infine, un'istituzionalizzazione della partecipazione dei gruppi di pressione al processo legislativo andrebbe a eliminare i canali di accesso privilegiati e a dare vita ad una effettiva dialettica degli interessi. Sarà il contraddittorio tra questi, a parità d'armi, che, passato al vaglio delle istituzioni, andrà a riempire di contenuto quella "volontà generale" di cui la legge deve essere espressione.

⁴⁷⁶ Anche Dahl, infatti, sosteneva che la poliarchia potesse contribuire a stabilizzare forme di ingiustizia, a deformare la coscienza civica, ad alterare l'ordine del giorno pubblico e ad alienare il contratto finale su quest'ultimo. R. A. DAHL, *"I dilemmi della democrazia pluralista"*, il Saggiatore, Milano, 1996.

Bibliografia_

- M. AINIS, *“Privilegium. L’Italia divorata dalle lobby”*, Rizzoli, Milano, 2012.
- G. A. ALMOND, G. B. POWELL, *“Comparative politics. System, process and policy”*, Little, Brown and company, Boston, 1978; tr. it., *“Politica comparata. Sistema, processi e politiche”*, il Mulino, Bologna, 1988.
- G.A. ALMOND, *“Research note: a comparative study of interest groups and the political process”*, in *“American Political Science Review”*, 52, 1, pp. 270-282, 1958; IDEM, *“Comparative political systems”*, in *“The journal of politics”*, vol.18, n.3, 1956.
- G. AMATO, *“Forme di Stato e forme di governo”*, il Mulino, Bologna, 2006.
- S. ANDERSEN, K. A. ELIASSEN, *“European Community Lobbying”*, European journal of political research 20, 1991; EIDEM, *“The Europeanization and lobbyfication of Eu decision making”*, in European journal of political research 20, 1991.
- M. C. ANTONUCCI, *“Rappresentanza degli interessi oggi”*, Carocci editore, Roma, 2011.
- ARISTOTELE, *“Politica”*, Biblioteca Universale Laterza, 2004.
- W. BAGEHOT, *“La Costituzione inglese”*, il Mulino, Bologna, 1995.
- E. C. BANFIELD, *“Le basi morali di una società arretrata”*, il Mulino, Bologna, 2010.
- A. BARBERA, *“Linee per una riforma del parlamento”*, in AA. VV., *“Il parlamento tra crisi e riforma”*, Ed. Franco Angeli, Milano, 1985.
- F. R. BAUMGARTNER, *“Commentary. Eu lobbying: a view from the U. S.”*, in D. Coen (a cura di), *“Eu lobbying: empirical and theoretical studies”*, Routledge, London, 2007.
- A. F. BENTLEY, *“The process of government: a study of social pressure”*, Transaction publishers, New Brunswick, 1995.
- R. BETTINI, *“Legislazione e politiche in Italia. Razionalità, efficacia, modernizzazione imperfetta”*, Sociologia del diritto, n. 17, Franco Angeli libri, Milano, 1990.

- R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *“La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione”*, in R. Bifulco (a cura di), *“Gli Statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia”*, Giappichelli, Torino, 2006.
- R. BIFULCO, *“La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa”*, in R. Cerreto (a cura di), *“La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie”*, Cedam, Roma, 2010.
- N. BOBBIO, *“Rappresentanza e interessi”* in *“Rappresentanza e democrazia”*, G. Pasquino (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 1988. IDEM, *“Pluralismo”*, in *“Dizionario di politica”*, N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), UTET, Torino, 2014.
- L. BOBBIO, *“A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”*, Edizioni scientifiche italiane, Roma, 2004; IDEM, *“Il futuro della Democrazia”*, Einaudi, Torino, 1984.
- L. BUFFONI, *“Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano”*, Jovene, Napoli, 2012.
- G. BURDEAU, *“Traité de science politique”*, Paris, vol. VIII, 1966.
- A. BURLIZZI, *“Resoconto stenografico ed altri strumenti di pubblicità nel procedimento legislativo in commissione”*, in: *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*, Roma: Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1998. - p. 31-73. - (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 6)
- P. CALAMANDREI, *“Processo e giustizia”*, in *“Rivista di diritto processuale”*, 1950; IDEM, *“L’ostruzionismo della maggioranza”*, in *Il Ponte*, 1, 1953.
- M. CALIGIURI (a cura di), *“Le lobbies: queste “conosciute””*, Rubettino editore, Catanzaro, 2001.
- P. CARNEVALE, *“Il Parlamento”*, in *“Lineamenti di diritto pubblico”*, (a cura di) F. Modugno, Giappichelli editore, Torino 2010, pp. 306-341.
- G. CARNEVALI, *“Nuove forme di pubblicità dell’attività parlamentare”*, in: *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*, Roma: Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1999, pp. 277-297 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 10).

