



Dipartimento  
di Governo e Politiche

Cattedra Teoria e Tecniche del Lobbying

## Il lobbying nel settore del no profit: Save the Children e Amnesty International, due casi a confronto

Pier Luigi Petrillo

---

RELATORE

Gianfranco Pellegrino

---

CORRELATORE

639682

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

<b>Introduzione .....</b>	<b>5</b>
---------------------------	----------

## **Capitolo 1, La rappresentanza degli interessi del no profit: il lobbying del Terzo Settore.. 8**

1.1. Principali aspetti del Terzo Settore .....	8
1.1.1. Scenario: gli Enti del Terzo Settore, tipologie e caratteristiche .....	11
1.1.2. Inquadramento storico.....	12
1.1.3 Il quadro normativo e il processo di riforma del Terzo Settore .....	14
1.1.4. La rappresentanza degli interessi all'interno del Terzo Settore e la sua rilevanza economica .....	19
1.2. L'attività di lobbying nel settore no profit .....	27
1.2.1. Definizione e ruolo dell'attività di lobbying .....	27
1.2.2. Principali caratteristiche del lobbying no profit .....	32
1.3. Terzo Settore: tra lobbying e <i>advocacy</i> .....	35
1.3.1. La comunicazione nel settore no profit .....	39

## **Capitolo 2, L'azione di lobbying da parte di Save the Children per l'approvazione della Legge Zampa sui minori stranieri non accompagnati .....**

**42**

2.1. Presentazione del caso di studio analizzato.....	42
2.2. Save the Children: ruolo e attività.....	42
2.3. Il contesto di riferimento e il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati .....	44
2.4. Le novità introdotte dal nuovo quadro normativo.....	46
2.5. Attività preliminari e iter parlamentare del progetto di legge .....	51
2.5.1. Funzioni e ruolo della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza	52
2.5.2. Risoluzione del Parlamento europeo in tema di tutela dei minori non accompagnati .....	54
2.5.3. Lavori Parlamentari per l'approvazione della legge .....	55
2.6. Tecniche di lobbying utilizzate .....	65
2.6.1. Individuazione dell'interesse da rappresentare .....	65
2.6.1.1. Interessi convergenti e interessi contrapposti.....	68
2.6.2. L'azione di <i>Coalition building</i> .....	71
2.6.3. Mappatura e monitoraggio degli interlocutori istituzionali.....	74

2.7.	Strumenti di lobbying utilizzati.....	80
2.7.1.	Attività di <i>advocacy</i> svolta da Save the Children.....	80
2.7.2.	Strategie social e campagne mediatiche.....	83
2.8.	Ulteriori interventi normativi relativi ai minori stranieri non accompagnati: il decreto legge 4 ottobre 2018, n.113.....	86
2.8.1.	Lobbying difensivo da parte di Save the Children.....	86
 <b>Capitolo 3, L'azione di lobbying da parte di Amnesty International per l'introduzione del reato di tortura.....</b>		<b>90</b>
3.1.	Introduzione al caso di studio .....	90
3.2.	Il contesto di riferimento e le novità introdotte dal nuovo quadro normativo.....	90
3.2.1.	Profili di criticità della legge.....	95
3.3.	Amnesty International: ruolo e attività.....	98
3.4.	Attività preliminari e iter parlamentare della legge .....	103
3.5.	Tecniche di lobbying utilizzate .....	109
3.5.1.	Individuazione dell'interesse da rappresentare .....	109
3.5.1.	Individuazione degli interessi contrapposti.....	111
3.5.2.	L'azione di <i>Coalition building</i> .....	115
3.5.2.1.	Associazione Antigone, ruolo e attività .....	115
3.5.2.2.	Associazione Buon Diritto, ruolo e attività.....	117
3.6.	Strumenti di lobbying utilizzati.....	118
3.6.1.	Attività di <i>grassroots lobbying</i> e <i>advocacy</i> svolta da Amnesty International... ..	118
3.6.2.	Strategie social e campagne mediatiche.....	120
 <b>Conclusioni .....</b>		<b>122</b>
 <b>Appendice .....</b>		<b>128</b>
	Intervista all'Onorevole Sandra Zampa .....	129
	Intervista a Giusy D'Alconzo, Responsabile Relazioni Istituzionali e <i>Advocacy</i> presso Save the Children Italia.....	134
	Intervista a Stefania Congia, Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali .....	138
	Intervista al Senatore Luigi Manconi.....	141
	Intervista a Riccardo Noury, Portavoce Amnesty International Italia .....	144

Intervista all'Associazione Antigone: Andrea Oleandri, Responsabile ufficio stampa e Susanna Marietti, Coordinatrice Nazionale .....	147
Intervista a Paola De Angelis, Public Affairs Manager di Novartis .....	150
<b>Bibliografia .....</b>	<b>154</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>164</b>
<b>Riassunto.....</b>	<b>170</b>

## Introduzione

Il lobbying ha un chiaro problema reputazionale. Troppo spesso la parola “lobby” viene associata al fenomeno della corruzione. L’opinione pubblica dipinge il lobbista come colui che agisce nell’ombra per ottenere vantaggi economici particolari<sup>1</sup>. Ma cosa succede se si va ad esaminare una forma di lobbying “etico”? Partendo dall’assunto che «dove c’è democrazia c’è lobby»<sup>2</sup>, la presente ricerca intende descrivere il lobbying nel settore del no profit, che rappresenta interessi estranei a delle finalità di profitto economico, con una connotazione naturale rivolta alla difesa di diritti umani universalmente riconosciuti.

La crescita del settore del no profit è oggetto di studi da parte di varie discipline, giuridiche, sociologiche ed economiche, in virtù della novità e della portata del fenomeno<sup>3</sup> in grado di svolgere un ruolo importante nell’ambito nell’innovazione sociale. Grazie alla sua capacità di rispondere a bisogni in continuo mutamento, si configura come un settore chiave di intermediazione tra la società civile e l’apparato politico. Da tale posizione è emersa la possibilità di inserirsi attivamente all’interno della costruzione delle scelte collettive nell’agenda delle politiche pubbliche<sup>4</sup>. Per tali motivazioni l’attività di lobbying del settore no profit è peculiare nelle sue declinazioni e nella portata che rappresenta, spesso sottovalutata per la sua natura “non economica”.

Per delineare con chiarezza l’attività di lobbying nel mondo del no profit occorre partire dalle fondamenta, ovvero capire come è gestita la rappresentanza degli interessi internamente al settore e il ruolo economico che svolge. L’economia sociale si configura come «un vero e proprio motore di sviluppo»<sup>5</sup>. In Europa, il 6,4% degli occupati lavora in questo ambito producendo il 7% del PIL dell’intera Unione con ben 11,9 milioni di posti di lavoro.<sup>6</sup> A fronte di tali numeri occorre comprendere quali sono stati i metodi

---

<sup>1</sup>Petrillo P.L., *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, rivista trimestrale 3/2018

<sup>2</sup> Petrillo P.L., *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, in *Consulta Online*, 16 giugno 2020. «la natura democratica di un sistema di governo o di un regime politico comporta necessariamente la presenza e l’azione di gruppi di persone che, accomunate da un medesimo interesse, esercitano pressione sulle autorità politiche al fine di trarre un vantaggio diretto o evitare uno svantaggio. In altri termini, nei sistemi democratici, in cui il pluralismo è elemento indefettibile, l’attività di *lobbying* non solo appare legittima ma è essa stessa indice di democraticità del sistema.»

<sup>3</sup> Propersi A., *Lo svolgimento di funzioni pubbliche da parte degli enti non profit*, a cura di Farneti G., Vagnoni E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, 1997

<sup>4</sup> Antonucci M. C., *Lobbying e Terzo Settore: un binomio possibile?*, Nuova Cultura, Roma, 2014

<sup>5</sup> Rapporto Covid, economia sociale “*I nuovi scenari economici di fronte alla sfida del Covid-19 Il ruolo dell’economia sociale in Italia e nel Mezzogiorno*” [https://www.sr-m.it/wp-content/uploads/woocommerce\\_uploads/2020/07/Rapporto-Covid-Economia-Sociale.pdf](https://www.sr-m.it/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2020/07/Rapporto-Covid-Economia-Sociale.pdf)

<sup>6</sup> *Ibidem*

utilizzati per confrontarsi e rappresentare le proprie istanze dinnanzi a soggetti politici-istituzionali, mantenendo fede al proprio obiettivo di fondo. La descrizione sarà funzionale alla comprensione dei meccanismi che distinguono o accomunano la rappresentanza di interessi del mondo no profit da quella profit.

L'elaborato si pone l'obiettivo di descrivere azioni di lobbying poste in essere da due attori protagonisti da anni nel campo del no profit, Save the Children e Amnesty International, con il fine di delineare un modello d'azione comune in grado di spiegare esaustivamente l'attività di pressione del settore no profit

Il metodo di analisi si è concretizzato in una prima fase principalmente teorica di studio della letteratura sul tema del no profit e dei progetti di legge scelti da cui è scaturito un approfondimento normativo e giuridico. Successivamente si è passati ad una ricostruzione dei casi studio tramite testimonianze dirette di attori chiave del processo decisionale, documentazioni, position paper e atti parlamentari per ricostruire le modalità con le quali hanno preso forma le azioni di lobbying analizzate.

La trattazione è suddivisa in tre capitoli.

Il primo capitolo descrive i caratteri essenziali del no profit, anche denominato Terzo Settore, all'interno dell'ordinamento italiano per comprenderne l'evoluzione e il *background* normativo entro cui agisce. Dopo un'analisi di scenario verrà descritto il funzionamento della rappresentanza degli interessi del Terzo Settore per poi analizzare nello specifico i mezzi e gli strumenti dell'attività di lobbying caratterizzata dall'assenza di scopo di lucro.

Il secondo capitolo analizza l'azione di lobbying promossa da Save the Children per l'introduzione della legge sui minori stranieri non accompagnati. In una prima fase si provvederà a fornire una descrizione del nuovo quadro normativo introdotto dalla suddetta legge per poi ripercorrere nel tempo tutte le azioni intraprese da Save the Children affinché tale proposta di legge venisse approvata. Per far ciò verrà ricostruito in modo completo l'intero percorso parlamentare anche attraverso le testimonianze dirette dell'Onorevole Sandra Zampa, prima firmataria della proposta di legge e della Dottoressa Stefania Congia, Dirigente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per comprendere le dinamiche entro le quali Save the Children ha lavorato nella presentazione del testo della proposta di legge, nelle audizioni e in fase emendativa. Una volta delineato l'iter parlamentare verranno esaminate, con il supporto di interviste

interne all'ufficio Relazioni Istituzionali e Advocacy di Save the Children, tutte le attività volte a sensibilizzare l'opinione pubblica e a definire l'azione di lobbying.

Il terzo capitolo si concentrerà sull'azione di lobbying da parte di Amnesty International per l'introduzione del reato di tortura. Come per il secondo capitolo, verranno ripercorsi i passaggi fondamentali del tortuoso iter parlamentare, della costruzione del consenso in aula e dell'opinione pubblica, al fine di comprendere le modalità di azione e gli strumenti utilizzati. Il percorso che si andrà a rappresentare si è sviluppato nell'arco di un trentennio, durante il quale Amnesty International ha intrapreso un lavoro congiunto con i parlamentari tramite audizioni e presentazioni di testi di legge e, con la società civile, mediante attività di sensibilizzazione e coinvolgimento. La descrizione sarà avvalorata dalla prospettiva del Senatore Luigi Manconi, primo firmatario del disegno di legge, e dalla testimonianza diretta di Riccardo Noury, portavoce di Amnesty International Italia, e di Susanna Marietti, Coordinatrice Nazionale Antigone, entrambi attori principali nell'attività di lobbying a favore dell'approvazione della legge.

Dalla descrizione di questi due casi di studio si proverà poi a delineare un quadro generale di azione per descrivere le peculiarità, i punti di forza e di debolezza del lobbying del settore no profit.

## Capitolo 1, La rappresentanza degli interessi del no profit: il lobbying del Terzo Settore

### 1.1. Principali aspetti del Terzo Settore

Il Terzo Settore, negli ultimi decenni, ha vissuto una crescita costante. Nello specifico l'evoluzione dell'assetto neoliberalista, in un clima dominato dalla crisi dei sistemi tradizionali di welfare, ha creato una proliferazione dei soggetti intermedi operanti secondo la logica no profit, in diversi campi, da quello economico, politico, sociale, fino ad arrivare al campo religioso, per coprire gli spazi ormai non più presidiati dal pubblico. Ciò ha creato una sempre maggiore interdipendenza, invece che competizione, tra lo Stato e il settore privato, tale che il Terzo Settore risulti inevitabilmente influenzato dalle politiche pubbliche in cui le organizzazioni no profit sono coinvolte<sup>7</sup>. Il settore contribuisce non solo al progresso economico del Paese, ma anche alla crescita del senso civico dei cittadini, per tale ragione occorre considerarlo un interlocutore stabile delle politiche di sviluppo e riconoscere il ruolo che esso ricopre<sup>8</sup>.

Il Terzo Settore in Italia è definito e regolato dalla legge delega 6 giugno 2016, n.106 recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale” (articolo 1, comma 1): «Per Terzo Settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.»<sup>9</sup>

Il Terzo Settore caratterizzato dall’assenza di scopo di lucro, anche definito “lucro soggettivo”<sup>10</sup>, coincide quindi con l’attività no profit<sup>11</sup>, che richiama il divieto di dividere

---

<sup>7</sup>Per approfondire il contesto: Ranci C., *Il Terzo Settore nelle politiche di welfare in Italia: le contraddizioni di un mercato protetto*, il Mulino, Bologna, 1994. pp. 323-325

<sup>8</sup> Cfr. De Paoli M., *Non Profit, le sfide dell’oggi e il ruolo del notariato. Riflessioni sui problemi del Terzo Settore nel presente*, in Fondazione Italiana del Notariato  
<https://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=32/3201&mn=3>

<sup>9</sup> Si rimanda alla Gazzetta Ufficiale al seguente link:  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>

<sup>10</sup> Per lucro soggettivo si intende la possibilità di dividere gli utili della società tra i soci, è questo appunto il cosiddetto scopo di lucro o profitto (le società di persone e di capitali vengono definite lucrative). Il lucro oggettivo invece richiama la possibilità della società di conseguire utili.

<sup>11</sup> Si precisa che nel corso dell’elaborato il Terzo Settore verrà anche definito settore No profit

gli utili tra chi gestisce e chi amministra l'ente<sup>12</sup>. Il fine ultimo di tali organizzazioni è quindi ricercato nelle attività civiche e sociali<sup>13</sup>.

L'assenza di finalità lucrativa non vieta ai soggetti attivi del Terzo Settore il divieto di intraprendere un'attività economica d'impresa. Quest'ultima, infatti, è ammessa purché non rappresenti l'attività esclusiva o prevalente del soggetto no profit (la legislazione definisce, per le varie tipologie di enti, quali attività economiche sono "marginali", quali "accessorie" o "connesse"), e purché gli utili ricavati siano investiti nel perseguimento delle attività istituzionali dell'ente.

Gli enti del Terzo Settore trovano la loro base ideologica principale nel riformato articolo V della Costituzione<sup>14</sup>, nello specifico all'articolo 118 quarto comma della Costituzione, che afferma: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale».<sup>15</sup>

Perseguendo uno scopo con utilità generale, gli Enti del Terzo Settore (ETS) possono godere di benefici e agevolazioni. Con l'intervento pubblico si riesce a regolamentare e incentivare l'iniziativa privata per il perseguimento di suddetti interessi, attuando il principio di sussidiarietà avente, come si è detto, fondamento costituzionale<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Salamon e Ahenier hanno individuato cinque diverse caratteristiche peculiari degli enti no profit: sono formalmente costituite, sono privilegiate, si autogovernano, non possono distribuire profitti, hanno un apporto significativo di lavoro volontario. Salamon L.M., e Anheier H.K., *Defining the non-profit sector: a cross national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1996

<sup>13</sup> Per Ranci il settore non-profit assume un ruolo strategico per due motivi: per la natura di speciale affidabilità delle organizzazioni non-profit, derivante dall'assenza di scopo di lucro che esclude esplicitamente il perseguimento di un comportamento opportunistico o burocratico nei confronti dei fruitori dei loro servizi. Ranci C., *Oltre il welfare state. Terzo Settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, il Mulino, Bologna 1999

<sup>14</sup> Simoncini, A., *Il Terzo Settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, Ferioli Ea., a cura di *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 27 (2004) p.79.

<sup>15</sup> Qui si richiama il principio di sussidiarietà in senso orizzontale, ovvero riguardante i rapporti che intercorrono tra Stato – inteso come insieme dei pubblici poteri – e le formazioni sociali, dotate ex art. 2 Cost. di una specifica tutela costituzionale. Ciò vuol dire che i pubblici poteri possono intervenire per poter svolgere attività di interesse generale, solo dove i privati, in modalità autonoma o in associazione, non siano in grado di svolgere tali servizi. Fonte: Treccani

<sup>16</sup> Per approfondire la tematica si veda Santuari A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale quale paradigma per la definizione dei rapporti tra ETS e pubblica amministrazione nella riforma del Terzo Settore*, in Terzo Settore, non profit e cooperative - Numero 2 - Aprile / Giugno 2019. Secondo l'autore: «La sussidiarietà in senso orizzontale implica la coesistenza di una pluralità di soggetti pubblici e privati, nonché un intervento diretto (attuale o potenziale) del potere pubblico anche attraverso enti pubblici o a dominanza pubblica. All'interno di questa matrice giuridico-istituzionale, le organizzazioni non profit sono chiamate a concepirsi quali partners delle autonomie locali, con esse impegnate congiuntamente nell'organizzazione, definizione ed erogazione dei servizi di interesse generale alle comunità locali.»