- F. CAZZOLA, *“Governo e opposizione nel Parlamento italiano”*, Giuffrè, Roma, 1974.
- F. CAZZOLA, M. MORISI, R. MOTTA, *“La rappresentanza degli interessi tra Governo e partiti”*, *Il ponte*, n. 4-5, 1984.
- C. CESAREO, *“Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti”*, in: *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*. Roma: Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1992, pp. 213-231 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 2)
- K. CHARRAD, *“Participants or observers in European governance? Civil society lobbyists from central and eastern Europe in Brussels”*, Nomos, 2010.
- G. F. CIAURRO, *“Il Governo nel procedimento legislativo”*, in *“Nuovi studi politici”*, 28 (2008), n. 2, pp. 81-106.
- L. CIAURRO, *“Kelsen e Weber di fronte al problema del parlamentarismo”*, in *“Nuovi studi politici”*, 4, 1985.
- M. CLARKS, *“Storia dell’Italia contemporanea”*, Bompiani, Milano, 1999, pp.577 e ss.
- F. COCOZZA, *“L’iniziativa legislativa del Governo”*, in *“Il Parlamento: analisi e proposte di riforma”*, Editori riuniti, Roma 1978, pp. 163-170; IDEM, *“Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo”*, Milano, 1988; IDEM, *“Il Governo nel procedimento legislativo”*, Giuffrè, Milano 1989.
- L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *“Storia del Canada”*, Bompiani, Milano, 1999.
- D. COEN, J. RICHARDSON, *“Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues”*, Oxford University Press, 2009.
- D. COEN, *“Eu lobbying: empirical and theoretical studies”*, Routledge, London, 2007.
- C. COLAPIETRO, *“Il Governo e la Pubblica amministrazione”*, in *“Lineamenti di diritto pubblico”*, (a cura di) F. Modugno, Giappichelli editore, Torino 2010, pp. 377-387.
- G. COLAVITTI, *“Interessi organizzati e rappresentanza nelle democrazie pluraliste”*, in *“Lobby come democrazia”*, collana Percorsi costituzionali, Cedam, 2013.

- R. COLLINS, D. SKOVER, *“When money speaks: the McCutcheon decision, Campaign Finance Laws and the First Amendment”* (Vol.1), Top Five Books LLC, 2014.
- B. CONSTANT, *“La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni”*, in *“La rappresentanza politica”*, D. Fisichella (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 1983; IDEM, *“Interesse generale e interessi particolari”*, in op. cit.
- M. COTTA, L. VERZICHELLI, *“Il sistema politico italiano”*, seconda edizione, Il mulino, Bologna, 2011.
- G. COTURRI, *“La democrazia partecipativa”*, in *“Democrazia e diritto”*, 1, 2005.
- A. D’ALOIA, *“Osservazione sull’attività informativa delle Commissioni permanenti”*, in: *“Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari”*, (a cura di) V. Cerulli Irelli e M. Villone, il Mulino, Bologna, 1994.
- R. A. DAHL, *“Who Governs?”*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1961; IDEM, *“A preface to democratic theory”*, University of Chicago press, 1956; IDEM, *“I dilemmi della democrazia pluralista”*, il Saggiatore, Milano, 1996.
- C. DE CESARE, *“L’attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione”*, in *“Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto”* (a cura di) Claudio De Cesare, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Aracne editrice, Roma, 2011, pp. 15-43.
- C. D. DE FOULOY, *“Fouloy’s explanatory lobbying dictionary”*, seconda edizione, Aalep publishing division, 2011, pp. 186-189 e 202-208.
- F. GARELLA, *“I gruppi di pressione nel Parlamento italiano”*, in *“Associazione di studi e ricerche parlamentari”*, Quaderno n. 4, Giuffrè, Roma, 1993.
- G. B. GALLOWAY, *“The legislative process in Congress”*, Thomas Y. Crowell company, New York, 1953
- A. DE GIROLAMO, *“L’attività di resocontazione delle sedute dell’Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera dei deputati”*, in: *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*, Roma: Camera dei Deputati, 2010, pp. 267-290, (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 13)

- E. DE MARCO, “Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi”, in “Rassegna parlamentare”, 38, n. 4, 1996; IDEM, “Negoziazione legislativa e centri di influenza”, in “Corso di studi superiori legislativi 1988-89”, M. D’Antonio (a cura di), Cedam, Padova, 1990.
- R. DAHL, “*A preface to democratic theory*”, University of Chicago press, 1956; IDEM, “*La democrazia e i suoi critici*”, Editori riuniti, Roma, 1990.
- V. DI CIOLO e L. CIAURRO, “*Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*”, Giuffrè editore, Milano 2013.
- R. DICKMANN, “*Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*”, in R. Dickmann, G. Recchia (a cura di) “*Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*”, Padova, 2002; IDEM, *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene editore, Napoli 2006, pp. 3-29; IDEM, *L’organizzazione del processo legislativo*, Jovene editore, Napoli 2006, pp. 213 ss; IDEM, “*Il Parlamento italiano*”, Jovene editore, Napoli 2011, pp. 213 ss;
- V. DI CIOLO, “*Istituzionalizzare il lobbying parlamentare: assemblee e gruppi di pressione*”, Parlamento, 29, n. 9-10, 1983.
- V. DI PORTO, “*I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*”
- A. DOWS, “*An economic theory of democracy*,” Harper & Row, New York, 1957.
- T. R. DYE, H. ZEIGLER, “*The irony of democracy*”, Wadsworth, Belmont, 1970.
- D. EASTON, “*The political system: and inquiry into the state of political science*”, Alfred Knopf, New York, 1953; IDEM, “*An approach to the analysis of political systems*”, in “*World politics*”, vol. 9, n. 3, Cambridge university press, 1957.
- C. ESPOSITO, “*I partiti politici nello Stato democratico*”, in “*Scritti giuridici scelti*” vol. III, Diritto costituzionale repubblicano, Jovene, Napoli, 1999.
- E. FAZZALARI, “*Procedimento e processo*”, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986.
- S. FEDELI, F. VIOLA MARIA, “*La regolamentazione del lobbying parlamentare: esperienze straniere e prospettive per l’Italia*”, in *Economia pubblica*, 30, n. 2, 2000.
- E. FERIOLI, “*L’attività dei gruppi di pressione nell’Unione europea*”, in “*Lobby come democrazia*”, collana Percorsi costituzionali, Cedam, 2013.

- D. FISICHELLA, *“L’altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione”*, Laterza, 1997.
- M. C. FORTE, *“La pubblicità dei lavori delle assemblee legislative: aspetti evolutivi e profili organizzativi”*, in: *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*, Roma: Camera dei Deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1998, pp. 75-94 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 6).
- M. FOTIA, *“Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere”*, Edizioni Dedalo, Bari 1997.
- E. FRAENKEL, *“Kollektive demokratie”*, in IDEM, *“Reformismus und pluralismus”*, Hamburg, Hoffmann und Campe, 1973.
- T. L. GAIS, M. A. PETERSON, J. L. WALKER, *“Interest groups, iron triangles and representative institutions in American national government”*, in *“British Journal of Political Science”*, 14, 2, pp.161-185.
- F. GALIETTI, *“Alta pressione. Perché in Italia è difficile regolare le lobby”*, Marsilio, Venezia, 2011.
- C. GATTI, *“Le commissioni parlamentari d’inchiesta”*, in *“Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto”* (a cura di) Claudio De Cesare, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Aracne editrice, Roma, 2011, pp. 99 ss. IDEM, *“Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti”*, in: *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*. Roma: Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, pp. 59-96 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 7).
- A. GEIGER, *“Eu lobbying handbook. A guide to modern participation in Brussels”*, Helios media, GmbH, Berlin, 2006.
- A. GHIRIBELLI, *“Il decreto legge nel rapporto maggioranza–opposizione. Il ricorso al maxi–emendamento e alla questione di fiducia”*, in *“Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto”*, (a cura di) C. De Cesare, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Aracne editrice, Roma, 2011, pp. 353 ss. EADEM, *“Decretazione d’urgenza e qualità della produzione normativa”*, Giuffrè editore, Milano, 2011 pp. 47-114.