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà ha dunque notevole importanza per quanto riguarda i rapporti tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: «lo spazio amministrativo non è più un'area riservata ai soggetti pubblici, ma diventa un luogo in cui devono poter operare anche i soggetti che sono espressione spontanea della società»<sup>17</sup>. Possiamo quindi affermare che i soggetti del Terzo Settore concorrono al perseguimento di interessi generali, pur essendo soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni.

L'origine stessa del nome indica il fatto che esso si ponga al fianco di altri due settori che storicamente regolamentano il vivere sociale, ovvero la Pubblica Amministrazione, caratterizzata dal raggiungimento di obiettivi collettivi e pubblici (primo settore), e il mercato, caratterizzato dalla ricerca di profitto e dall'impiego di capitali di rischio (secondo settore).<sup>18</sup>

Addentrando in un piano giuridico, occorre indagare i rapporti che possono instaurarsi tra i soggetti del Terzo Settore e la Pubblica Amministrazione andando a definire le situazioni giuridiche soggettive dei soggetti del Terzo Settore, cui sono di volta in volta riconosciuti diritti o assegnati incentivi e agevolazioni.

Negli ultimi anni il Terzo Settore ha acquisito una sempre maggiore rilevanza, specie sotto il profilo giuridico, ponendosi come riferimento unitario che sottende e racchiude una multiforme tipologia di soggetti collettivi privati operanti in un ambito «terzo» rispetto allo Stato e al mercato. In passato il legislatore ha preferito intervenire settorialmente e spesso in maniera contingente per regolare, in particolare, il profilo fiscale dei soggetti del Terzo Settore, creando categorie nuove di enti privati agevolate sotto diversi profili perché privi di scopo di lucro.

Alcune forme di questi enti esistono da secoli, fin dalla loro origine si sono occupati di intercettare le esigenze della società civile, fornendo servizi essenziali per chi ne aveva bisogno. Il termine ha acquisito importanza durante gli anni '80 del Novecento con l'affermarsi del paradigma del New Public Management.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Elemento analizzato da La Porta S., *L'organizzazione delle libertà sociali*, Giuffrè Editore, Milano 2004. p.22

<sup>18</sup> Si rimanda a Propersi A., & Rossi G., *Gli enti non profit*, Giuffrè Editore, Milano 2004

<sup>19</sup> Cfr. Bruni L., *L'impresa civile: una via italiana all'economia di mercato*, EGEA spa. Milano 2010

Gli enti in questione sono regolamentati dal Codice del Terzo Settore che definisce anche l'elenco delle attività di interesse generale, lo svolgimento di attività diverse e le modalità di iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS)<sup>20</sup>.

### **1.1.1. Scenario: gli Enti del Terzo Settore, tipologie e caratteristiche**

Ai sensi dell'articolo 4 del Decreto legislativo 3 del luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo Settore"<sup>21</sup> ne fanno parte gli attori delle seguenti realtà:

- le organizzazioni di volontariato;
- le associazioni di promozione sociali;
- le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale;
- gli enti filantropici.

Gli Enti del Terzo Settore (ETS) non possono distribuire gli utili, escluse le imprese sociali che però hanno dei vincoli molto rigidi. Non possono essere riconosciuti come ETS gli enti pubblici (e gli enti da essi controllati), gli enti privati con finalità economiche (associazioni di categoria o professionali), i sindacati, i partiti politici e le società commerciali non riconosciute come Imprese Sociali. Gli enti religiosi civilmente riconosciuti sono ammessi unicamente se perseguono gli interessi generali, previa adozione di un regolamento coerente con la legislazione che disciplina il Terzo Settore.<sup>22</sup>

Le organizzazioni del Terzo Settore devono essere<sup>23</sup>:

- non governative, indipendenti e slegate dalle istituzioni;

---

<sup>20</sup> L'iscrizione nel RUNTS permette di accedere alle agevolazioni previste per il Terzo Settore e dà la possibilità di stipulare convenzioni con amministrazioni pubbliche per lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale. Il 21 ottobre 2020 è stato pubblicato il decreto istitutivo del RUNTS, operante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fonte: Camera dei Deputati, Riforma del Terzo Settore, 26 marzo 2021.

<sup>21</sup> Si rimanda alla Gazzetta Ufficiale al seguente link:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg>

<sup>22</sup> Per ulteriori approfondimenti, Cantiere Terzo Settore, La riforma <https://www.cantiereterzosettore.it/riforma/amministrazione/assenza-scopo-di-lucro-e-redistribuzione-degli-utili>

<sup>23</sup> Italia Nonprofit, Gli Enti del Terzo Settore (ETS) rappresentano una nuova tipologia di enti introdotti dalla Riforma del Terzo Settore e descritti all'interno del Codice del Terzo Settore <https://italianonprofit.it/risorse/definizioni/enti-terzo-settore/>

- no profit
- orientate al sociale.

Solo nel momento in cui si verifica la compresenza di tutte queste tre caratteristiche allora si parla di Terzo Settore. Se anche una sola viene meno, allora si tratta di un altro tipo di attore.

Dopo la crisi del 2008, il ruolo del Terzo Settore è diventato fondamentale per il conseguimento degli obiettivi di supporto alla persona, laddove le istituzioni non riescono ad arrivare, perseguendo tale finalità senza scopo di lucro e operando a tutti i livelli della società: locale, nazionale o internazionale.

Si possono individuare alcune macroaree di attività<sup>24</sup>:

1. ricerca e promozione culturale, sportiva e artistica. Serve per individuare questioni impellenti da inserire in agenda e su cui investire maggiori risorse;
2. attività socioassistenziali;
3. sensibilizzazione, rivolta all'opinione pubblica e alle amministrazioni per trattare un determinato tema creando un terreno fertile d'azione;
4. cooperazione internazionale;
5. *advocacy* e difesa, attività più operativa di un'organizzazione del Terzo Settore, il cui obiettivo da un lato è il cambiamento politico, volto a migliorare la società e avvicinarla alla mission dell'organizzazione, e dall'altro prevede una serie di attività a difesa e alla tutela delle persone in difficoltà.

### **1.1.2. Inquadramento storico**

La definitiva consacrazione del Terzo Settore è avvenuta nel contesto europeo negli anni Settanta del XX secolo, dove, per la prima volta, venne utilizzato il termine "Terzo Settore" nel rapporto comunitario *Un progetto per l'Europa*<sup>25</sup>.

L'obiettivo era spiegare chiaramente un ambito concettualmente slegato da Mercato e Stato, in quanto il Terzo Settore doveva racchiudere, al suo interno, enti e organizzazioni capaci di dare alla società un contributo diverso da quello meramente economico. Il Terzo Settore però è riuscito ad inserirsi all'interno dell'economia complessiva delle politiche

---

<sup>24</sup> Passione non profit, *Terzo Settore, le principali attività* <https://www.passionenonprofit.it/terzo-settore-perche-si-chiama-cosi/>

<sup>25</sup> Rapporto Delors "Un progetto per l'Europa", redatto nel 1978 in sede Comunitaria.

del Welfare State, giustificato dal fatto di importare valore aggiunto in un'ottica di efficienza, efficacia o equità all'offerta di beni e servizi<sup>26</sup>. Per cogliere l'affermarsi del settore del no profit occorre capire come esso si sia snodato tramite un percorso a tappe strettamente legate all'evolversi della forma stessa di Stato.

Nel corso dello Stato liberale ottocentesco e successivamente nello Stato Sociale del secondo dopoguerra è emersa la tendenza, più o meno accentuata, a sostituire l'azione dei pubblici poteri alla libera iniziativa delle organizzazioni della società civile, fino ad arrivare ad una fase della «terzietà» legata alla crisi dello Stato Sociale. È in questo contesto che il Terzo Settore si afferma, seppure ancora in una dimensione residuale, quando il Welfare State non è più in grado di garantire effettivamente quei diritti sociali a prestazioni positive per il benessere individuale e della collettività, per dare una risposta a quei bisogni creati dalla sovrapposizione dei fallimenti dello Stato e del mercato.

Il Terzo Settore rappresenta dunque, non una semplice riserva, ma un nuovo «spazio», sociale e giuridico, in cui la società civile emerge come soggetto collettivo. Uno spazio in cui la persona non ricopre più soltanto il tradizionale ruolo di destinataria di beni e servizi, ma diventa attrice essa stessa nel campo economico e sociale attraverso forme proprie di aggregazione. L'elemento caratterizzante di queste entità si sostanzia nella dimensione civile del perseguimento dei bisogni collettivi e della tutela degli interessi generali. È ciò che, con felice espressione, è stato chiamato<sup>27</sup> il passaggio dal Welfare State alla Welfare Society, un modello ancora in costruzione caratterizzato dall'interazione tra Stato, iniziative profit e no profit.

Negli anni Settanta e Ottanta le organizzazioni del Terzo Settore hanno saputo aggiungere al welfare una forte pressione verso l'allargamento dei confini della cittadinanza sociale, fornendo una voce a gruppi sociali istituzionalmente non riconosciuti. Progressivamente queste organizzazioni si sono fatte parte attiva nella realizzazione di politiche di welfare, assumendo un peso anche economico<sup>28</sup>.

La crisi finanziaria dei primi anni Novanta e l'interruzione dell'espansione dell'intervento pubblico in materia di politiche sociali hanno fatto sì che il Terzo Settore fosse utilizzato come strumento per governare i processi di privatizzazione dall'alto e di

---

<sup>26</sup> Cfr. Vagnoni E., et al. *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 1997. Pp.168-169

<sup>27</sup> Cfr. Vittadini G., a cura di, *Liberi di scegliere. Dal welfare State alla welfare society*, Edizione Etas, Milano, 2002

<sup>28</sup> Zamagni S., *A proposito del disegno di legge sull'impresa sociale*, in No profit, 2002, p. 263 ss

razionalizzazione della spesa imposti dalle mutate condizioni della finanza pubblica<sup>29</sup>. Diversamente dal mondo americano, in Italia, dove è sempre prevalsa una forte tradizione del Welfare State, i compiti del Terzo Settore sono fortemente influenzati dal ruolo degli enti pubblici. Le amministrazioni pubbliche, infatti, specie tramite gli enti locali, allocano le risorse da destinare per le attività del Terzo Settore. L'intervento regolativo pubblico è diventato sempre più penetrante con la maggiore rilevanza acquisita nel tempo e l'aumento delle dimensioni del settore grazie ai relativi finanziamenti pubblici. Tale logica integra quella che viene denominata "cultura del contratto"<sup>30</sup>, basata su accordi di acquisto di servizi prodotti dal Terzo Settore da parte delle amministrazioni pubbliche. Nel decennio connotato dalla crisi economica iniziata nel 2008, si sono create nuove realtà e una consistente quota di "storiche" istituzioni no profit sono state in grado non solo di continuare ad operare, ma anche di creare maggiore occupazione regolare e retribuita<sup>31</sup>.

### **1.1.3 Il quadro normativo e il processo di riforma del Terzo Settore**

In questo paragrafo verranno richiamati gli interventi normativi principali volti a regolare la disciplina del Terzo Settore con l'obiettivo di schematizzare anche l'evoluzione di questo fenomeno sociale.

I primi interventi normativi finalizzati a regolare i rapporti tra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione sono costituiti da due importanti leggi del 1990, la n. 142 e la n. 241, tramite le quali venivano stabilite le condizioni per il ricorso da parte degli enti pubblici a rapporti contrattuali con enti no profit per la fornitura di servizi sociali.

Sin dai primi anni Novanta si è cercato di delegare agli enti locali la gestione di questi enti, la legge 8 giugno 1990, n.142, recante "Ordinamento delle autonomie locali" prevedeva che i Comuni valorizzassero forme associative tramite la promozione di organismi di partecipazione della cittadinanza nell'amministrazione locale; con la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" si prevedeva la possibilità che le

---

<sup>29</sup> Antonini L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in Riv. dir. fin. e sc. fin., 2000, p. 103 ss.

<sup>30</sup> Cfr. Bassi A., Colozzi I., *Da Terzo Settore a imprese sociali*, Carocci, Roma, 2003.

<sup>31</sup> Per maggiori approfondimenti sullo sviluppo del settore negli ultimi dieci anni: Barbetta G., Zamaro N., Ecchia G., *Le Istituzioni Nonprofit in Italia: Dieci Anni Dopo*, il Mulino, Spa, Bologna, 2016

pubbliche amministrazioni fornissero contributi e sovvenzioni ad enti privati impegnati in attività di rilevanza sociale.

Una delle prime definizioni del volontariato può essere rinvenuta nella legge 11 agosto 1991, n. 266, recante “Legge-quadro sul volontariato” che si configurava come una norma nazionale concernente la disciplina delle organizzazioni di volontariato, quest’ultimo definito come: «attività prestata in modo personale, spontaneo, gratuito, tramite l’organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indirettamente ed esclusivamente per fini di solidarietà». A livello regionale, tutte le regioni hanno adottato, a partire dal 1991, delle leggi che implementavano la legislazione nazionale e che davano ulteriori elementi dal punto di vista organizzativo, gestionale, finanziario delle organizzazioni non profit e del volontariato. Un ulteriore sviluppo in questa direzione è avvenuto con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, in applicazione delle citate leggi del 1990, dove era stata prevista la possibilità di affidare a soggetti terzi, anche di natura privata, l’organizzazione e l’erogazione di servizi pubblici locali, tra i quali gli importanti servizi sanitari, educativi e socioassistenziali.

Con l’approvazione della legge 8 novembre 2000, n.328, recante “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali<sup>32</sup>” e delle relative normative regionali si è assistito a un cambiamento molto forte dell’atteggiamento degli enti pubblici nei confronti del Terzo Settore e ad un recupero della funzione regolativa degli enti locali e regionali che in precedenza si era mostrato assai carente, creando spazio per l’avvio di processi di esternalizzazione dei servizi di assistenza e, contemporaneamente, lasciando margine ad un’ampia discrezionalità politica. Tale logica si è mostrata ancora più rilevante negli enti locali. Lo Stato così riusciva a mantenere ancora la titolarità dei servizi. In questo quadro normativo le organizzazioni del Terzo settore rappresentavano una mera risorsa complementare che interveniva solo laddove l’Amministrazione non ne era in grado<sup>33</sup>.

L’aspetto che risultava ancora debole era rappresentato dalla mancanza di una legge organica che descrivesse il Terzo Settore nella sua interezza.<sup>34</sup> Il successivo passo in

---

<sup>32</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/11/13/000G0369/sg>

<sup>33</sup> Cfr. Carrara M., *Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia*, Unicredit Foundation in <https://www.forumterzosettore.it/multimedia/allegati/Ricerca.pdf>

<sup>34</sup> Violini L., e Zucchella A., *Il Terzo Settore tra cittadinanza dell’impresa e contesto costituzionale sussidiario*, Op. Cit., p. 267

avanti da compiere doveva andare nella direzione di valorizzare il ruolo del Terzo settore come un attore attivo nel sistema di *governance* del Paese<sup>35</sup>. Tale intento si è cercato di attuare con il Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155, recante “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della legge 13 2005, n. 118” con cui venne istituita la categoria dell’«impresa sociale» che comprendeva tutte quelle imprese private, comprese le cooperative, in cui l’attività imprenditoriale prioritaria aveva come oggetto la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale di interesse generale. Si distingueva così, per la prima volta, il concetto di “imprenditoria” da quello di “finalità lucrativa” e si riconosceva formalmente a pieno titolo l’esistenza di imprese con finalità economiche diverse dal profitto.

Durante gli ultimi anni si è registrato un considerevole aumento dell’attenzione nei confronti della regolazione degli ETS. La finanziaria 2007 prevedeva un aumento del Fondo Sociale Nazionale<sup>36</sup> portandolo dai 500 milioni del 2006 ai 900 del 2007 e l’istituzione di cinque nuovi fondi (per i servizi socioeducativi, per la famiglia, per la non autosufficienza, per gli immigrati e per le coppie giovani) per un ammontare complessivo pari a ulteriori 600 milioni di euro.

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 ha determinato una contrazione dei finanziamenti pubblici con inevitabili impatti significativi per le organizzazioni del Terzo Settore, senza però portare alla sospensione dell’erogazione dei fondi da parte degli enti pubblici. Al Sud la “mortalità” delle organizzazioni no profit di tipo produttivo è risultata relativamente più elevata. Si tratta tuttavia quasi sempre di un effetto derivante non dall’interruzione del finanziamento di servizi già esistenti, ma dal naturale esaurimento di finanziamenti ad hoc, spesso di limitata entità, che sono stati utilizzati con finalità occupazionali di breve periodo e, talvolta, sfruttati per scopi politico-clientelari.

Rispetto alla fine degli anni Novanta, pur se in presenza di forti spinte verso il mantenimento dello status quo, i rapporti tra enti pubblici e Terzo Settore sono caratterizzati anche da un maggiore livello di competizione. L’affidamento dei servizi

---

<sup>35</sup> Cittadino C., *Dove lo stato non arriva, Pubblica Amministrazione e Terzo Settore*, Bagno a Ripoli (FI), Passigli Editore, 2008, p. 336-338

<sup>36</sup> Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) è un fondo destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali, come previsto dalla Legge 328/2000. Una quota del Fondo è inoltre attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per gli interventi a carattere nazionale.