- L. GIANNITI, N. LUPO, *“Corso di diritto parlamentare”*, il Mulino, Bologna 2013, pp. 182 ss.
- B. GBIKPI, *“Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?”*, Stato e mercato, n. 73, aprile 2005.
- W. GRANT, *“Pressure groups, politics and democracy in Britain”*, Philip Allan, London, 1989.
- G. GRAZIANO, *“Lobbying pluralismo e democrazia”*, La nuova Italia scientifica, Roma, 1995; IDEM, *“Le lobbies”*, Editori Laterza, Bari, 2002.
- E. S. GRIFFITH, *“The impasse of democracy”*, Harrison Hilton, New York, 1939.
- E. GRIGLIO, *“Trasparenza ed eguaglianza nel finanziamento della politica: alcune riflessioni a margine della sentenza della Corte Suprema USA Citizens United vs. Federal Election”*, in *“La legislazione elettorale “di contorno” in Europa”*, Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, a cura di G.C. De Martin, K. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio, Cedam, Padova, 2011.
- G. GUAZZETTA, *“I gruppi di interesse come problema e come soluzione nello Stato contemporaneo”*, in *“Lobby come democrazia”*, collana Percorsi costituzionali, Cedam, 2013.
- D. GUEGUEN, *“Reshaping European lobbying. The pulse of change enriched by 75 leaders in the European affairs”*, Europolitics, John Harper publishing, 2013.
IDEM, *“European lobbying”*, Europolitics, John Harper publishing, terza edizione, 2008.
- N. GUERZONI, *“Il ruolo del Parlamento nella concertazione fra Governo e parti sociali”*, in *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*, Roma: Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2001. - Vol. 1, p. 413-430 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 11).
- H. HAAS, *“Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization”* (1964)
- P. HÄBERLE, *“Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie d. offenen Gesellschaft”*, 1980; trad. it. *“I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo”*, in R. Dahl, G. Ferrara, P. Häberle, G. E. Rusconi, *“La democrazia alla fine del secolo”*, Laterza, Roma-Bari, 1994

- J. HABERMAS, *“Fatti e norme”*, Guerini, Milano, 1996; IDEM, *“Theorie des kommunikativen handels”*, Frankfurt am Main, 1981; trad. It. *“Teoria dell’agire comunicativo”*, il Mulino, Bologna, 1986.
- A. HAMILTON, T. MADISON, J. JAY, *“Il federalista”*, il Mulino, Bologna, 1997.
- H. HECLO, *“Issue networks and the executive establishment”*, in A. King (a cura di) *“The new American Political System”*, American Enterprise institute, Washington D.C., pp. 87-124.
- R. IBRIDO, *“Il Presidente d’Assemblea tra regolamento parlamentare e tecniche di lavoro sul precedente: un common lawyer in Parlamento?”*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 3, 2011.
- N. IRTI, *“Testo e contesto”*, CEDAM, Roma, 1996.
- J. H. KAISER, *“Die representation organisierter interessen”*, Duncker & Humblot, Berlin, 1978 (trad. it. *“La rappresentanza degli interessi organizzati”*, Giuffrè editore, Milano, 1993).
- R. S. KATZ, *Party Government: a rationalistic conception*, in F. G. Castles e R. Wildenmann (a cura di), *Visions and realities of Party Government*, de Gruyter, Berlin, 1986, pp. 31-71.
- H. KELSEN, *“Von Wesen und wert der demokratie”*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1929; IDEM, *“General theory of law and state”*, Cambridge, 1945; trad. It. S. Cotta, G. Treves, *“Teoria generale del diritto e dello Stato”*, Edizioni di comunità, Milano, 1952; IDEM, *“Critica della rappresentanza corporativa”*, in *“La rappresentanza politica”*, D. Fisichella (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 1983.
- H. KLUVER, *“Lobbying in the European Union”*, Oxford University press, 2013.
- J. LAPALOMBARA, *“Interest groups in Italian politics”*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1964; trad. it. *“Clientela e parentela: studio sui gruppi d’interesse in Italia”*, Milano: Edizioni comunità, 1967.
- H. LASKI, *“Studies in the problem of sovereignty”*, Routledge, 2014.
- G. LAURICELLA, G. GUADALUPI, *“Lo Statuto speciale della regione siciliana”*, Giuffrè, Roma, 2010.
- L. LAZZARA, *“Verso una rinnovata funzione della pubblicità dei lavori: la comunicazione come strumento per il cambiamento”*, in: *“Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”*, Roma: Camera dei Deputati. Ufficio atti

- e pubblicazioni, 1998, pp. 95-119 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari; 6).
- M. LAZZARINI, *“Eurolobbisti: come orientarsi a Bruxelles tra lobby e istituzioni europee”*, Mursia, Milano, 2011.
- G. LEHMBRUCH, *“Introduzione. Il neocorporativismo in una prospettiva comparata”*, il Mulino, Bologna, 1984, pp. 7-40.
- G. LETTA, *“Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati”*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1986, n. 1, pp. 161-172.
- R. LEWASKINKI, *“La democrazia deliberativa”*, Aggiornamenti sociali, 12/2007.
- A. LIJPHART, *“Le democrazie contemporanee”*, il Mulino, Bologna, 1988.
- L. LOSCHIAVO, *“Democrazia deliberativa e sfera pubblica: elementi di analisi”*, Quaderni di Intercultura, anno II, 2010.
- T.J. LOWI, *“The end of liberalism. The second republic of the United States”*, Norton, New York, 1979, pp. 31-63; IDEM, *“La scienza delle politiche”*, trad. It. O. Cappelli, A. Caffarena, Il Mulino, Bologna, 1999.
- N. LUPO, *“Quale regolazione del lobbying?”*, in *“Amministrazione in cammino”*, Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche *“Vittorio Bachelet”*, 2006. IDEM, *“Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare”*, in *“Amministrazione in cammino”*, Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche *“Vittorio Bachelet”*, 2006.
- G. MACRI, *“Le lobbies”*, in *“Digesto delle Discipline Pubblicistiche”*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (con la collaborazione di), Utet, Torino, 2012.
- C. MAHONEY, *“Lobbying success in the United States and the European Union”*, in *Journal of Public policy*, 27, 2007; IDEM, *“Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Union”*, Georgetown University press, Washington, 2008.
- J. MANSBRIDGE, *“A deliberative theory of interest representation”*, in M. Petracca, *“The politics of interest”*, Boulder, Westview press, 1992.

- A. MANZELLA, *“Il parlamento”*, Il Mulino, terza edizione, Bologna 2003. IDEM, *Il governo in parlamento*, in *“L'istituzione Governo”*, (a cura di) Sergio Ristuccia, Edizioni di Comunità, Milano, 1977; IDEM, *“La funzione di controllo”*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000, il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001.
- M. MARAFFI (a cura di), *“La società neo-corporativa”*, Il Mulino, Bologna, 1981.
- T. MARTINES, *“Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e ai sistemi delle autonomie”*, in AA. VV., *“Il Parlamento della Costituzione e nella realtà”*, Milano, 1979.
- B. G. MATTARELLA, *“Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo”*, I paper, Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, 2010. IDEM, *“Analisi di impatto della regolazione, analisi tecnico-normativa e motivazione degli atti giuridici”*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *“L'analisi di impatto della regolazione e l'analisi tecnico-normativa del governo”*, Giuffrè, Roma, 2003; IDEM, *“Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione”*, Il mulino, 2007.
- L. MATTINA, *“I gruppi d'interesse”*, Il mulino, Bologna, 2010.
- S. MAZEY, J. RICHARDSON, *“Lobbying in the European community”*, Oxford university press, 1993.
- G. MAZZEI, *“Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali”*, Centro di documentazione giornalistica, Roma 2003.
- M. MAZZONI, *“Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia”*, Editori Laterza, 2010, Bari.
- M. L. MAZZONI HONORATI, *“Diritto parlamentare”*, II edizione, Giappichelli, Torino, 2005.
- A. S. MCFARLAND, *“Common cause. Lobbying in the public interest”*, Chantham House, Chantham (NJ), 1984.
- C. MCGRANTH, *“Lobbying in Washington, London and Brussels. The persuasive communication of political issues”*, The Edwin Mellen press, *“Studies in political science”*, Volume 26, Lampeter, 2005.
- C. H. MCILWAIN, *“Constitutionalism: ancient and modern”*, New York, 1947; trad. it. V. de Caprariis, *“Costituzionalismo antico e moderno”*, il Mulino, Bologna, 1990

- A. MERKL, “*Allgemeines verwaltungsrecht*”, Gmbh, Wien-Berlin, 1927.
- M. MIDIRI, “*Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*”, CEDAM, Padova 1999.
- J. S. MILL, “*Controllo sul potere e responsabilità*”, in “*La rappresentanza politica*”, D. Fisichella (a cura di), Giuffrè editore, Milano, 1983; IDEM, trad. it. M. Prospero (a cura di), “*Considerazioni sul governo rappresentativo. La crisi del vecchio regime e la nascita della democrazia moderna*”, Editori riuniti, Roma, 2007; IDEM, “*On liberty*”, 1859; trad. it. S. Magistretti, “*Saggio sulla libertà*”, Il Saggiatore, Milano, 2009.
- G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, “*Diritto pubblico comparato*”, Quarta edizione, Giappichelli editore, Torino 2012.
- M. MORISI, “*Riflessioni sull’iniziativa legislativa dei governi*”, in “*Democrazia e diritto*”, 24 (1984), n. 6, pp. 95-114.
- T. MUZI FALCONI, “*Influenzare il processo decisionale pubblico: testimonianze di un lobbista*”, in “*Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell’esperienza giuridica italiana: atti del convegno nazionale*”, Roma, Accademia dei Lincei, 20-22 marzo 1985, (a cura di) G. Piva, Cedam, Padova, 1986.
- N. H. NIE, S. VERBA, *Political Participation*, in F. I. Greenstein e N.W. Polsby (a cura di), *Handbook of political science*, Addison-Wesley, Reading, vol. IV, pp. 1-74, 1975.
- P. H. ODEGARD, “*Pressure politics: the story of the anti-saloon league*”, Columbia University press, New York, 1928;
- N. OLIVETTI RASON, voce “*Processo legislativo*”, in “*Dizionario di politica*”, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, II ed. Utet, Torino, 1983; IDEM, “*Un federalismo asimmetrico: il Canada*”, in N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), “*Esperienze federali contemporanee*”, Cedam, Padova, 1996.
- M. OLSON, “*The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*”, Harvard University press, Cambridge, Mass., 1965.
- R. PAGANO, “*Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*”, terza edizione, Giuffrè editore, Milano, 2004.
- S. PANEBIANCO, “*Il lobbying europeo*”, Giuffrè editore, Milano, 2000.