Si tratta di un Fondo in cui lo Stato interviene, nel quadro delle proprie competenze costituzionali, distribuendo le quote alle Regioni titolari degli interventi, dopo averne definito il riparto con la Conferenza Unificata (D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281).

<https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Fondo-nazionale-politiche-sociali/Pagine/default.aspx>

viene effettuato quasi regolarmente attraverso gare di appalto e tramite la logica della selezione degli enti privati che non è molto diversa da quella applicata per l'individuazione dei normali fornitori della Pubblica Amministrazione. Anche a livello semantico il termine di "fornitore" ha sostituito quello di "produttore" tipico della fase pionieristica del Terzo Settore.

Il processo della riforma del Terzo Settore è iniziato il 13 maggio del 2014, su input del Governo guidato da Matteo Renzi, con l'avvio di una consultazione pubblica sul tema. L'obiettivo era ascoltare la voce dei protagonisti, prima di intervenire con l'adozione di un disegno di legge delega da attuare per un complessivo riordino del terzo settore.<sup>37</sup>

Con la consultazione viene avviata un'operazione di inclusione nel processo di riscrittura della normativa di settore della società civile, quell'«Italia generosa e laboriosa che tutti i giorni opera silenziosamente per migliorare la qualità della vita delle persone»<sup>38</sup>.

Sono stati chiamati a rispondere gli stakeholder, i cittadini o utenti finali degli enti no-profit tra il 13 maggio e il 13 giugno 2014. Lo spirito della riforma voleva fornire una vera e propria soggettività economica al Terzo Settore, cercando di far chiarezza circa la possibilità di portare avanti un'attività di impresa senza perseguire scopi di lucro e contemporaneamente semplificare, promuovere e riorganizzare.

L'interesse da parte del mondo del no profit alla consultazione viene attestato dalla numerosità degli interventi pervenuti alla consultazione: complessivamente rispondono 1.016 soggetti<sup>39</sup>. Sono molti gli "individui singoli" (45,7% degli interventi "validi"), ovvero soggetti che si fanno portatori di un pensiero individuale e che partecipano a titolo personale; altrettanto numerosi sono stati gli interventi espressione di organizzazioni del Terzo Settore (42,3%). Residuale è l'intervento dell'amministrazione pubblica (2,6%) e di un generico "altro" (9,4%).

Uno dei principi cardine e ispiratori di questa riforma riguarda la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, attraverso la costruzione di un nuovo welfare fondato su una *governance* allargata, al fine di rimuovere innanzitutto la

---

<sup>37</sup> Cfr. Mancini F., Menegatti V., & Ranieri C., *Processo di riforma del Terzo Settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015

<sup>38</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Linee guida per una Riforma del Terzo Settore, 2014: [http://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE\\_20140513.pdf](http://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE_20140513.pdf)

<sup>39</sup> I dati sono ripresi dal Report sulla consultazione indetta dal Governo sulle Linee guida per una Riforma del Terzo Settore, pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

dicotomia tra pubblico e privato e inoltre di procedere ad un ammodernamento delle modalità organizzative e di erogazione dei servizi.

È stato precisato che gli obiettivi della riforma nascono da una precisa percezione del rapporto fra profit, no profit e Stato inseriti al centro del Disegno di legge.

Il punto d'arrivo di questo percorso è il d.lgs.3 luglio 2017, n. 117, recante “Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b, della legge 6 giugno 2016, n. 106”, come dicevo prima, che attua la delega per la riforma del Terzo Settore contenuta nella legge. Ad oggi, l'intervento legislativo non è stato ancora completato, in quanto non sono stati emanati tutti gli atti previsti dai decreti legislativi di attuazione della legge delega 6 giugno 2016, n.106, recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale<sup>40</sup>”.

Con il decreto 117/2017 vengono abrogate, per essere meglio sistematizzate, le precedenti leggi storiche, tra cui la n. 266 del 1991 sul volontariato e la stessa 383 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale.

Negli intenti regolativi precedenti si faceva riferimento al concetto di “attività di utilità sociale”, ovvero di un'attività rivolta al singolo soggetto svantaggiato. Nella riforma del Terzo Settore, si parla invece di “attività di interesse generale”, ponendo così attenzione ai bisogni dell'intera società civile.

Alle attività di interesse generale tipiche delle Onlus<sup>41</sup> si aggiungono l'housing sociale, il commercio equo solidale, la radiodiffusione a carattere comunitaria, l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e l'agricoltura sociale. I settori delle attività di interesse generale qui trattati sono razionalizzati attraverso la compilazione di un elenco unico, nel tentativo di unificare la normativa precedentemente prevista ai fini fiscali e civilistici, senza però escludere che settori di attività possano caratterizzarsi come connotanti del lavoro di specifici enti del Terzo Settore. Inoltre, è stato previsto che l'aggiornamento periodico delle attività di interesse generale sia effettuata con D.P.C.M. da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Nel sopracitato Codice del Terzo Settore si provvede successivamente « al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli

---

<sup>40</sup> Legge 6 giugno 2016, n. 106 Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

<sup>41</sup> Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale, ne fanno parti determinati enti di carattere privato, anche privi di personalità giuridica che rientrano nell'articolo 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997 n. 460

enti del Terzo Settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti» configurandosi come uno strumento unitario in grado di garantire la «coerenza giuridica, logica e sistematica» di tutte le componenti del Terzo Settore al fine di «sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona e valorizzando il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione dei principi costituzionali».

Nel Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante “Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi” (cd. decreto crescita) vengono introdotte alcune novità per gli enti del Terzo Settore in adeguamenti degli statuti alla nuova disciplina del Settore. La seconda rilevante novità riguarda gli obblighi di trasparenza relativi alla pubblicazione di somme ricevute da enti pubblici, poiché il decreto “crescita” ha ampiamente modificato i commi 125-129 dell’articolo 1 della legge 4 agosto 2017, n. 124, che tali obblighi avevano per la prima volta introdotto.

La riforma ha istituito nuovi organi decisionali con compiti di coordinamento normativo, funzioni di vigilanza e controllo e sono: la Cabina di regia, che si occupa di coordinare le politiche di governo e il Consiglio nazionale del terzo settore, con funzioni consultive, di nomina e vigilanza<sup>42</sup>. Il Consiglio Nazionale del Terzo Settore è istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ed è presieduto dal Ministro o da un suo delegato. I suoi compiti sono vari, rilevante è l’attività di esprimere pareri su atti normativi inerenti al Terzo Settore e sulle modalità di utilizzo del Fondo per il finanziamento di progetti. Deve inoltre essere coinvolto nelle funzioni di vigilanza monitoraggio e controllo delle attività con il supporto delle reti associative nazionali. La cabina di regia, invece, è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed ha il compito di coordinare l’attuazione del codice del Terzo Settore e promuovere le attività di raccordo con le amministrazioni pubbliche e gli enti privati interessati.

#### **1.1.4. La rappresentanza degli interessi all’interno del Terzo Settore e la sua rilevanza economica**

---

<sup>42</sup> Per approfondire: come funziona il Consiglio Nazionale del Terzo Settore: [Istituzioni e coordinamento normativo \(cantiereterzosettore.it\)](http://istituzionieco.it)

Per delineare con chiarezza l'attività di lobbying nel mondo del no profit occorre partire dalla base, ovvero come è gestita la rappresentanza degli interessi internamente al Terzo Settore e il ruolo economico che svolge.

L'economia sociale rappresenta un vero e proprio motore di sviluppo. In Europa, il 6,4% degli occupati lavora in questo settore producendo il 7% del PIL dell'intera Unione con ben 11,9 milioni di posti di lavoro.<sup>43</sup>

Il Terzo Settore vive una crescita costante, sia per quanto riguarda i soggetti che per il numero di organizzazioni presenti. Al 31 dicembre 2018 le istituzioni no profit attive in Italia sono state 359.574 e, complessivamente, hanno impiegato 853.476 dipendenti<sup>44</sup>. Il numero di istituzioni no profit aumenta con tassi di crescita medi annui sostanzialmente costanti nel tempo (intorno al 2%) mentre l'incremento dei dipendenti, pari al 3,9% tra il 2016 e il 2017, si è attestato all'1,0% nel biennio 2017-2018. Rispetto al complesso delle imprese dell'industria e dei servizi, l'incidenza delle istituzioni no profit continua ad aumentare, passando dal 5,8% del 2001 all'8,2% del 2018, diversamente dal peso dei dipendenti che rimane pressoché stabile (6,9%).

**PROSPETTO 1. ISTITUZIONI NON PROFIT E DIPENDENTI.** Anni 2001, 2011, 2015, 2016, 2017 e 2018, valori assoluti e rapporti di incidenza sulle imprese dell'industria e dei servizi

	2001	2011	2015	2016	2017	2018
Istituzioni non profit	235.232	301.191	336.275	343.432	350.492	359.574
Dipendenti delle istituzioni non profit	488.523	680.811	788.126	812.706	844.775	853.476
Istituzioni non profit in percentuale sulle imprese	5,8	6,8	7,7	7,8	8,0	8,2
Dipendenti delle istituzioni non profit in percentuale sui dipendenti delle imprese	4,8	6,0	6,9	6,9	7,0	6,9

Prospetto 1 Fonte: *Struttura e profili del settore no profit – Dati Istat, pubblicati ottobre 2020*

In Italia l'intero settore vale circa 80 miliardi di euro, ovvero il 5% del PIL, ed occupa 1,14 milioni di lavoratori retribuiti.

<sup>43</sup> Rapporto Covid, economia sociale I nuovi scenari economici di fronte alla sfida del Covid-19 Il ruolo dell'economia sociale in Italia e nel Mezzogiorno [https://www.sr-m.it/wp-content/uploads/woocommerce\\_uploads/2020/07/Rapporto-Covid-Economia-Sociale.pdf](https://www.sr-m.it/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2020/07/Rapporto-Covid-Economia-Sociale.pdf)

<sup>44</sup> A partire dal 2016, l'Istat ha avviato il censimento permanente delle istituzioni no profit che supera la logica dei censimenti decennali, basandosi sull'integrazione dei dati di fonte amministrativa. Tale strategia, adottata per innovare i censimenti relativi sia agli individui sia alle unità economiche (imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni no profit, aziende agricole), è finalizzata a ridurre il carico statistico sui rispondenti e, al contempo, rendere disponibili informazioni con maggiore frequenza, tempestività ed impatto informativo sui cambiamenti strutturali e i fenomeni emergenti.

[https://www.istat.it/it/files//2020/10/REPORT ISTITUZIONI\\_NONPROFIT\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/10/REPORT ISTITUZIONI_NONPROFIT_2018.pdf)

Secondo il Centro Studi e ricerche sull'economia del Mezzogiorno di Intesa San Paolo <sup>45</sup> il Terzo Settore non si caratterizza solo per la sua attività di erogatore di servizi alla collettività non sempre disponibili universalmente, ma anche per le modalità tramite cui opera. Agisce su numerose dimensioni della vita sociale, incidendo positivamente sull'aspetto relazionale, diffondendo valori e supportando vari bisogni e necessità. Tra i settori di attività prevalente troviamo Cultura, sport e ricreazione (64% delle istituzioni), Assistenza sociale e protezione civile (9%), Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (6%), Religione (5%), Istruzione e ricerca (4%).

Il Terzo Settore svolge anche un ruolo importante nell'ambito dell'innovazione sociale, grazie alla sua capacità di rispondere a bisogni in continuo mutamento, favorendo idee e costante creatività. Inoltre, è dimostrato che, sempre secondo il Rapporto del Centro studi di Intesa San Paolo, "economia sociale" non si limita alla sola attività delle organizzazioni no profit ma anche al supporto operativo e fattivo di tipo socioeconomico svolto dalle imprese for profit. L'economia sociale ha, infatti, ampliato la sua portata negli ultimi anni, per includere sia organizzazioni sociali senza scopo di lucro sia imprese che perseguono finalità lucrative. Le organizzazioni afferenti all'economia sociale svolgono ormai attività in una vasta gamma di settori, come quello bancario, assicurativo, agricolo, sanitario, dei servizi sociali e altri.

Il «Terzo Settore» è destinato a configurarsi a tutti gli effetti come una "terza gamba" dell'economia dando al concetto di sussidiarietà la dinamicità di una forza aggregante che metta insieme imprese for profit, imprese no profit e Pubblica Amministrazione per definire e attuare linee di intervento comuni.

Stefano Zamagni, economista italiano ed ex presidente dell'Agenzia per il Terzo Settore, afferma che il Terzo Settore ha una forza vitale intrinseca grazie alla sua multiformità. «Per favorire la [sua] crescita - afferma l'economista - è però necessario [promuovere] una "circolarità" del principio di sussidiarietà, il che significa consentire un'alleanza a livello paritario fra il mondo delle imprese, la società civile organizzata, gli enti pubblici territoriali e nazionali<sup>46</sup>.»

Occorre precisare che con l'introduzione della coprogettazione da parte del Codice del

---

<sup>45</sup> Ricerca sul Valore economico del Terzo Settore in Italia <https://www.sr-m.it/report-srm-terzo-settore-covid19/>, dati di Luglio 2020

<sup>46</sup> Stralcio dell'intervista di Maria Silvestrini a Stefano Zamagni del 26 ottobre 2011, pubblicato in «Accademia Mediterranea di Economia Civile».

Terzo Settore<sup>47</sup> le attività di interlocuzione con i decisori pubblici sono considerevolmente aumentate. «Per coprogettazione si intende una modalità di costruzione, affidamento e gestione di iniziative e interventi sociali attraverso una partnership tra pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale... Gli enti locali e i soggetti del privato sociale si trovano, infatti, ad agire in una cornice che supera il tradizionale rapporto committente-fornitore a favore di una relazione caratterizzata da partenariato e corresponsabilità.»<sup>48</sup> Gli ETS, con le loro attività, riescono ad accreditarsi presso le istituzioni, raccogliendo informazioni e comunicando con loro in una posizione bottom-up, inserendosi direttamente all'interno del *policy cycle*.<sup>49</sup>

Dal ruolo economico fin d'ora descritto, emerge che il Terzo Settore, nasce nella sua originaria concezione di privato sociale, ponendosi quindi come una parte concreta dell'azione a discapito di una vera ricerca di rappresentanza istituzionale. Il tema della rappresentanza è entrato con difficoltà, anche operative, nell'agenda del Terzo Settore. Tra le varie motivazioni occorre ricordare la questione «dell'unitarietà della rappresentanza». Alecci e Bottaccio evidenziano tale problematica affermando: «vi è poi la questione dell'unitarietà della rappresentanza. È davvero preferibile che vi sia un unico rappresentate del Terzo Settore? In teoria sì perché sei più forte. In pratica nel caso del Terzo Settore le cose non sono così semplici. Perché questo complesso di soggetti dovrebbe rappresentare visioni politiche ed etiche, più che una cura degli interessi di parte.... Ci sono visioni politiche troppo differenti. Il minimo comun denominatore rischia di ridursi agli interessi di parte.»<sup>50</sup>

La problematica della rappresentanza istituzionale dei soggetti del Terzo Settore, spesso eccessivamente frammentata, è aggravata dal ruolo, spesso secondario, affidatogli dallo Stato per la produzione di beni e servizi. Emerge chiaramente il primato della politica dell'azione nel sociale sulla rappresentanza sia per quanto riguarda il contesto nazionale che quello europeo<sup>51</sup>. Allargando ulteriormente lo sguardo di analisi, il tema della rappresentanza degli interessi trova terreno sicuramente più fertile all'interno della

---

<sup>47</sup> L'art. 55 del Codice del Terzo Settore stabilisce che la coprogettazione è ancorata sia all'art. 118 Cost., sia alla legge n. 241/1990

<sup>48</sup> De Ambrogio, U., Guidetti C., *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2016.

<sup>49</sup> Antonucci M. C., *Lobbying e Terzo Settore: un binomio possibile?*, Nuova Cultura, Roma, 2014

<sup>50</sup> Alecci E., Bottaccio M., Fuori dall'angolo. *Idee per il futuro del volontariato e del Terzo Settore*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2010

<sup>51</sup> Cfr. Cesareo V., Introini F., *Istituzioni comunitarie e società civile: in dialogo per l'Europa*, Vita e Pensiero. Milano, 2008

letteratura politologica statunitense. Sartori<sup>52</sup> evidenzia il ruolo svolto dai gruppi sociali all'interno della democrazia americana, che "innervano" e alimentano la democrazia stessa a livello base. Parla quindi della società civile, che si pone come fondamenta nella costruzione della democraticità di tutto il sistema. L'approccio marcatamente pragmatico dell'analisi anglo-americana ha portato molti studiosi ad analizzare non solamente gli attori no profit nella veste di gruppi di interesse alla stregua di gruppi economici, ma anche alla creazione di una vera e propria linea di pensiero per il lobbying sia a livello federale che locale, per i soggetti del Terzo Settore. Lo studio dei gruppi no profit come attori determinanti nel sistema delle politiche pubbliche viene portata avanti da Hecl<sup>53</sup>. Nel modello del "Big Government"<sup>54</sup> viene osservato il ruolo delle politiche sociali, e, superando le interpretazioni relative ai triangoli di ferro<sup>55</sup>, si propone un nuovo paradigma di *issue network*, dove organizzazioni rappresentative di interessi ambientali, della difesa di consumatori o contro la lotta alla povertà, si inseriscono a pieno titolo nella determinazione delle politiche. Così i gruppi no profit si inseriscono nella categoria "*more fluid groups... unexpectedly mobilized*"<sup>56</sup> che intervengono direttamente nell'*issue network* di formulazione delle politiche pubbliche.

Per Wilson e Butler<sup>57</sup> esiste un modello ibrido neocorporativo che può essere applicato nelle relazioni tra Stato, associazioni nazionali del Terzo Settore e altre organizzazioni. Da tale relazione deriva una capacità di mediazione degli interessi capace di riflettere gli equilibri tra settore pubblico e gli organismi nazionali dotati di peso economico.

Tornando alla rappresentazione degli interessi del Terzo Settore nell'analisi italiana la letteratura si è focalizzata su come essi potessero essere equiparati a dei *promotional* o *cause interest group* e sul ruolo effettivo svolto all'interno delle politiche pubbliche, nello

---

<sup>52</sup> Sartori, G., *Democrazia*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Roma, Treccani, 1992.

<sup>53</sup> Hecl è stato un politologo americano esperto delle istituzioni democratiche e del *Welfare State*. Nel 1978 ha coniato il termine di *issue network* usato per descrivere le alleanze tra gruppi di interesse, organizzazioni e attori economici che tentano di influenzare lo sviluppo delle politiche.

<sup>54</sup> Il modello del *Big Government* indica un governo o un settore pubblico che è considerato eccessivamente grande o coinvolto in alcuni settori della politica pubblica o del settore privato.

<sup>55</sup> I triangoli di ferro sono costituiti da tre attori principali che determinano le politiche pubbliche più rilevanti: i gruppi di interesse, le agenzie burocratiche-amministrative e le commissioni parlamentari. La denominazione «di ferro» evidenzia la solidità del rapporto che si costituisce e si mantiene fra le tre aggregazioni di attori.

<sup>56</sup> Si veda Hecl H., King A. *Issue networks and the executive establishment*, Public Adm. Concepts Cases, 1978 pp 94-95.

<sup>57</sup> Wilson D. C., Butler R., *Corporatism in the British voluntary sector. Private interest government: beyond market and state*, Pergamon Press, Oxford, 1985

specifico le politiche sociali. Per quanto riguarda il primo aspetto Mattina li definisce come: «i gruppi promozionali o per una causa, sono organizzazioni volontarie i cui membri sono accomunati da un interesse che non è direttamente correlato alla condizione occupazionale...Esso copre un ampio spettro di organizzazioni volontarie, tra le quali numerose sono le organizzazioni di volontariato dedicate a svolgere i compiti di pubblica utilità in misura complementare o sostitutiva dell'intervento pubblico<sup>58</sup>». I gruppi di rappresentanza degli enti del Terzo Settore quindi si configurano come una categoria separata dai gruppi economici ma comunque ascrivibili dentro quella più ampia dei gruppi di pressione. Emerge quindi il DNA intrinseco delle organizzazioni del Terzo Settore con una mission organizzativa che si attiva nei confronti del sistema politico, articolando interessi comuni.

La funzione di rappresentanza degli interessi dei gruppi di Terzo Settore non si limita solamente a gestire specifici aspetti organizzativi ma ha una sua completa esistenza nella logica del neocorporativismo con una maggiore efficacia verso il decisore politico nel momento in cui vengono promossi gli interessi di una specifica collettività di riferimento. Servendosi anche dell'*advocacy*, Ardigò nota che realtà come il volontariato utilizzano la relazione istituzionale come strumento per la difesa e la promozione dei diritti dei più deboli<sup>59</sup>.

Per dimostrare la sostanziale problematicità della rappresentanza dei gruppi del Terzo Settore possiamo utilizzare la teoria olsoniana dei gruppi di pressione. Organizzazioni molto ristrette riescono a darsi una struttura efficace che riesce a sfruttare a pieno sussidi, tasse e benefici. Organizzazioni con interessi così ampi come questi presi in considerazione non riescono a beneficiare della stessa capacità di auto-organizzazione, manifestando una intrinseca difficoltà nella tutela di interessi così vasti verso il sistema politico.<sup>60</sup> Ciò produce una sostanziale “sottorappresentazione” all'interno del sistema politico, Della Porta afferma: «perché una democrazia funzioni l'autorità pubblica deve

---

<sup>58</sup> Si veda Mattina L., *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010

<sup>59</sup> Ardigò A., *Riflessioni critiche e idee per gli sviluppi possibili del volontariato di advocacy*, in Studi Zancan, 2003.

<sup>60</sup> Il lavoro di Marcur Olson è stato uno tra i più influenti contributi “economici” alla scienza politica, avendo richiamato il ruolo della razionalità individuale all'interno della descrizione dell'azione collettiva. Secondo Olson, il successo dei gruppi di interesse in termini di attività di pressione è condizionato alla risoluzione del problema del parassitismo (*free riding*) che aumenta all'aumentare della dimensione del gruppo. Due sono gli strumenti utili affinché si raggiungano degli obiettivi comuni internamente al gruppo: coercizione e incentivi selettivi. Olson M., Serenella S., *La logica dell'azione collettiva: i beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano 1983.

difendere gli interessi dei più deboli che hanno una difficoltà ad organizzarsi. Il ruolo della politica è la realizzazione di questo riequilibrio per poter raggiungere il quale la politica deve sottrarsi alle pressioni dei più forti. E per questo è interesse anche dei gruppi più deboli socializzare il conflitto, coinvolgendo l'opinione pubblica e le autorità.<sup>61</sup> »

Tornando al panorama italiano l'organizzazione interna del Terzo Settore è basata su una *governance* multilivello, per tale ragione risulta particolarmente difficoltoso per le singole realtà organizzative con una disciplina normativa con effetti discretamente parcellizzati, far ascoltare la propria voce verso il sistema politico istituzionale. Permane il problema dell'individuare il giusto livello delle relazioni istituzionali con una buona dose di membership consona alle richieste che vengono sottoposte al sistema politico decisionale.

In questi termini il Forum del Terzo Settore secondo Bertinelli viene considerato come «la scelta di migliore aggregazione e ricerca di maggior peso politico di un mondo frammentato e articolato<sup>62</sup>».

Ad oggi questo settore dispone di una cospicua rappresentanza agli occhi delle Istituzioni, grazie anche al contributo del Forum Terzo Settore, l'organizzazione nazionale per la valorizzazione delle attività e delle esperienze che i cittadini attuano per migliorare qualità e stili di vita delle comunità.

Ripercorriamo le principali sedi di rappresentanza degli interessi del Terzo Settore: nel 1998 viene siglato a Padova il “Patto per la solidarietà<sup>63</sup>”, in cui il Forum del Terzo Settore e il Governo di Romano Prodi si impegnavano a cooperare. Il confronto mira a stabilire una concertazione e negoziato tra il Governo e il Terzo Settore, creando le basi per una nuova rete di Stato Sociale con una maggiore capacità universalistica, sia in termini di prestazioni erogate che di opportunità offerte.

L'anno successivo viene firmata a Roma l'Intesa tra il Forum del Terzo Settore e il Governo guidato da Massimo D'Alema, il cosiddetto Protocollo d'Intesa<sup>64</sup> che integra il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.

Il Governo D'Alema con tale atto riconosce il Forum del Terzo Settore come parte sociale. L'obiettivo era di gettare le basi per una rappresentanza che potesse articolare le richieste del mondo no profit e aggregare, in una dimensione unitaria, la rappresentanza

---

<sup>61</sup> Della Porta D., *Introduzione alla scienza politica*, il mulino, Bologna, 2002

<sup>62</sup> Bertinelli G., Intervento, in Bassi A., Rullani E., Op.cit., p. 113. s.d.

<sup>63</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda a: [\\_\\_ \(forumterzosettore.it\)](http://forumterzosettore.it)

<sup>64</sup> Per ulteriori informazioni si rimanda al verbale dell'Intesa: [\\_\\_ \(forumterzosettore.it\)](http://forumterzosettore.it)

con le istituzioni. Il Forum del Terzo Settore non deve essere visto come monopolio delle relazioni istituzionali. Passuello afferma «proprio perché è una realtà molto complessa, il Terzo Settore ha bisogno di organizzarsi come realtà sufficientemente integrata capace di essere un interlocutore credibile delle istituzioni, degli altri attori sociali e della stessa società civile. »<sup>65</sup> Lo stile della rappresentanza si doveva costituire come aperto, plurale, partecipativo e contemporaneamente coeso. Riprendendo quanto esplicitato da Rossi, Addis, Biondi Dal Monte, Stradella e Vivaldi<sup>66</sup>, le sedi di rappresentanza degli interessi del Terzo Settore, a livello nazionale, risultavano riconducibili ai due Osservatori nazionali su Associazionismo di Promozione sociale e su volontariato e alla presenza di esponenti dentro al Consiglio del CNEL avvenuta solo nel 2001. Occorre notare la limitatezza degli spazi e dei contesti istituzionali stabiliti dal decisore pubblico per il dialogo istituzionale con il volontariato, associazionismo di promozione sociale e altri enti. La situazione si è aggravata con la chiusura nel 2012, nell'ambito della Spending Review, da parte del Governo Monti, dell'Agenzia per il Terzo Settore. Nell'ottobre del 2017, a seguito della Legge 6 giugno 2016, n.106, recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale” e il Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante “Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con atto del 27 ottobre 2017, ha ufficialmente riconosciuto nel Forum l'ente maggiormente rappresentativo del Terzo Settore<sup>67</sup>.

Il Forum del Terzo Settore rappresenta 89 diverse organizzazioni di secondo e terzo livello – per un totale di oltre 141.000 sedi territoriali – che operano negli ambiti del Volontariato, dell'Associazionismo, della Cooperazione Sociale, della Solidarietà Internazionale, della Finanza Etica, del Commercio Equo e Solidale del nostro Paese. Lo scopo principale del Forum del Terzo Settore è valorizzare le attività e le esperienze di volontariato attuate per migliorare la qualità della vita, delle comunità, attraverso percorsi, anche innovativi, basati su equità, giustizia sociale, sussidiarietà e sviluppo

---

<sup>65</sup> Passuello F., *Rappresentanza e rappresentatività del Terzo Settore*, in Anconelli M., Piccinini R., a cura di il Forum del Terzo Settore *Alla ricerca della rappresentanza in Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano 2005, p.137.

<sup>66</sup> Rossi E., Addis P., Biondi Dal Monte F., Stradella E., Vivaldi E., *Identità e rappresentanza del Terzo Settore*, il Mulino, Bologna, 2011

<sup>67</sup>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [20171027-Ministero-Lavoro-riconoscimento-Forum.pdf](https://www.governo.it/Ministero-Lavoro-riconoscimento-Forum.pdf) ([forumterzosettore.it](http://forumterzosettore.it))

sostenibile.

I principali compiti possono essere racchiusi in tre macro aree. La prima si occupa di fornire rappresentanza sociale e politica al Governo ed Istituzioni; la seconda evidenzia il ruolo di coordinamento e di sostegno alle reti interassociative; ed infine l'ultima macroarea evidenzia l'attività di comunicazione svolta internamente per fare da cassa di risonanza per le istanze delle varie realtà organizzate del Terzo Settore. È articolato in 20 Forum regionali e diversi Forum locali e provinciali a cui aderiscono molte altre realtà della società civile che lavorano a livello micro-territoriale.<sup>68</sup>

## **1.2. L'attività di lobbying nel settore no profit**

### **1.2.1. Definizione e ruolo dell'attività di lobbying**

Per avere una panoramica chiara e precisa dell'attività di lobbying all'interno del perimetro del no profit occorre prima definire l'attività di lobbying in sé e il ruolo della rappresentanza all'interno del Terzo Settore.

Rappresentare le istanze del Terzo settore, infatti, può essere tradotto con lo svolgimento di attività di pressione, quindi di lobbying. Per lobbying si intende un'attività esercitata da «gruppo di pressione, ovvero un gruppo di persone (fisiche o giuridiche) accomunate da un medesimo interesse che si pongono l'obiettivo di influenzare il decisore pubblico al fine di ottenere un vantaggio o evitare uno svantaggio<sup>69</sup>.» Mattina nel descrivere la funzione di rappresentanza osserva: «la rappresentanza è il processo politico attraverso il quale i cittadini utilizzano appositi canali di comunicazione per informare *i decision makers* dei loro bisogni e per controllare - attraverso i loro rappresentanti - che le loro richieste vengano prese in considerazione. I gruppi di interesse, insieme ai partiti politici hanno consentito fino agli albori della democrazia ai cittadini di avanzare proposte per la soluzione dei problemi che concernono il loro lavoro e le loro convinzioni e per opporsi alle decisioni politiche non gradite. La letteratura sulla rappresentanza, da Burke in poi, distingue tra rappresentanza funzionale o di mandato e rappresentanza territoriale libera. La prima viene espletata dai gruppi di interesse, la seconda dai partiti politici.»<sup>70</sup>.

L'attività di lobbying si configura come un elemento strutturale della democrazia, che

---

<sup>68</sup> Forum Terzo Settore, Chi siamo <https://www.forumterzosettore.it/chi-siamo/il-forum-del-terzo-settore/>

<sup>69</sup> Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019

<sup>70</sup> Mattina L., *I Gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna, 2010, p.129.

alimenta il dialogo tra interessi multiformi (particolari o generali). Più la società è complessa, articolata e plurale e più si avverte la necessità di entità che fungano da intermediari dei vari bisogni<sup>71</sup>.

Il lobbying può essere suddiviso in due categorie generali in relazione alla sua finalità: il lobbying profit, orientato alla tutela o alla promozione di interessi economici e il lobbying no profit che include la tutela di interessi sociali, umanitari e legati a valori. Entrambi sono accomunati dal fatto che rappresentano e perseguono interessi particolari. In un'intervista per Formiche, Paola De Angelis, lobbista di professione, evidenzia la sostanziale omogeneità tra lobbying profit e no profit: «Nessuno rappresenta interessi generali. Ciascuno, nell'interlocuzione con le istituzioni, rappresenta un interesse particolare, che verrà poi riassunto in un interesse collettivo dalle istituzioni stesse»<sup>72</sup>. L'attività di lobbying si configura quindi come un momento di partecipazione democratica in cui si cerca di portare all'interno dell'agenda politica temi spesso sottovalutati. Fare lobbying non è dunque solo coltivare legittimi interessi privati ma assumersi responsabilità pubbliche, proprio perché questa attività diventa uno dei tanti momenti di costruzione delle decisioni collettive e di partecipazione dei cittadini alla vita politica.<sup>73</sup> La democrazia partecipativa<sup>74</sup> non basta a rendere un sistema democratico funzionante e spesso non si riescono ad intercettare tutti i bisogni della società; per questo il lobbying cerca di correggere le deviazioni e le inefficienze.

La rappresentanza di interessi svolge il ruolo di un mediatore, una sorta di "filtro" tra il legislatore e i cittadini<sup>75</sup>. Una maggiore inclusione di tutte le parti porterebbe le autorità pubbliche a fare scelte più efficaci e, al contempo, aumentare il livello di partecipazione dei cittadini, in una fase storica di grande sfiducia verso gli attori tradizionali. I dati sulla fiducia evidenziano un netto calo per partiti e sindacati come organi designati a rappresentare le istanze della società, creando un'apatia politica dei cittadini. Il rapporto

---

<sup>71</sup> Si veda: Sgueo G., *Lobbying e sistemi democratici: la rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in *Democrazia e Definizioni*, Rivista di politica 2/2012

<sup>72</sup> Telos, Paola De Angelis per Lobby non Olet: la lobby nel profit e nel non profit <https://www.youtube.com/watch?v=48MIkyL1yFM&t=3s>

<sup>73</sup> Cuocolo L., Sgueo G., *Lobby. La rappresentanza di interessi*, in Rules Research Unit Law and Economics Studies, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2014

<sup>74</sup> *Democrazia Partecipativa*: termine che nasce negli Stati Uniti intorno agli anni Sessanta che designa, in modo ampio ed anche talvolta piuttosto generico, un insieme molto variegato di procedure, istituti, metodologie che implicano un diretto coinvolgimento dei cittadini nei processi di costruzione di una decisione politica o amministrativa, e il loro esercizio di un qualche grado di potere e di influenza (Antonio Florida, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli).

<sup>75</sup> Cfr. Sgueo G., *Lobbying e sistemi democratici: la rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in *Democrazia e Definizioni*, Rivista di politica 2, 2012

annuale del 2019<sup>76</sup> sugli atteggiamenti degli italiani nei confronti delle istituzioni e della politica, realizzato da Demos su incarico del Gruppo l'Espresso, evidenzia questa lontananza.

Come evidenziato nella tabella seguente i cittadini percepiscono in termini di fiducia, notevolmente lontane le istituzioni: rispetto al 2018 lo Stato perde sette punti percentuali, il Parlamento quattro, le associazioni degli imprenditori cinque e il Papa sei (che, tuttavia, mantiene un'alta riserva di consenso pari al 66%).

---

<sup>76</sup> Rapporto Demos Gli Italiani e lo Stato (2019) <http://www.demos.it/rapporto.php>. Nota informativa: Il Rapporto su Gli Italiani e lo Stato, giunto alla XXII edizione, è realizzato da Demos & Pi per La Repubblica. La rilevazione è stata condotta da Demetra con metodo MIXED MODE (Cati - Cami - Cawi) Periodo 9 - 14 dicembre 2019. Il campione (N=1.212, rifiuti/sostituzioni/inviti: 8.297) è rappresentativo della popolazione italiana con 15 anni e oltre, per genere, età, titolo di studio e area (margine di errore 2.8%).L'indagine è stata diretta, in tutte le sue fasi, da Ilvo Diamanti. Luigi Ceccarini, Fabio Bordignon, Martina Di Pierdomenico, Ludovico Gardani, Natascia Porcellato e Alice Securo hanno curato la parte metodologica, organizzativa e l'analisi dei dati. I dati sono arrotondati all'unità e questo può portare ad avere un totale diverso da 100.