- G. PASQUINO, *“La legislazione tra Governo e Parlamento”*, in *“Applicazione e tecnica legislativa”*, Atti del convegno, Bologna 9-10 Maggio '97, (a cura di) E. Pattaro e F. Zannotti, Giuffrè editore, Milano 1998, pp. 217-228; IDEM, *“Istituzioni, partiti, lobbies”*, saggi tascabili Laterza, Bari, 1988.
- L. PELLIZZONI, *“Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa”*, in L. Pellizzoni (a cura di), *“La deliberazione politica”*, Meltemi, Roma, 2005.
- P. L. PETRILLO, *“Parlamento europeo e gruppi di pressione: spunti di riflessione per il caso italiano”*, in *“Rassegna parlamentare”*, 48, n. 2, 2006; IDEM, *“Air e gruppi di pressione: un binomio possibile”*, in *“Rassegna parlamentare”*, n. 2, 2010; IDEM, *“Democrazie sotto pressione: Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato”*, Giuffrè editore, Milano, 2011. IDEM, *“Le norme ci sono, basterebbe applicarle”*, Istituto Bruni Leone, IBL focus, 185, 5 luglio 2011; IDEM, *“Forma di governo e gruppi di pressione in Italia”*, in *“Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto”*, (a cura di) C. De Cesare, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Aracne editrice, Roma, 2011, pp. 219-263; IDEM, *“Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già”*, in *“Quaderni costituzionali”*, 32, n.1, 2012; IDEM, *“Le lobbies e la forma di governo italiana”*, in *“Lobby come democrazia”*, collana Percorsi costituzionali, Cedam, 2013.
- L. PETRONE, *“Lobbisti di tutta Europa unitevi”*, in *Ideazione*, 2006, n.5.
- C. PERELMAN, *“Trattato sull'argomentazione. La nuova retorica”*, Piccola biblioteca Einaudi, Bologna, 2013.
- C. PINELLI, *“Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione”*, in L. Chieffi (a cura di) *“Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere”*, Giappichelli, Torino, 2006.
- G. PIRZIO AMMASSARI, *“L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nell'Unione europea”*, Euroma, Editrice universale di Roma- La Goliardica, 2004.
- A. PIZZORNO, *“Il sistema pluralistico di rappresentanza degli interessi”*, in *“L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale”*, S. BERGER (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1984.

- A. PREDIERI, *“Il Parlamento nel sistema politico italiano”*, Milano, 1975 Edizioni di Comunità, Milano, 1975. Serie pubblicata in collaborazione con la Fondazione Adriano Olivetti. Studi parlamentari; 1) (Studi e ricerche di scienze sociali; 65); IDEM, *“Aspetti del processo legislativo”*, in *“Studi in memoria di Carlo Esposito”*, Cedam, Padova, 1974, vol. IV, 1974.
- M. RAITERI, G. REBUFFA (a cura di), *“I legislatori e il meccanismo parlamentare: analisi ed interviste agli artefici della legislazione”*, Cedam, Padova, 1995.
- G. RECCHIA, R. DICKMANN, *“Istruttoria e qualità della normazione”*, Cedam, Padova, 2002.
- G. REGONINI, *“Capire le politiche pubbliche”*, Bologna, Il Mulino, 2001
- R. A. W. RHODES, D. MARSH, *“New directions in the study of political networks”*, in *“European Journal of Political Research”*, 21, 1-2, 1992, pp.181-205.
- J. J. RICHARDSON (a cura di), *“Pressure groups”*, Oxford university press, 1993.
- J. J. RICHARDSON, G. GUSTAFFSON, G. JORDAN, *“The concept of policy style”*, in J. J. Richardson (a cura di), *“Policy styles in Western Europe”*, Allen & Unwin, London, 1982.
- P. RIDOLA, *“Democrazia pluralista e libertà associative”*, Milano, 1987.
- B. RITTBERGER, *“The historical origins of the EU's system of representation”*, *Journal of European Public Policy*, 16, 1, 43-61.
- U. RONGA, *“Le principali tendenze della delega legislativa nella più recente esperienza, Contributo allo studio della XIV, XV e XVI legislatura”*, in *“Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto”*, (a cura di) C. De Cesare, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Aracne editrice, Roma, 2011, pp. 303 ss.
- A. ROSENTHAL, *“The third house: lobbyists and lobbying in the States”*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 1993.
- G. SAVINI, *“La nuova normativa sulle lobbies negli Stati Uniti. Il Lobbying Disclosure Act”*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1997.
- S. SASSI, *“Processo legislativo europeo e centri di influenza”*, in *“Lobby come democrazia”*, collana Percorsi costituzionali, Cedam, 2013.
- A. SCALONE, *“Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi”*, Milano, Franco Angeli 1996.