## LA FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI

Quanta fiducia prova nei confronti delle seguenti organizzazioni, associazioni, gruppi sociali, istituzioni? (valori % di quanti hanno affermato di avere "molta o moltissima" fiducia, al netto delle non risposte – Confronto con il 2018 e il 2009)

	2019	2018	2017	2009	Differenza 2019-2018	Differenza 2019-2009
Le Forze dell'Ordine	73	72	70	71	+1	+2
Il Papa*	66	72	77	54	-6	+12
Il Presidente della Repubblica**	55	56	46	70	-1	-16
La Scuola	54	54	53	58	--	-3
La Chiesa	38	38	42	53	--	-15
Il Comune	38	38	33	44	-1	-6
La Magistratura	36	42	37	41	-6	-5
L'Unione Europea	34	33	30	49	+1	-15
La Regione	30	30	29	35	--	-4
Le Associazioni degli Imprenditori	24	29	24	26	-5	-2
I sindacati: Cgil Cisl Uil***	23	23	22	24	--	-1
Lo Stato	22	29	19	33	-7	-11
Le Banche	19	21	15	19	-2	--
Il Parlamento	15	19	11	18	-4	-4
I Partiti	9	8	5	9	+1	--

\* 2019, 2018 e 2017: Jorge Mario Bergoglio; 2009: Joseph Aloisius Ratzinger

\*\* 2019, 2018 e 2017: Sergio Mattarella; 2009: Giorgio Napolitano

\*\*\* Nel 2017 e 2009 il dato è stato rilevato separatamente per Cgil e Cisl-Uil. Il dato proposto è la media tra i due risultati.

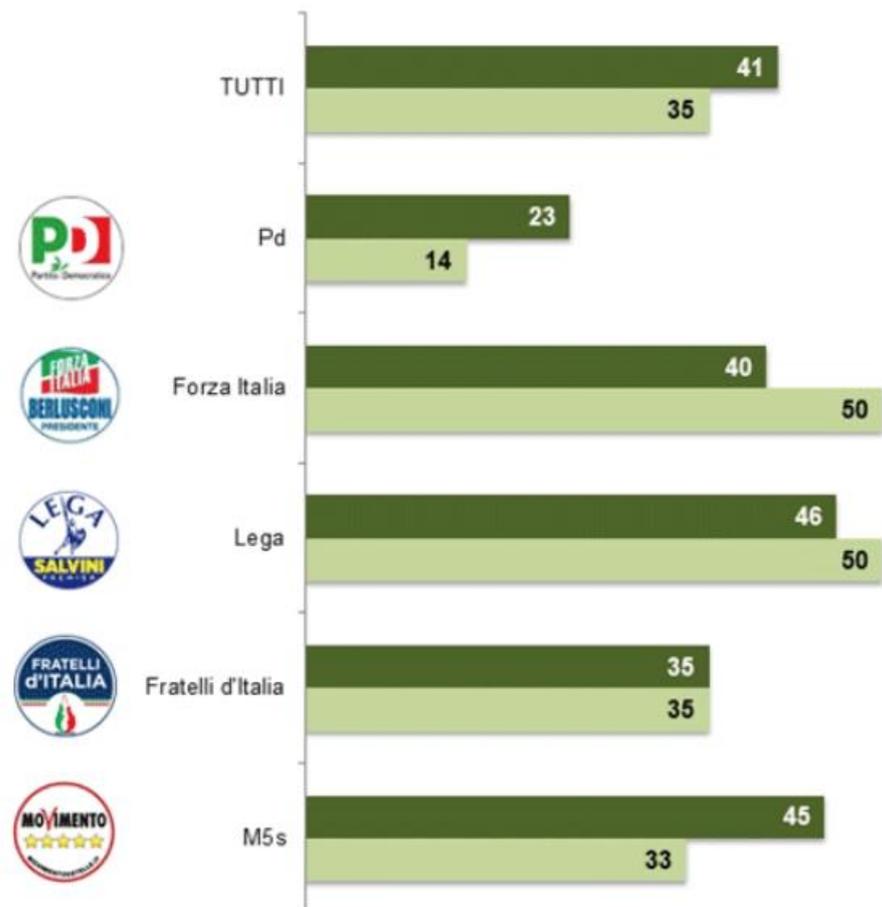
Fonte: sondaggio Demos per La Repubblica – Dicembre 2019 (base: 1212 casi)

Bordignon e Securo, sempre nel medesimo rapporto di Demos, descrivono una democrazia attualmente sotto stress, sfidata, nel suo carattere rappresentativo, ma ancora senza una vera “alternativa”, almeno secondo due persone su tre. Dalla loro nascita tutte le democrazie moderne si sono basate sulla centralità del Parlamento e sul ruolo svolto dai partiti. Quest’ultimi godono, nel complesso, della fiducia di 9% degli italiani. Altro dato rilevante è che il 40% di essi disconosce del tutto la loro funzione: pensano che la democrazia possa farne a meno. Il 35% che il Parlamento sia sempre meno necessario.

L'antipartitismo e l'antiparlamentarismo che stiamo vivendo in questi anni creano come conseguenza l'affermazione di attori e processi che puntano a scavalcare le canoniche forme di mediazione politica (cfr. tabella seguente).

**"OLTRE" I PARTITI E "OLTRE" IL PARLAMENTO?**  
(valori % tra tutti e in base alle intenzioni di voto)

■ Pensano che: "La democrazia può funzionare anche senza partiti politici"<sup>™</sup>    ■ Pensano che: "Il parlamento è sempre meno necessario, meglio ridurne ruolo e funzioni"<sup>\*\*</sup>



\* Con quale di queste affermazioni si direbbe maggiormente d'accordo? 1) Senza partiti non ci può essere democrazia; 2) La democrazia può funzionare anche senza partiti politici.

\*\* Con quale di queste affermazioni si direbbe maggiormente d'accordo? 1) Il parlamento è fondamentale e dovrebbe tornare ad avere un ruolo centrale; 2) Il parlamento è sempre meno necessario, meglio ridurne ruolo e funzioni".

Fonte: sondaggio Demos per La Repubblica – Dicembre 2019 (base: 1212 casi)

Si può rappresentare uno stretto legame tra attività di lobbying e società, con la mediazione da parte della politica. Se tramite la politica tradizionale, in cui i partiti fungevano da filtro tra le esigenze dei cittadini, istituzioni e corpi intermedi, l'attività di lobbying diretta bastava per rappresentare uno specifico interesse. Con la crisi della Prima Repubblica, e di conseguenza con quella dei corpi intermedi, il lobbista è dovuto ricorrere a nuovi strumenti, sempre più innovativi che riuscissero a creare un contatto diretto con la cittadinanza. Ma vi è un ulteriore sviluppo, il momento storico politico attuale è caratterizzato da una radicata diffusione di movimenti populistici che sfruttano in ogni modo gli strumenti di comunicazione dei social con continui appelli diretti al popolo. Questa nuova dinamica, in assenza di intermediazione, richiede un nuovo approccio da parte delle lobby che devono sempre di più "sollecitare" l'opinione pubblica.<sup>77</sup>

### **1.2.2. Principali caratteristiche del lobbying no profit**

Tra gli attori che portano avanti le lobby, al pari degli industriali, ci sono anche gli enti del Terzo Settore, tra cui organizzazioni non governative (ONG) senza scopo di lucro, nazionali e internazionali, che possono svolgere un ruolo chiave nell'influenzare le politiche degli Stati<sup>78</sup>.

Nel corso di questo elaborato verranno descritte le tecniche utilizzate per poter influenzare le politiche da parte degli attori del mondo del no profit.

La lobby portata avanti dalle ONG si caratterizza per alcune peculiarità rispetto al settore profit, in primis un maggior coinvolgimento dell'opinione pubblica come strumento di pressione sui Governi, dal momento che, di norma, gli interessi rappresentati sono condivisibili da una fascia più larga di popolazione. All'attività di pressione più tradizionale, condotta all'interno delle sedi istituzionali e in incontri privati, si affiancano

---

<sup>77</sup> Cfr. Comin G., *Comunicazione integrata e reputation management*, Luiss University Press, Roma 2019

<sup>78</sup> La ricerca sul lobbying no profit portata avanti da Chaves, Stephens e Galaskiewicz esplora specifiche variabili: i fattori manageriali (come la durata dell'incarico da manager, le esperienze pregresse, il livello di istruzione), i fattori organizzativi (come ad esempio l'età dell'organizzazione, le dimensioni e il budget di spesa) e i fattori di contesto (come l'ambiente politico dell'organizzazione) che influenzano le organizzazioni no profit. Chaves M., Stephens L., Galaskiewicz J., *Does government funding suppress nonprofits' political activity?* American Sociological Review, 69, 2004, pp 292-316.

quindi campagne mediatiche e attivismo tradizionale come forma di influenza indiretta sul processo decisionale attraverso il pubblico e i media<sup>79</sup>.

Luigi Ferrata, account director di Community Group, evidenzia la differenza fondamentale rispetto ad un ente profit. Le ONG agiscono sulla base di obiettivi slegati da qualsiasi interesse privatistico o da uno scopo di lucro, risulta invece presente una forte carica ideale e sociale, indirizzata ad esempio a rafforzare la democrazia, ridurre la povertà, tutelare l'ambiente e la cultura, proteggere i più deboli da atti di violenza e a contrastare la corruzione<sup>80</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di intervento tra lobbying profit e no profit ci sono numerose convergenze volte ad influenzare l'adozione politiche in linea con i propri obiettivi. Il lobbying nel no profit, probabilmente, si potrà permettere un maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica come strumento per far leva sui governi, dato che gli interessi portati avanti sono maggiormente condivisibili rispetto all'attività di un ente che lo fa per il proprio business. Inoltre, come evidenziato in precedenza, gli enti del Terzo Settore sono fioriti per colmare alcuni vuoti che i Governi non riescono a riempire. Tra le ONG più antiche si può annoverare la Croce Rossa, nata nella seconda metà del XIX secolo in Italia, ha sempre esercitato un importante ruolo di pressione sui governi fino ad arrivare come un attore fautore della ratifica della Convenzione di Ginevra, con lo scopo di migliorare la vita dei feriti in guerra. Successivamente sono proliferate una serie di associazioni da Save the Children a Oxfam alla Rockefeller Foundation, assicurandosi un posto privilegiato nelle sessioni di lavoro per la nascita delle Nazioni Unite.

---

<sup>79</sup> Per approfondire ulteriormente l'argomento si rimanda a Chand D., *Lobbying and Nonprofits: Money and Membership Matter—But Not for All*, In *Social Science Quarterly*, Volume 98, Number 5, 2017 Kent State University. L'autore analizza come diversi gruppi no profit per capire se la capacità di mobilitazione dell'opinione pubblica, il budget dell'organizzazione e la mission riescono a influenzare l'attività di lobbying creando delle disomogeneità interne alle organizzazioni. Un'ulteriore analisi è data da Michelangelo Suigo in *Public Affaris e Lobbying* nel libro *Comunicazione Integrata e reputation management* a cura di Gianluca Comin in cui si evidenzia il ruolo della lobby diretta e indiretta; quest'ultima punta a coinvolgere la società tramite una grande conoscenza e suo dei media e di una strategia comunicativa avanzata. La lobby diretta e quella indiretta non devono essere considerate come contrapposte, ma rappresentano due canali per poter arrivare ad un unico obiettivo.

<sup>80</sup>Ferrata L., "*Le lobby delle Organizzazioni Non Governative per i paesi poveri*" HuffingtonPost [https://www.huffingtonpost.it/luigi-ferrata/le-lobby-delle-organizzazioni-non-governative-per-i-paesi-poveri\\_b\\_4965036.html](https://www.huffingtonpost.it/luigi-ferrata/le-lobby-delle-organizzazioni-non-governative-per-i-paesi-poveri_b_4965036.html). Community è un gruppo multidisciplinare che opera a 360° nel reputation management, articolato in società e divisioni che si occupano di: Strategic Communications, Digital Communication, Media Training & Public Speaking, Public Affairs, Studi e Ricerche.

Accade però che l'attività di pressione esercitata per influenzare le politica viene definita con reticenza "lobbying" dalle stesse associazioni no profit, preferendo un linguaggio alternativo per descrivere le loro attività. Tuttavia, un gran numero di organizzazioni non profit non fa lobby. L'Aspen Institute nella ricerca "*Strengthening Nonprofit Advocacy Project (SNAP)*"<sup>81</sup> ha analizzato che il 50,2% delle organizzazioni non profit intervistate ha dichiarato di non aver mai fatto attività di lobby a favore o contro la legislazione, e il 58,2% di loro non si è mai recato alle hearings<sup>82</sup>.

L'iniziale riluttanza delle organizzazioni non profit a inserirsi nel processo politico è stata attribuita a diverse barriere, tra cui la mancanza di risorse, una mancanza di competenze e ambienti politici conservatori. Tale diffidenza, molto spesso però, si rivela solamente lessicale, nella ricerca condotta dall'Università del North Carolina e dell'Università Internazionale della Florida<sup>83</sup> emerge che in realtà molte organizzazioni svolgono attività di lobbying ma che non la definiscono tale, lessicalmente parlando, preferendo il termine "educate"<sup>84</sup>.

È importante che gli enti no profit rafforzino il messaggio l'attività di lobbying è parte integrante della gestione dell'organizzazione e non compromette la loro immagine. «Il lavoro svolto deve infatti essere celebrato e non nascosto»<sup>85</sup>.

Ad oggi l'attività di lobby nel settore del no profit si è spostata su un approccio sempre più globale e maggiormente istituzionalizzato, basato su campagne di advocacy, realizzate non più solo da volontari ma da veri e proprio professionisti qualificati in materia.

---

<sup>81</sup> Bass G., Arons G., Guinane K., Carter M.F., Rees S., *Seen but not heard. Strengthening nonprofit advocacy*, Washington, DC: The Aspen Institute 2007

<sup>82</sup> «Le public hearings, o udienze, in America rappresentano forme di coinvolgimento centrali, nella misura in cui consentono ai diversi portatori di interessi di rappresentare le loro istanze e al tempo stesso sono uno strumento di garanzia delle regole del gioco, in quanto dimostrano la volontà del sistema di rispettare il principio dialettico come uno dei cardini del processo democratico» Fotia M. *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, 2002

<sup>83</sup> Taliaferro J.D., Ruggiano N., *The L Word: Nonprofits, language, and lobbying*, J. Soc. & Soc. Welfare, 2013 .

<sup>84</sup> Nella ricerca sopra citata vengono riportate interviste dirette fatte a vertici di enti no profit che affermano: «I think I'd noticed that in one of your [survey] questions [asked if we lobby]. I actually wrote in, «No, we do not lobby, we educate [emphasis that of the speaker].» Un altro ha affermato: «We don't lobby, we educate, and I talk to legislators [whom] I know.» Secondo le autrici della ricerca l'etichetta "education" evita qualsiasi implicazione legale dell'attività di lobby, porta connotazioni positive piuttosto che negative e presume che l'educazione dei destinatari porterà ai risultati desiderati di cambiamento senza una richiesta esplicita di azione. In questo senso, quindi, il settore non profit mantiene la sua connotazione di istituzione all'interno del sistema politico. Taliaferro J. D., e Ruggiano N., *The L Word: Nonprofits, language, and lobbying*, J. Soc. & Soc. Welfare, 2013 .

<sup>85</sup> Ibidem, pp 165

### 1.3. Terzo Settore: tra lobbying e advocacy

Occorre ora chiarire come gli enti del Terzo Settore riescono a influenzare i decisori pubblici. Il lobbying del Terzo Settore cerca di ricorrere sempre ad una maggiore carica “virale”, cercando di sensibilizzare il maggior numero di persone per le cause che porta avanti dimostrando di difendere un messaggio ampiamente condiviso. Gode quindi di una sorta di “rendita” nello scopo sociale, differentemente dalle imprese, anche quelle più scrupolose ed eque. Infatti, l’ente no profit che si impegna su temi sociali, ambientali o civili è in posizione di vantaggio rispetto alle aziende che perseguono uno scopo di lucro. E lo è perché difende esclusivamente un interesse oggettivamente e condivisibilmente “pulito”. Vive però uno svantaggio in quanto non produce beni concreti, non riuscendo ad essere competitivo sul mercato e, non potendo disporre di significative risorse finanziarie in mancanza di un buon fundraising, gli sviluppi possono risultare scarsi. Per comprendere la complessità delle attività di lobbying portate avanti dal Terzo Settore occorre ricordare l’iniziativa "Make Poverty History", (abbreviato in MPH, dall'inglese, "fai che la povertà diventi storia") una delle più celebri campagne degli ultimi decenni. Venne lanciata nel 2005 dalle principali ONG inglesi<sup>86</sup>, gruppi religiosi, sindacati, aziende e celebrità. La campagna nell'insieme faceva capo all'associazione internazionale Global Call to Action Against Poverty (GCAP), e si proponeva di convincere i governi di tutto il mondo a intraprendere azioni immediate per sconfiggere la povertà assoluta nel mondo in occasione del G8 ospitato dal Regno Unito. Tra le varie azioni portate avanti, vennero distribuiti milioni di braccialetti di plastica come segno dell’adesione all’iniziativa, vennero inviate oltre 40.000 mail al Primo Ministro Blair e fu organizzata una marcia pacifica a Edimburgo con più di 200.000 persone. Come risultato il tema della povertà è diventato una delle priorità del G8 e gli impegni presi sono stati conseguenti: extra aiuti per 48 miliardi di dollari e la cancellazione di 1 miliardo di dollari all'anno di debito per i 18 paesi più indebitati. L'organizzazione si sciolse il 31 gennaio 2006. La maggioranza dei partecipanti sostennero che lo scioglimento fosse naturale e necessario, perché l'obiettivo principale di MPH era quello di fare pressioni sul

---

<sup>86</sup> ActionAid: *Don't Make Poverty: What the G8 must do to make poverty history* <https://www.actionaid.org.uk/publications/dont-make-poverty-what-the-g8-must-do-to-make-poverty-history>

Governo inglese nel periodo in cui il Regno Unito aveva la presidenza sia dell'Unione Europea che del G8.

La GAVI<sup>87</sup> invece (Global Alliance for Vaccines and Immunisation), venne fondata da anche grazie ad una donazione di 750 milioni di dollari da parte della Bill & Melinda Gates Foundation, dall'Organizzazione Mondiale per la Salute e da alcuni Governi, con l'obiettivo di aumentare le vaccinazioni nei paesi meno sviluppati. L'attività di lobby ha sensibilizzato i paesi ricchi (ad esempio USA, Italia, UK, Francia, Germania) alcune grandi aziende (ad esempio JP Morgan, Vodafone ed alcune aziende farmaceutiche) per farli diventare donatori e per finanziare progetti di vaccinazione di massa. GAVI ha inoltre contribuito creazione di strutture come l'International Finance Facility for Immunisation che emette obbligazioni garantite dai paesi donatori per acquistare vaccini. L'*advocacy* è un metodo che punta a influenzare le politiche pubbliche attraverso un coinvolgimento forte non solo dell'attore istituzionale ma di settori ampi della società, costruendo alleanze larghe e stimolando la partecipazione di terze parti del mondo associativo, accademico e dei media.

Il termine *advocacy* viene spesso utilizzato con accezioni simili ma non sempre coincidenti, comunque riferite a pratiche distinte e nei settori più diversi (dal *marketing* allo studio delle politiche pubbliche, dal campo della salute a quello del volontariato, dalla formazione al ruolo della difesa e promozione dei diritti). Ciò che le accomuna è il fatto che fanno riferimento ad azioni portate avanti da soggetti collettivi a vantaggio di terze persone.

In un senso più ampio il termine *advocacy* punta ad incidere nella realtà sociopolitica, definendo l'insieme di azioni e di difesa e promozione dei diritti collettivi (specialmente delle fasce più deboli della popolazione) esercitate da associazioni e organizzazioni non governative (ONG). L'obiettivo è quello di influenzare decisioni politiche nazionali, sfruttando una pluralità di strategie d'azione.

In linea generale occorre chiarire che occuparsi di questioni sociali non significa che in queste associazioni non possano e non debbano circolare finanziamenti. Per fare ciò occorre superare le modalità di comunicazioni verso l'esterno basate su tecniche di

---

<sup>87</sup>Gavi, The Vaccine Alliance: <https://www.gavi.org/our-alliance/about>

storytelling classico, arricchendole di format più articolati.<sup>88</sup> «*Storytelling* quindi come strategia comunicativa innovativa e come tecnica di narrazione che permette di affrontare la questione dell'identità complessa del Terzo Settore<sup>89</sup>».

Riferendosi alle attività volte al cambiamento politico, ovvero che orientano le decisioni dei responsabili della cosa pubblica, non è sempre facile distinguere l'*advocacy* dal lobbying, in quanto l'*advocacy* viene spesso concepita come uno strumento del lobbying oppure può capitare che vengano utilizzati come sinonimi. Negli anni si è aperto un dibattito intorno al senso e all'utilizzo dei due termini, sempre più spesso le ONG scelgono di usare il termine *advocacy* invece che quello più conosciuto di lobbying per non incorrere nei rischi di una connotazione "negativa" di quest'ultimo e per sottolineare l'aspetto educativo e formativo<sup>90</sup>. Tuttavia, esistono importanti differenze pratiche e concettuali. Dal punto di vista della traduzione letterale dei due termini *advocacy* viene tradotto con sostenere, promuovere, sollecitare mentre lobbying letteralmente significa ingresso, anticamera; ed è stato adottato poi in ambito internazionale come fare pressione su terzi<sup>91</sup>.

Un territorio rappresenta un sistema complesso e multidimensionale, un ambiente dove non vivono solo attori istituzionali, ma anche economici, sociali e culturali, che vogliono trovare in quel progetto o in quell'infrastruttura proposta anche una realizzazione delle proprie esigenze e aspettative.

L'*advocacy* viene definita come promozione e difesa di principi e il *lobbying* come l'utilizzo di strumenti di pressione per promuovere e difendere interessi<sup>92</sup>. Si valorizza in questo caso il fatto che l'azione di *advocacy* è assai spesso disinteressata, in quanto - come abbiamo visto - è condotta a favore di terzi esterni al soggetto che la porta avanti<sup>93</sup>. Un altro elemento di distinzione deriva dal fatto che l'attività di lobbying è rivolta direttamente ai detentori del potere (membri del Governo, parlamentari, funzionari e

---

<sup>88</sup>LobbyingItalia: Lessico Oggi-Advocacy, Giacomo Costa S.I.- Aggiornamenti Sociali <http://www.lobbyingitalia.com/2009/05/lessico-oggi-advocacy/#:~:text=Advocacy%20e%20lobbying&text=Alcuni%20definiscono%20l'advocacy%20come,per%20promuovere%20e%20difendere%20interessi>.

<sup>89</sup> Adamoli M., *Lo Storytelling come strategia di comunicazione*, in Confini Online, <https://www.confinionline.it/detail.aspx?id=73468&l=it>

<sup>90</sup> Marelli S., Guerra A., Martuscelli S., *Lobbying e Advocacy: elementi metodologici*, Quaderni/ FOCSIV (Volontari nel mondo), 2008, pp.11

<sup>91</sup> Ibidem pp.12-16

<sup>92</sup> Cfr. Costa G., *Advocacy* in Aggiornamenti Sociali, Schedario/Lessico p. 388

<sup>93</sup> Per approfondire si veda: Marelli S., Guerra A., Martuscelli S., *Lobbying e Advocacy: elementi metodologici*, Quaderni/ FOCSIV (Volontari nel mondo), 2008, p.17

dirigenti pubblici) e si propone di influenzarne le decisioni. L'*advocacy*, invece, ha uno spettro di azione più ampio e comprende l'insieme delle attività che permettono la difesa e la promozione di valori e diritti, con una spiccata attenzione per la sensibilizzazione e la mobilitazione dell'opinione pubblica, cioè per il mutamento culturale e la crescita della coscienza civile e sociale. Il suo focus, dunque, è la società nel suo insieme e punta a influenzare in questo modo i processi decisionali, e non solo attraverso l'interazione diretta con i detentori del potere, per quanto importante.

Non bastano più gli incontri *one-to-one* con il decisore e le attività dirette nel territorio: la costruzione del consenso ha bisogno di metodi e tecniche nuove che tengano conto del mutato scenario<sup>94</sup>. Infatti, le istituzioni non riescono più a mediare il consenso sociale a causa di un nuovo contesto legislativo derivante anche dalla riforma del titolo V della Costituzione, e da un punto di vista sociale, dall'emergere costante di sempre nuovi attori. Sebbene i primi soggetti a fare lobbying siano stati i gruppi di interesse come le categorie professionali e quelle produttive, da anni il mondo no profit ha iniziato ad utilizzare le modalità d'intervento di lobbying per riuscire a dare valenza politica alle istanze di lotta alla povertà e per far affermare politiche internazionali più solidali e di giustizia sociale. Tale attività si è andata sempre più imponendo come necessaria perché si è radicata la consapevolezza di dover agire a livello politico per ottenere dei cambiamenti reali. L'Educazione allo Sviluppo rimane il principale attività che le ONG continuano a svolgere fra gli studenti, i cittadini e i propri sostenitori per produrre un cambiamento culturale, ma insieme si è andata perfezionando l'azione di pressione volta a produrre cambiamenti nella sfera politica e decisionale.

Sempre più si dovrà adeguare e focalizzare il lobbying e l'*advocacy* delle ONG, studiando e comprendendo il mutato scenario economico-politico che la globalizzazione dei mercati e della finanza ha prodotto negli ultimi venti anni; emerge quindi, un filo comune che lega le attività di rappresentanza, di lobbying, le campagne e la mobilitazione. Un esempio sono state le campagne in rete che, avvalendosi di strumenti innovativi di lobbying e di *advocacy* integrata sono riusciti a far legare diversi livelli di attività e diversi soggetti, convergendo l'attenzione su un'unica strategia di cambiamento.

---

<sup>94</sup>Cfr. Cacciotto M., *All'ombra del potere "Strategie per il consenso e consulenti politici"*, Le Lettere, Firenze, Collana "Università", 2006

Forme di *web campaigning*<sup>95</sup> possono partire da un appello, che si rivolge a un triplice target: l'opinione pubblica – coinvolta nella raccolta di firme e in forme di attivismo online –, i media e il mondo della politica, cui generalmente si chiede di sottoscrivere un impegno<sup>96</sup>. L'importanza del *web campaigning* non risponde solo a ragioni di economia degli sforzi, ma segue una tendenza generale: «Se un competitore politico vuol far sapere qualcosa, lo fa attraverso Twitter o Facebook. È più veloce, non richiede intermediari, non sottostà a rischi e problemi di censura o selezione, raggiunge immediatamente gli interlocutori prescelti»<sup>97</sup>.

### 1.3.1. La comunicazione nel settore no profit

Il Terzo Settore, più di altri, ha necessita di logiche di narrazioni efficaci, in quanto non abituato a raccontarsi nella sua complessità<sup>98</sup>; strettamente connessa all'attività di lobbying, infatti, vi è la capacità di saper raccontare il proprio operato all'esterno per poter agire in modo più efficace sia sull'opinione pubblica sia ad interlocutori istituzionali.

La comunicazione nel no profit non si risolve in uno spot, il lavoro è molto più complesso e a 360 gradi, sono necessarie competenze, professionalità e una continua innovazione in un settore che è in continua espansione. Per questo occorre individuare delle peculiarità tipiche della comunicazione nel sociale.<sup>99</sup>

Non esiste una definizione univoca di comunicazione sociale, proprio perché già il nome in sé presenta diverse sfaccettature. Solitamente si riferisce ad una comunicazione rivolta a tutti come parte di una collettività, la società appunto. «Scopo della comunicazione sociale è quello di aumentare il livello di consapevolezza e conoscenza dei cittadini relativamente a problemi di interesse generale, anche nella prospettiva di modificare comportamenti o atteggiamenti»<sup>100</sup>. Per esempio, le attività finalizzate ad avvicinare dei cittadini a norme o servizi, le attività che promuovono valori o diritti, quelle di chi fa

---

<sup>95</sup> Foot K.A., Schneider S.M., e Cornfield M., *Web campaigning*, Cambridge, MA: MIT press, 2006

<sup>96</sup>Regalzi F., *Esperienze di advocacy in campagna elettorale. Ambiente, corruzione e diritti civili nell'agenda politica, dei media e dei cittadini*, in Comunicazione politica, Quadrimestrale dell'Associazione Italiana di Comunicazione Politica, 2014, pp. 153-170

<sup>97</sup> Legnante G., Mancini P., Mazzoleni P., e Roncarolo F., *Campagna elettorale sui media*, Università di Torino 2013

<sup>98</sup> Cfr. Comin G., *Comunicazione integrata e reputation management*, Luiss University Press, Roma, 2019

<sup>99</sup> Peruzzi, G., Volterrani A., *La comunicazione sociale: Manuale per le organizzazioni non profit*. Gius. Laterza & Figli Spa. Roma, 2016

<sup>100</sup> Rago, S., e Villani R., *Glossario di economia sociale*, Homeless Book. Faenza, 2011

rappresentanza socioeconomica, o perfino le attività delle imprese quando comunicano qualcosa di non commerciale.

Emerge a questo punto una complessità, frutto della stretta relazione tra comunicazione sociale e comunicazione pubblica. La comunicazione sociale può configurarsi come una costola della comunicazione pubblica, in quanto veicola messaggi affini all'utilità collettiva<sup>101</sup>. Nello specifico la comunicazione sociale richiama un processo di persuasione più ampio che non utilizza solamente la pubblicità di massa, ma anche strumenti capaci di persuadere il pubblico<sup>102</sup>.

La comunicazione sociale è un modello di comunicazione non solo ad appannaggio del Terzo Settore (in cui è però dominante) ma riguarda più in generale enti, ministeri, regioni, comuni, associazioni no profit ed anche imprese private che attuano iniziative di carattere sociale e non direttamente orientate ad un profitto economico.

I social network hanno creato una nuova dimensione comunicativa che consente di veicolare messaggi nel modo più ampio possibile a bassissimo costo e riuscendo contemporaneamente ad aggregare interessi e obiettivi tramite una interazione continua. L'utente, infatti, si percepisce costantemente al centro e, sentendosi così coinvolto, è più predisposto a supportare una specifica causa. All'interno di questo ecosistema mediatico il brand dell'organizzazione risulta centrale, rappresentando il vero e proprio capitale, tramite cui comunicare affidabilità e credibilità<sup>103</sup>. L'American Marketing Association (AMA) ha definito il branding come: "un nome, termine, segno, simbolo o disegno, o una combinazione di essi, destinato a identificare i beni o i servizi di un venditore o gruppo di venditori e a differenziarli da quelli dei concorrenti"<sup>104</sup>. La letteratura sul *branding* all'interno del non-profit suggerisce che tale strumento è uno dei modi in cui gli enti no profit hanno risposto all'aumento della concorrenza in un contesto in cui la differenziazione tra le varie realtà risulta l'elemento determinante<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Cucco E., Pagani R., e Pasquali M., *Primo rapporto sulla comunicazione sociale in Italia*, (Vol. 1). RAI-ERI, 2005

<sup>102</sup> Gadotti G., e Bernocchi R. *Pubblicità sociale. Lineamenti, esperienze e nuovi sviluppi*, Franco Angeli, Milano 1992 p.25

<sup>103</sup> Comin G., *Comunicazione integrata e reputation management*, Luiss University Press, Roma 2019

<sup>104</sup> Per approfondire si veda: Stride H., Lee S. *No Logo? No Way. Branding in the Non-Profit Sector.*, in *Journal of Marketing Management*, 2007 pp.107-122

<sup>105</sup> Hankinson P., *Brand Orientation in Charity Organisations: Qualitative Research into Key Charity Sectors*, in *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, Vol. 5, No.3, 2000 pp. 207-219.

Bisogna far percepire una visione più complessa delle organizzazioni, per cui è necessario che le stesse imparino a raccontarsi meglio. Per questo la comunicazione sociale deve focalizzarsi anche sul rappresentare adeguatamente la propria struttura e la propria attività, evidenziando la robustezza e la complessità delle organizzazioni, costituite da professionisti e coadiuvati da una rete di volontari<sup>106</sup>.

Uno strumento estremamente valido per promuovere le attività delle organizzazioni no profit è avvalersi di testimonial popolari per poter veicolare i propri messaggi. Nel corso del secondo capitolo dell'elaborato verrà messo in luce quanto effettivamente si riesca a influenzare l'opinione pubblica tramite personaggi "popolari" per sensibilizzare sulla tematica presa in analisi. La popolarità, infatti, riesce ad aggregare consenso in grado da moltiplicare la capacità di diffusione del messaggio.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Peruzzi G., e Volterrani A., *La comunicazione sociale: Manuale per le organizzazioni non profit*, Gius. Laterza & Figli Spa. Roma, 2016

<sup>107</sup> Per approfondire: Barone A., *Comunicare il No profit* in Comin G. *Comunicazione integrata e reputation management*, Luiss University Press, Roma 2019

## **Capitolo 2, L'azione di lobbying da parte di Save the Children per l'approvazione della Legge Zampa sui minori stranieri non accompagnati**

### **2.1. Presentazione del caso di studio analizzato**

La trattazione del secondo capitolo verterà sull'approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47, sul tema dei minori stranieri non accompagnati, fortemente voluta e promossa dall'organizzazione non governativa Save the Children. L'obiettivo di questa parte dell'elaborato è di esplicitare il modus operandi delle attività di lobbying nel Terzo Settore descritte finora, studiando le campagne e le azioni promosse che hanno permesso di inserire la tematica dei minori stranieri non accompagnati all'interno delle agende della politica, dei media e dei cittadini.

Si cercherà di capire come le organizzazioni siano riuscite ad influenzare il processo decisionale con i vari strumenti e tecniche del lobbying, per poter delineare un quadro generale in grado di rivelare le caratteristiche peculiari di questo tipo di azione di pressione, rimarcando al tempo stesso le analogie e le differenze con il mondo del profit.

### **2.2. Save the Children: ruolo e attività**

Tra gli enti del Terzo Settore, Save the Children rappresenta una delle organizzazioni storiche che lavora nell'ambito della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La sua attività non si esplica esclusivamente nel fornire assistenza ai minori, ma possiede una struttura articolata in grado di esercitare pressioni all'interno del processo decisionale.