- C. SCHMITT, *“Verfassungslehre”*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928; IDEM, *“Der Hüter der Verfassung”*.
- P.C. SCHMITTER, *“Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell’Europa occidentale e dell’America del Nord”*, in S. Berger (a cura di) *“L’organizzazione degli interessi nell’Europa occidentale”*, il Mulino, Bologna, 1983, pp. 415-476.
- R. SMEND, *“Costituzione e diritto costituzionale”*, Giuffrè, 1988.
- I. TANANESCU, *“Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in Eu policy-making”*, VUBpress (Bruxelles University press), 2009.
- Z. TEACHOUT, *“The Forgotten Law of Lobbying”*, Election Law Journal, 13 (1), 2014.
- R. THOMA, *“Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus”*, in B. Harms (a cura di), *“Recht und Staat im neuem Deutschland”*, Berlin, Hobbing, 1929.
- A. TOFFOLI, *“L’evoluzione dell’indagine conoscitiva nella recente esperienza parlamentare. Linee di tendenza e prospettive”*, in *“Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati”*, Camera dei Deputati, Roma, 1990.
- P. TORRETTA, *“Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo”*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2007.
- D. TRUMAN, *“The governmental process: political interests and public opinion”*, Knopf, New York, 1951.
- P. TRUPIA, *“La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva”*, Il Sole 24 ore: i libri, Milano, 1989.
- R. VAN SCHENDELEN, *“Machiavelli in Brussels. The art of lobbying in the Eu”*, Amsterdam university press, Amsterdam, 2002.
- M. VOLPI, *“Libertà e autorità. La classificazione della forma di Stato e delle forme di governo”*, Giappichelli, 2007.
- M. WEBER, *“The theory of social and economic organization”*, trad. ing. di A. M. Henderson e T. Parsons, Oxford university press, New York, 1947; IDEM, *“Wirtschaft und gesellschaft”*, Tübingen, Mohr, 1972.
- W. WEBER, *“Spannungen und kräfte im westdeutschen Verfassungssystem”*, Berlin, Duncker & Humblot, 1970.

- R. ZACCARIA, *“Fuga dalla legge?”*, Seminari sulla qualità della legislazione, con la collaborazione di E. Albanesi, E. Brogi e V. Fiorillo, Grafo edizioni, Brescia, 2011
- J. L. ZORACK, *“The lobbying handbook”*, Professional lobbying and consulting center, Washington, 1990.
- C. ZUCCHELLI, *“Il ruolo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi”*, in *“L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo: atti del seminario di studi su "L'attività normativa del Governo"”*, (a cura di) E. Catelani, E. Rossi, Giuffrè, Milano 2003. - p. 11-40; IDEM, *“Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio”*, Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari 14 (2003), pp. 199-216.
- P. ZUDDAS, *“La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano”*, in *“Amministrazione in cammino”*, Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche *“Vittorio Bachelet”*, 2003.

Documenti_

- ACCOUNTABILITY REPORT, *“Towards a responsible lobbying. Leadership and Public Policy”*, 2005.
- ALTER-EU, *“Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable”*, Alliance for lobbying transparency and ethics regulation, Giugno 2013.
- COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *“La produzione normativa nella XVII legislatura”*, Aggiornamento al 30 settembre 2014
- CAMERA DEI DEPUTATI, *“Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione”*, Atti parlamentari XXVII Legislatura, Doc. LXXXIII n. 1, 2012.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, Policy department, Citizens' rights and constitutional affairs, *“Interest representatives' obligation to register in the Transparency Register: EU competences and commitments to fundamental rights”*, 2014.
- EUROPEAN COMMISSION, *«A non-legislative proposal for an inter-institutional agreement on a mandatory Transparency, with the European Parliament and the*

Council, to enhance openness and accountability by making the transparency register mandatory for all interest representatives seeking to influence policy making in any of the three institutions». Commission Work Programme 2015, Strasbourg, 16.12.2014 COM(2014) 910 final.