Save the Children è un'organizzazione non governativa (ONG), nata nel 1919 per volere di Eglentyne Jebb, che progressivamente si afferma come la più importante organizzazione internazionale indipendente per la tutela dei diritti dei bambini. Nel 1923 stila la prima Carta dei diritti del Bambino adottata poi dalla Lega delle Nazioni e successivamente dalle Nazioni Unite. Attualmente opera in 117 paesi del mondo grazie ad una rete di 30 organizzazioni nazionali e una struttura internazionale (Save the Children International)<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Per approfondire la storia dell'associazione: <https://www.savethechildren.it/sh/save-the-children-nel-mondo-100-anni-di-storia/>

La sezione nazionale di Save the Children, Save the Children Italia, è stata creata alla fine del 1998 e ha avviato le sue attività nel 1999. Nasce come Organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS) e dal 2006 viene riconosciuta come ONG dal Ministero degli Esteri<sup>109</sup>.

Save the Children lavora all'interno della cooperazione e dello sviluppo, per poter offrire risposte umanitarie, portando avanti progetti e attività rivolti sia a bambini provenienti dai paesi in via di sviluppo, sia a quelli che vivono sul territorio nazionale. Gli ambiti di intervento dell'Organizzazione sono i seguenti: educazione, salute, risposta alle emergenze, protezione dall'abuso e sfruttamento, contrasto alla povertà e sicurezza alimentare, rafforzamento dei sistemi di tutela dei diritti e partecipazione dei minori. Ogni attività dell'organizzazione, dalla pianificazione, alla gestione fino al monitoraggio e alla valutazione dei programmi implementati si configurano pienamente in linea con l'approccio della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, ratificata dall'Italia nel 1991<sup>110</sup>.

Gli interlocutori principali dell'organizzazione a livello istituzionale sono i Governi, nazionali e internazionali, sui quali esercitare influenze e sfruttare il potere dell'*advocacy* e della *mission* portata avanti anche grazie alla sinergia con altre associazioni no profit.

Una delle prime iniziative concrete in Italia è stata quella di promuovere la nascita di una rete di associazioni che si occupasse di verificare l'attuazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC)<sup>111</sup>. Il Gruppo di lavoro per la CRC è stato istituito a dicembre 2000 con l'obiettivo prioritario di stilare il primo Rapporto sull'attuazione della Convenzione da parte del Terzo settore, supplementare a quello presentato dal Governo italiano. Il rapporto, inviato a novembre 2001 al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza presso l'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, è stato sottoscritto da ben 43 associazioni. Da quel momento il network si è andato sempre più allargando e consolidando, anche grazie alla

---

<sup>109</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, elenco iscrizioni dei soggetti senza finalità di lucro. [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/03/ELENCO\\_OSC\\_20MAR2018.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/03/ELENCO_OSC_20MAR2018.pdf)

<sup>110</sup> Save the Children, Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza <https://www.savethechildren.it/convenzione-sui-diritti-dellinfanzia>

<sup>111</sup> La CRC: la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Convention on the Rights of the Child – CRC) è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, dopo quasi dieci anni di lavori di preparazione, è entrata in vigore il 2 settembre del 1990. Rappresenta uno degli strumenti internazionali ratificati da ben 196 Paesi. Introduce un'importante "rivoluzione culturale" in cui il minore è riconosciuto non solo come oggetto di assistenza, ma anche come soggetto di diritto, e quindi pieno titolare di diritti in prima persona. <http://gruppcrc.net/crc/>

partecipazione di un numero sempre maggiore di associazioni affiliate. Il successo del gruppo di lavoro si è concretizzato con la pubblicazione di 9 Rapporti di aggiornamento annuali (regolarmente presentati e discussi con referenti istituzionali italiani) e di 3 Rapporti Supplementari alle Nazioni Unite, a testimonianza dell'impegno e della costanza del Terzo settore nel fare pressione affinché le politiche per l'infanzia siano ricomprese come priorità all'interno dell'agenda politica. Inoltre, a seguito del forte incremento dei flussi migratori verso l'Italia, Save the Children ha avviato delle attività indirizzate a minori migranti accompagnati e non accompagnati, richiedenti asilo e vittime di tratta/sfruttamento.

### **2.3. Il contesto di riferimento e il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati**

In questo capitolo verrà ricostruita l'azione di lobbying relativa all'approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"<sup>112</sup>, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017 ed entrata in vigore il 6 maggio 2017.

Il tema della protezione dei minori stranieri non accompagnati, al momento dell'inizio dell'esame della proposta di legge, risultava più che mai attuale, in quanto il fenomeno delle migrazioni verso i paesi europei stava progressivamente aumentando. Internamente al fenomeno, la migrazione di minori stranieri non accompagnati si configurava come una delle problematiche più gravi in virtù della loro condizione di maggiore vulnerabilità, trattandosi di soggetti di minore età non giuridicamente in grado di prendersi cura dei propri interessi<sup>113</sup>. «Le migrazioni verso paesi europei, negli ultimi decenni, stanno assumendo caratteristiche che per la loro globalità presentano aspetti peculiari di complessità e i MSNA rappresentano uno dei gruppi protagonisti di questi flussi, sia per il crescente numero di ragazzi migranti che per le caratteristiche che presentano.»<sup>114</sup>

---

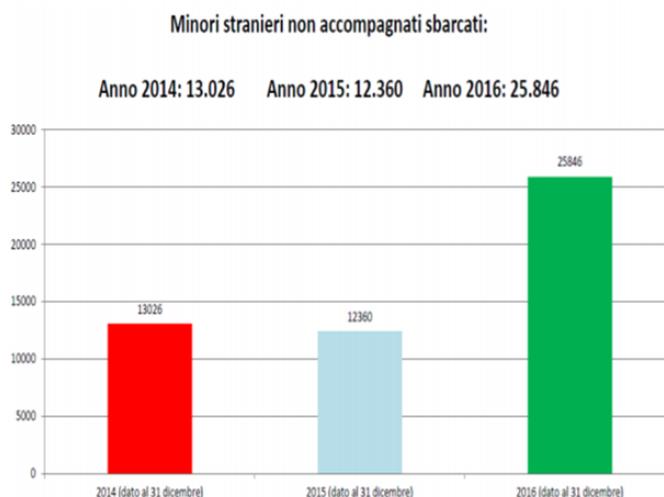
<sup>112</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

<sup>113</sup> La materia dell'immigrazione si configura tanto delicata quanto "incandescente", tanto più se i protagonisti sono dei minori. Connessa a tale fenomeno ruotano diverse istanze, la prima relativa alla solidarietà, come dovere inderogabile, ex art.2 Cost., in garanzia del principio personalista dell'intero sistema e la seconda relativa al riconoscimento dei diritti inviolabili della persona. (Si veda su tale aspetto: Carapezza G., *Condizione giuridica dello straniero e legalità costituzionale*, in Rivista diritto civile, 2018). Dall'altro canto occorre sottolineare la necessità di salvaguardare i confini nazionali e di garantire al loro interno ordine pubblico, sicurezza e controlli di varia natura.

<sup>114</sup> Barone L., *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: tra norma giuridica e agire sociale*, Vol. 5. Key Editore, 2016.

Occorre quindi analizzare gli aspetti morfologici che più caratterizzano il fenomeno, trattandosi ormai di una componente strutturale interna ai flussi migratori<sup>115</sup>.

Secondo i dati statistici del Ministero dell'Interno<sup>116</sup> nel 2016<sup>117</sup> i minori non accompagnati arrivati in Italia erano 25.846 (più del doppio rispetto al 2015 in cui se ne contavano 12.400).



Fonte: Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

Le migrazioni minorili hanno sempre accompagnato i flussi di mobilità umana, sia per motivi di ricongiungimento familiare sia per movimenti migratori senza una figura di riferimento.<sup>118</sup>

Nel 2016 i minori non accompagnati arrivati in Italia hanno costituito il 14,2% dei migranti sbarcati, mentre nel 2015 la stessa percentuale si è attestata all'8%<sup>119</sup>. Dai dati si evince il consolidamento del fenomeno, non più legato ad un momento emergenziale contingente ma ormai affermato.

---

<sup>115</sup> Di Lella F., *I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza*, in Il soggetto di diritto, storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato a cura di Bilotta F., Raimondi F., Jovene Editore, Napoli, 2020

<sup>116</sup> Si vedano i Dossier Senato. 448 febbraio 2017, Minori stranieri non accompagnati, Note sull'A.S. n. 2583-A e Dossier Camera AC 1658B Dossier n° 172/2 - Schede di lettura 3 marzo 2017

<sup>117</sup> Si è scelto di prendere a riferimento il dato del 2016 presente sul Dossier della Camera nel momento dell'analisi e approvazione della legge.

<sup>118</sup> Per approfondire si veda Ricucci R., *Minori stranieri non accompagnati. Numeri, volti, percorsi*, Wolters Kluwer, Toronto Canada, 2018, p.11

<sup>119</sup> Si veda Dossier Camera AC 1658B Dossier n° 172/2 - Schede di lettura 3 marzo 2017

2011	2012	2013	2014	2015	2016
62.692	13.267	42.925	170.100	153.842	181.436

Fonte: Dossier Camera AC 1658B Dossier n° 172/2 - Schede di lettura 3 marzo 2017

Inoltre, il rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dal titolo “Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia”<sup>120</sup> mostrava che il 56,6% dei minori arrivati in Italia aveva diciassette anni, collocandosi molto vicino alla soglia della maggiore età, in una zona di “transizione” giuridica e personale del tutto peculiare e delicata<sup>121</sup>.

A fronte di questo fenomeno in continua crescita, appariva decisivo chiarire dal punto di vista normativo la determinazione della condizione di minore tramite l’accertamento dell’età e l’assenza di accompagnatori legittimi per l’acquisizione di maggiori tutele e diritti specifici,<sup>122</sup> in relazione alla loro condizione di maggiore marginalità rispetto al «normale sistema dell’infanzia e dell’adolescenza».<sup>123</sup> Con la legge n. 47 del 2017, la cosiddetta legge Zampa (dal nome della Deputata prima firmataria e vicepresidente della Commissione parlamentare infanzia), si regolamentava la disciplina, introducendo nuovi meccanismi e migliorando gli strumenti di tutela e configurandosi, in virtù della sua organicità, quale unicum nel panorama europeo<sup>124</sup>.

#### **2.4. Le novità introdotte dal nuovo quadro normativo**

La legge n. 47 del 2017 sui minori stranieri non accompagnati ha introdotto importanti innovazioni, disciplinando gli aspetti fondamentali per la loro vita: dalle procedure per l’identificazione e l’accertamento dell’età agli standard dell’accoglienza, dalla promozione dell’affido familiare alla figura del tutore, dalle cure sanitarie all’accesso

<sup>120</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione Divisione II: Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, dati al 31 dicembre 2016

<sup>121</sup> La letteratura li definisce *grands enfants*, non solo dal punto di vista anagrafico, ma anche perché quasi tutti hanno raggiunto un elevato grado di autonomia e di senso di responsabilità. Per approfondire tale aspetto si veda: Azzari I., Salimbeni O., *Il minore straniero non accompagnato. Definizioni e legislazione internazionale*, in Campani G., Salimbeni O., a cura di, *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, cit., pp. 19-34.

<sup>122</sup> Per approfondire si veda Cukani E., *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in Consulta Online, 23 maggio 2019 pp. 259

<sup>123</sup> Baratta A., *Infanzia e democrazia. Per un’interpretazione dinamica della Convenzione internazionale sui diritti del bambino*, in Materiali per una storia della cultura giuridica, XXIX-2, 1999, p. 506. Si veda anche Morozzo della Rocca P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, Romagna, 2015

<sup>124</sup> Cfr. Bruno T., *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47*, Piacenza 2017, p.9

all'istruzione, tutti tasselli indispensabili per determinare l'inclusione sociale.<sup>125</sup> Tale corpus normativo si applica ai minori stranieri ai quali è riconosciuto, in virtù della sopra citata condizione di maggiore vulnerabilità, il diritto di protezione al pari dei minori cittadini italiani o dell'Unione Europea. Dall'insieme di predisposizioni ivi contenute nella legge deriva la possibilità di delineare un vero e proprio status, quale insieme di diritti e di doveri relativi alla condizione di minore straniero non accompagnato.<sup>126</sup> Il quadro normativo precedente, si configurava come poco tratteggiato, in cui «cui il riconoscimento dei diritti fondamentali dei minori stranieri era limitato dalle finalità di tutela dei confini dello Stato e di controllo della clandestinità proprie della disciplina sull'immigrazione»<sup>127</sup>.

La prima definizione di minore straniero non accompagnato (MSNA) all'interno dell'ordinamento italiano è da rinvenire nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri “Regolamento concernente i compiti del Comitato per i Minori Stranieri” del 1999<sup>128</sup>, in base alla quale si creava una sostanziale disparità all'interno dei MSNA in quanto i minori non richiedenti asilo venivano esclusi nella definizione ed erano sottoposti ad una disciplina specifica dettata dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, recante “Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”.

Uno dei passaggi principali e innovativi della normativa in esame è innanzitutto la parte definitoria, di cui all'articolo 2, che prevede che: «È minore straniero migrante non accompagnato quel soggetto minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione Europea, il quale si trova, per una qualsiasi causa, nel territorio dello Stato o che è

---

<sup>125</sup> Per approfondire ulteriormente l'argomento si veda: Morozzo della Rocca P., *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto* 4/2017, pp. 581-602. E inoltre: Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati: luci e ombre*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, Politica del Diritto, il Mulino, Bologna 2018

<sup>126</sup> Di Lella F., *I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza*, in *Il soggetto di diritto, storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato* a cura di Bilotta F., Raimondi F., Jovene Editore, Napoli, 2020, pag 119

<sup>127</sup> Ronfani P., *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, Materiali per una storia della cultura giuridica 41.1 2011, pp. 201-234.

<sup>128</sup> Per “minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato”, di seguito denominato “minore presente non accompagnato”, s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti, per lui legalmente responsabili, in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».<sup>129</sup> Si va quindi a modificare un elemento essenziale sulla condizione di minore straniero non accompagnato in quanto sempre e comunque sottoposto alla giurisdizione italiana con un sistema di protezione e di inclusione uniforme. Si elimina, difatti, ogni forma di disparità di trattamento tra i diversi minori migranti, garantendo a tutti egual protezione, inclusi anche i richiedenti asilo politico<sup>130</sup>. La legge disciplina inoltre, all'articolo 4, un sistema con strutture dedicate alla prima accoglienza-identificazione dei minori (in cui il tempo di permanenza massima è dimezzato – da 60 a 30 giorni)<sup>131</sup>. Viene garantito, inoltre, il successivo trasferimento nel sistema di seconda accoglienza in centri che aderiscono al Sistema per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar<sup>132</sup>) diffusi in tutto il territorio nazionale (art. 12). Precedentemente i minori venivano identificati negli *hotspot*, che risultavano essere strutture non adatte, o peggio, a causa della limitata disponibilità degli Sprar, spesso finivano in Centri per l'accoglienza straordinaria (Cas), senza che venisse garantito loro un adeguato standard di accoglienza<sup>133</sup>. In ogni caso, uno degli obiettivi finali della legge era quello di promuovere lo sviluppo dell'affido familiare come strada prioritaria di accoglienza rispetto alla permanenza nelle strutture<sup>134</sup>. Le modalità per incentivarlo si sono concretizzate nella creazione di un sistema caratterizzato da procedure uniformi di identificazione e accertamento dell'età attraverso un sistema informativo nazionale, che contiene le “cartella sociale” del minore (art. 9)<sup>135</sup>. Tale cartella viene compilata da personale specializzato nella fase di prima accoglienza, oltre a contenere informazioni

---

<sup>129</sup> Ibidem

<sup>130</sup> Sulla genesi della definizione di minore straniero non accompagnato si rimanda a Del Vecchio I., *L'effettività nella tutela del minore straniero non accompagnato tra interventi strutturali ed emergenziali. La legge “Zampa” e la relocation*, in Fenomeni migratori ed effettività dei diritti, p117 ss.

<sup>131</sup> Open Migration: *La legge Zampa sui minori stranieri non accompagnati in 5 punti* <https://openmigration.org/analisi/la-legge-zampa-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-5-punti/>

<sup>132</sup> Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Gli SPRAR garantiscono un sistema di accoglienza integrata alla cui base non vi è solo il vitto e alloggio, ma precedono anche misure di informazione, accompagnamento e orientamento finalizzati all'inserimento socioeconomico del migrante.

<sup>133</sup> Ibidem

<sup>134</sup> Per analizzare le ragioni della preferenza degli affidi si veda: Di Ruzza C., *I minori stranieri non accompagnati*, in Fenomeni migratori ed effettività dei diritti in cui si sottolinea, altresì, il ruolo fondamentale degli enti locali, sia per la pianificazione, sia per la formazione delle famiglie interessate, in considerazione anche delle differenze culturali, linguistiche e religiose dei minori in questione.

<sup>135</sup> Di Napoli E., *Riflessioni a margine della “nuova” procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art.5 della legge 47/2017*, in Dir. Immigr. Cittad., 2017

anagrafiche, evidenzia elementi chiave nell'individuazione di soluzioni a lungo periodo per l'integrazione e verrà poi trasmessa ai servizi sociali del comune di collocamento e al Tribunale dei Minorenni.