EUROCONFIDENTIAL, *“Lobbying in the European Union”*, 2011.

T. E. FROSINI, *“E’ giunta l’ora di una legge sulle lobbies”*, 2015. Testo depositato presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica in occasione della audizione, tenuta il 12 febbraio 2015, sui disegni di legge in tema di regolamentazione dei gruppi di interesse.

JOINT TRANSPARENCY REGISTER SECRETARIAT, *“Transparency Register, Comparison table: legislation on interest representation in the Member States”*, 07/01/2015.

OCSE, *“Lessons learnt from implementing the OECD Recommendation on lobbying”*, 2014; IDEM, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: “Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”*, OECD Publishing, 2014; IDEM, *“Transparency and integrity in lobbying. The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”*, 2012; IDEM, *“Cittadini come partner”*, Manuale dell’Ocse sull’informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche, 2002 (www.oecd.org).

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, Camera dei Deputati, *“Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea”*, Roma, 2014; IDEM, *“Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea”*, Roma, 2015 (www.camera.it).

PARLAMENTO EUROPEO E COMMISSIONE, *«Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all’elaborazione e attuazione delle politiche dell’Unione europea»*, 19.9.2014, L. 277/11.

P. L. PETRILLO, *Audizione informale presso la commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, Roma, 12 Febbraio 2015.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *“Rapporto di Benchmark, Analisi di pratiche di qualità della regolazione in ambito nazionale e Ocse”* (Dipartimento

per gli affari giuridici e legislativi); IDEM, *“Strumenti per il ciclo della regolazione”*, Aprile 2013 (testo completo su www.governo.it); IDEM, circolare 2 maggio 2001, n.1088 *“Guida alla redazione dei testi normativi”*.

SEGRETERIATO CONGIUNTO DEL REGISTRO PER LA TRASPARENZA, *“Orientamenti di attuazione del Registro per la trasparenza”*, 21 gennaio 2015.

SINERGIE, *“«Lobby Italia» a Bruxelles: come, dove, quando. E perché”*, Rapporti di ricerca, n. 35, Settembre 2012.

SOTTOSEGRETARIATO DI STATO ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *“Relazione sullo stato di attuazione dell’analisi di impatto della regolamentazione (anno 2013)”*, Agosto 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *“Corruption perception Index 2014”*; IDEM, *“Lobbying in Europe. Hidden influence, privileged access”*, 15 Aprile 2015 (www.transparency.org).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *“Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia”*, Ottobre 2014 (www.transparency.org).

UFFICIO STUDI DELLA CASSAZIONE, Rel. n. III/11/2012.

Articoli_

M. CASTIGLIANI, *“Lobby, Camera limita gli accessi: «Non potranno entrare in uffici commissioni»”*, 4 Novembre 2014 (testo completo su, www.ilFattoQuotidiano.it).

T. CAVE, A. ROWELL, *“The truth about lobbying: 10 ways big business controls government”*, The guardian, 12 March 2014 (testo completo su www.theguardian.it).

N. CHERRY, *“Parliamentarians: lobbyist or instruments of lobbyists?”*, in *“Canadian Parliamentary review”*, 3, 1997.

L. DELLA LUNA MAGGIO, *“Le lobbies nell’ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?”*, Forum di quaderni costituzionali, 9 aprile 2015 (testo completo su www.forumcostituzionale.it).

G. GRASSO, *“Soldi privati ai partiti. La legge è un colabrodo”*, 12 settembre 2014, Avvenire.it.

LINKIESTA, “*Così sbatteremo i lobbisti fuori dal Parlamento*”, 10 gennaio 2014 (testo completo su www.linkiesta.it).

M. ROBERTS, “*The costs and benefits of a mandatory vs voluntary lobbying system*”, European Public Affairs and Advocacy Institute (EPAAI), 23 Agosto, 2013.

C. SAVIANO, “*Un comodo capro espiatorio per i politici*”, Intervista al prof. P. L. PETRILLO, da Repubblica, 16.03.2015 (testo completo su www.repubblica.it).

P. TRUPIA, “*La democrazia degli interessi*”, Il Sole 24 ore, Milano, 1989.