La legge riafferma, sia all'art.3 sia all'art.10, il divieto assoluto di respingimento dei minori stranieri non accompagnati dal territorio italiano, già sancito a livello internazionale dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza<sup>136</sup> e a livello nazionale dall'articolo 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Nel suddetto decreto, l'unico caso in cui il minore può essere respinto alla frontiera, è per motivazioni di ordine pubblico e sicurezza dello Stato<sup>137</sup>, a cui però viene aggiunta, all'art. 3 comma 4, una clausola per il minore che tale espulsione non determini un grave rischio per la sicurezza. La competenza della decisione di rimpatrio<sup>138</sup>, nella prospettiva di una maggiore tutela del MSNA, è del tribunale dei minorenni (non delle autorità amministrative), che dovrà prendere la decisione entro e non oltre trenta giorni.<sup>139</sup>

Un'ulteriore novazione introdotta dalla legge è la previsione della nuova figura del tutore volontario<sup>140</sup>. Prima della sua istituzione era prevalsa la prassi che fosse un ente pubblico a occuparsene, che però si ritrovava a gestire in contemporanea un alto numero di

---

<sup>136</sup> La Convenzione sancisce, negli articoli 8 e 29, che ad ogni minore vada garantito il diritto di identità personale e culturale e alla nazionalità. Il quadro dei diritti fondamentali dei minori, quindi, si configura come estremamente complesso perché comprende diritti che dovrebbero soddisfare i bisogni dei minori di ogni età, dai più piccoli agli adolescenti più grandi. Per approfondire ulteriormente si veda: G., Tarzia, *Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?*, in *Minori Giustizia*, 3/2008, pp. 188-196. 18. E anche in proposito: Silva C., Moyersoen J., *Minori stranieri non accompagnati*, in *Rassegna bibliografica*, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, 1, 2006, pp. 5-29.

<sup>137</sup>Per approfondire si veda: Filodiritto, *Legge n. 47/2017: misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, 2018

<sup>138</sup> Per un approfondimento: Miazzi L., *Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2000

<sup>139</sup> Si veda Dossier Camera AC 1658B Dossier n° 172/2 - Schede di lettura 3 marzo 2017 p. 2

<sup>140</sup> Per approfondire ulteriormente il ruolo del tutore introdotto dalla legge si veda: Di Pascale A., Cuttitta C., *La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*. 2019 «Tale figura, di natura squisitamente privatistica, costituisce il superamento del tutore istituzionale solitamente coincidente con il sindaco, l'assessore o altro attore pubblico del territorio che, per ragioni intuitive ma soprattutto per l'alto numero degli ospiti presenti, non sempre è in grado di garantire un accompagnamento basato su una approfondita conoscenza del minore. Nella previsione del legislatore il tutore volontario dovrebbe sostenere il percorso di crescita del ragazzo nella società ospite, assumendone la tutela e vigilando sul rispetto dei suoi diritti. Anche in questo caso il dispositivo tende a privilegiare il mantenimento delle relazioni personali e familiari. Il privato volontario può seguire fino a tre minori, in particolare se la tutela riguarda fratelli e sorelle, salvo che sussistano specifiche esigenze.»

minori.<sup>141</sup> Per favorire e promuovere tale figura, la norma assegna agli enti locali il compito di promuovere la sensibilizzazione e la formazione dei tutori per accogliere minori non accompagnati, in modo da favorirne l'affidamento familiare<sup>142</sup> (art.7). I cittadini stessi possono diventare tutori volontari e supportare così i minori nel loro percorso di inclusione. Appare quindi evidente che questa nuova figura assuma importanza in una doppia prospettiva: quella privata, in virtù dell'esercizio di responsabilità sociale svolto dai cittadini, e pubblicistica, come strumento per poter gestire il fenomeno migratorio.<sup>143</sup> Il suo ruolo non coincide con quello dell'affidatario, che ha la responsabilità diretta dell'accoglienza e del sostentamento del minore e viene nominato secondo un diverso procedimento<sup>144</sup>. Per la figura dei tutori è stata prevista la creazione di un albo di volontari con specifica formazione in cui possono iscriversi privati cittadini (art.11).

Viene inoltre ribadito il diritto alla salute e all'istruzione<sup>145</sup> (art. 14), tramite disposizioni che riescono a superare gli impedimenti burocratici che precedentemente non permettevano di usufruirne pienamente.

Per quanto riguarda il diritto alla salute è prevista l'iscrizione del minore al Sistema Sanitario Nazionale, anche in assenza di nomina del tutore. Per il diritto all'istruzione invece, riconosciuto ad ogni bambino dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo<sup>146</sup>, è prevista l'attivazione di convenzioni per poter svolgere lavori di apprendistato e acquisire titoli di studio da estendere anche nel caso in cui, al compimento della maggiore età, non si possieda un permesso di soggiorno.

Viene inoltre prevista la possibilità di supportare il neomaggiorenne fino ai 21 anni di età, qualora questo necessiti di un percorso più lungo di integrazione. In tal caso, con un provvedimento del Tribunale dei minori si potrebbe ottenere una estensione delle misure

---

<sup>141</sup>Cfr. Cukani E., *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in Consulta Online, 23 maggio 2019.

<sup>142</sup>Si veda Dossier Camera AC 1658B Dossier n° 172/2 - Schede di lettura 3 marzo 2017

<sup>143</sup> Albano F., *La tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati. Un istituto in evoluzione*, in La Magistratura, n.1, 2018.

<sup>144</sup> Nomis, F., *Strategie di advocacy per promuovere e tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Save the Children, Corso di Teoria e Tecniche del Lobbying-Luiss 16 ottobre 2018

<sup>145</sup> Si garantisce l'attuazione dei diritti della personalità, umani e sociali, di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, nonché conformemente ai quattro principi fondamentali sanciti dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, il principio di non discriminazione, il diritto all'ascolto delle opinioni del bambino e il principio del superiore interesse del minore.

<sup>146</sup> Convenzione di New York sui diritti del fanciullo - Ratificata e resa esecutiva con Legge n. 176/1991 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1991-05-27;176!vig=>

di protezione e integrazione, che riguarderebbe anche la durata del titolo di soggiorno (art.13).

Possiamo affermare, arrivati a questo punto, che la legge sia andata a rimodellare la posizione del minore, riconsiderandolo come un soggetto di diritto che si allontana dalla condizione di totale incapacità di agire in cui tradizionalmente era rilegato, per diventare sempre più autonomo, in grado di compiere scelte consapevoli.<sup>147</sup> L'obiettivo della normativa è indirizzato a «valorizzare la persona e colmare il dislivello che deriva da una iniziale condizione di vulnerabilità attraverso misure tese, in vario modo, a supportare ed esaltare le residue e o potenziali, a volte inesprese, capacità del soggetto, per favorire il libero e pieno svolgimento della sua personalità; offendo, in altre parole, una protezione non statica, ma dinamicamente orientata verso la promozione del soggetto e il potenziamento della sua autodeterminazione.<sup>148</sup>

## **2.5. Attività preliminari e iter parlamentare del progetto di legge**

Per poter delineare i passaggi fondamentali dell'azione di lobbying di Save the Children è opportuno tracciare l'iter parlamentare che ha portato all'approvazione della legge n. 47 del 2017, evidenziando il contributo di Save the Children in questa fase sia nel momento della stesura del testo di legge sia durante le audizioni per introdurre miglioramenti essenziali<sup>149</sup>. Precedentemente il Parlamento aveva già evidenziato determinate criticità e *vulnus* dal punto di vista normativo attraverso il lavoro di uno specifico organo, la Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza<sup>150</sup> che sostanzialmente il suo impegno per mezzo di una serie di indagini conoscitive. Tale attività conoscitiva aveva portato alla presentazione di una risoluzione che invitava il Governo e il Parlamento ad intervenire con un adeguamento legislativo della disciplina. Anche il Parlamento europeo era intervenuto con lo strumento della risoluzione per chiedere ai

---

<sup>147</sup> Cfr. Rossi F., *Note introduttive allo studio delle cause limitative della capacità di agire*, 2018 Napoli

<sup>148</sup> Di Lella F., *I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza*, in *Il soggetto di diritto, storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato*, a cura di Bilotta F., Raimondi F., Jovene Editore, Napoli, 2020

<sup>149</sup> La ricostruzione è arricchita anche dalla testimonianza dell'Onorevole Sandra Zampa, prima firmataria della legge qui analizzata. Per l'intervista completa si veda l'appendice di questo elaborato

<sup>150</sup> Per approfondimenti vedi paragrafo successivo 2.5.1.

Paesi membri e alla Commissione europea un rafforzamento dell'impianto normativo a tutela dei minori stranieri non accompagnati<sup>151</sup>.

### **2.5.1. Funzioni e ruolo della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza**

La Commissione bicamerale per l'Infanzia è stata costituita nel corso della XIII legislatura, il 17 dicembre 1998, quasi un anno dopo la sua legge istitutiva, legge 23 dicembre 1997, n.451 recante "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia".

In seno alla Commissione si sono formati sei gruppi di lavoro con specifici settori di competenza che riguardano, rispettivamente, le seguenti materie: Mass-media, dichiarazioni giudiziali e minori; Affidamento, affido e adozione; Immigrazione e scomparsa di minori; Lavoro minorile e sfruttamento di minori; Servizi sociali e infanzia; Libertà del fanciullo e giustizia minorile. I gruppi di lavoro avevano prevalentemente funzioni istruttorie, di proposta di audizioni, di missioni o di atti parlamentari che investissero la competenza della Commissione.<sup>152</sup>

Già in questa fase preliminare di istituzione e insediamento si è a definito lo stretto rapporto tra i gruppi di lavoro e le ONG operanti in materia di tutela dei minori<sup>153</sup>.

La Commissione si è formalmente insediata nel corso della XV Legislatura il 4 giugno 2008<sup>154</sup>. Le sue attività si sono subito concentrate sulla tutela dei minori stranieri, infatti il 23 ottobre 2008, ha deliberato la realizzazione di un'indagine conoscitiva volta ad approfondire la condizione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). L'attenzione mediatica cominciava ad aumentare anche a fronte di un aumento degli sbarchi dei

---

<sup>151</sup> Per approfondimenti vedi paragrafo 2.5.2

<sup>152</sup> Commissione parlamentare per l'infanzia: relazione alle Camere sull'attività svolta dalla commissione

<sup>153</sup> Si veda il comunicato di Save the Children per l'insediamento della Commissione in cui si «auspica che la Commissione possa portare avanti il suo mandato in stretta collaborazione con tutti quei soggetti politici, istituzionali, del terzo settore che, a diverso titolo, si occupano di minori. Save the Children invita la Commissione ad impegnarsi per politiche volte a tutelare i minori, soprattutto quelli che vivono in situazioni d'indigenza, sfruttamento, sottoposti a varie forme di violenza, abusi o discriminazione.

L'impegno della Commissione in tal senso sarà tanto più importante in relazione al prossimo rapporto governativo dell'Italia al Comitato ONU sui Diritti del Fanciullo, previsto per l'ottobre 2008, in cui il nostro Paese sarà chiamato a relazionare sulle azioni intraprese in questi anni per migliorare i diritti dell'infanzia.» <https://www.savethechildren.it/press/commissione-infanzia-save-children-adozione-immediata-dei-provvedimenti-non-pi%C3%B9-rinviabili>

<sup>154</sup> Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, Camera dei Deputati, portale storico. Per approfondire sui membri della Commissione si veda qui: <https://storia.camera.it/organi/commissione-parlamentare-l-infanzia-e-l-adolescenza-16>.

migranti sulle coste italiane in quel periodo. Nell'ambito di questa indagine erano stati auditi numerosi attori chiave<sup>155</sup> provenienti dal Governo, dalle organizzazioni non governative (tra cui Save the Children), dal mondo accademico e da altri enti coinvolti nel processo di accoglienza e integrazione, ovvero:

- il Ministro dell'interno Roberto Maroni;
- il Ministro degli affari esteri Franco Frattini;
- il Presidente dell'Organismo centrale di raccordo minori comunitari non accompagnati, Prefetto Mario Ciclosi;
- il Prefetto di Agrigento Umberto Postiglione,
- il presidente del Comitato per i minori stranieri Giuseppe Silveri;
- il delegato dell'ANCI alle politiche migratorie Fabio Sturani;
- il sostituto procuratore presso il Tribunale per i minorenni di Roma Simonetta Matone;
- l'assessore della regione Sicilia con delega alla famiglia, politiche sociali e autonomie locali Francesco Scoma;
- i rappresentanti dell'Associazione Telefono azzurro;
- i rappresentanti di Save the Children;
- i rappresentanti dell'Associazione Giovanni XXIII;
- il direttore generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali Natale Forlani;
- il professore associato di radiologia dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» Ernesto Tomei.

Inoltre, erano state effettuate due missioni conoscitive: la prima a Lampedusa nell'ottobre del 2008, presso il Centro di identificazione ed espulsione per i migranti provenienti dal Nord Africa, che si rivelò determinante per l'avvio dell'indagine conoscitiva stessa e, l'altra, a Bucarest nel luglio 2009 per poter verificare sulla pratica l'attuazione dell'accordo bilaterale italo-rumeno in materia di cooperazione nel campo dell'adozione e dell'affido di minori comunitari. Durante queste due missioni centrale è stato il dialogo con le ONG presenti sul campo, tra cui Save the Children, per poter inquadrare la problematica da una prospettiva ancora più interna.

Il 21 aprile 2009 la Commissione bicamerale ha approvato una risoluzione relativa ai

---

<sup>155</sup>Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza Indagini Conoscitive:  
[http://parlamento.camera.it/organismi\\_bicamerale/16/71/73/80/115/scheda\\_Commissione.asp?i=8](http://parlamento.camera.it/organismi_bicamerale/16/71/73/80/115/scheda_Commissione.asp?i=8)

minori stranieri non accompagnati<sup>156</sup>, che conteneva specifici impegni da adottare da parte del Governo per sopperire a determinate criticità emerse durante le prime indagini della Commissione, e il documento conclusivo a seguito dell'indagine, evidenziando le carenze del sistema di accoglienza e di integrazione dei minori e individuando possibili spunti di intervento normativo per poter superare le criticità ancora presenti. L'indagine conoscitiva, durata tre anni, ha evidenziato delle lacune già al momento dello sbarco, in cui i minori, condotti nei centri di prima accoglienza, erano identificati. Da qui è emersa la necessità di una tempestiva procedura di identificazione per una gestione coordinata delle presenze, verificate da una vera e propria *task force*, formata da personale altamente specializzato e da rappresentanti delle ONG accreditate.

Save the Children, nell'audizione svolta nel corso dell'indagine in questione, ha permesso di conoscere non solo le caratteristiche del sistema di accoglienza e gestione dei minori stranieri non accompagnati, ma anche la natura e il ruolo dei soggetti che operavano nello svolgimento di questa funzione. Inoltre, si è evidenziata l'esigenza di creare iniziative a supporto della formazione del personale, militare e non, da disporre nei punti maggiormente strategici per i flussi migratori e in stretta collaborazione con il personale delle ONG accreditate. D'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e in collaborazione con le ONG si è proposto di creare una sorta di *road map* con percorsi di emigrazione assistiti per i minori non accompagnati in transito in Italia con l'obiettivo di ricongiungersi con i loro familiari in altri paesi europei.<sup>157</sup>

La legge 3 agosto 2009, n. 112 recante "Modifica della denominazione e delle competenze della Commissione parlamentare per l'infanzia di cui all'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451" ha integrato le competenze della Commissione, estendendole anche all'adolescenza e, di conseguenza, rinominandola Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

### **2.5.2. Risoluzione del Parlamento europeo in tema di tutela dei minori non accompagnati**

Anche il Parlamento europeo aveva in passato espresso la necessità di un quadro normativo adeguato che andasse a tutelare i minori stranieri. La Risoluzione del

---

<sup>156</sup> Camera dei Deputati: Doc. XXIV-bis, n. 1

<http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/xhtml/2009/04/21/36/leg.16.bol0166.data20090421.com36.html#data.20090421.com36.bollettino.sede00020.tit00010>

<sup>157</sup> Ibidem

Parlamento europeo del 12 settembre 2013<sup>158</sup> sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE ha evidenziato alcune raccomandazioni generali in cui emerge che l'interesse del minore deve essere considerato preminente sia dallo sguardo delle autorità pubbliche sia dalle istituzioni private. Tra i vari punti descritti ha condannato le carenze normative presenti in materia di protezioni dei minori non accompagnati e denunciato le condizioni di accoglienza.

All'interno della risoluzione il Parlamento ha invitato la Commissione Europea a elaborare linee strategiche vincolanti per tutti gli Stati membri, questi dovrebbero creare una norma minima uniforme che tenga conto di ogni fase del processo di accoglienza e integrazione del minore, dall'arrivo nel territorio europeo fino all'assegnazione di una sistemazione stabile. Inoltre, il Parlamento invita gli Stati membri ad adottare strategie nazionali sulla base di questi orientamenti strategici, e di designare un punto di contatto nazionale in grado di coordinare l'applicazione di specifiche misure e azioni concrete; infine, la Commissione è sollecitata a monitorare costantemente, in collaborazione con un gruppo di esperti, la situazione e le azioni intraprese nei vari Stati membri, e a presentare una relazione annuale innanzi al Parlamento e al Consiglio.

### **2.5.3. Lavori Parlamentari per l'approvazione della legge**

Il testo della proposta di legge, ideato e scritto direttamente da Save the Children, è stato presentato in Parlamento il 4 ottobre 2013<sup>159</sup>, durante la XVII Legislatura, con la presentazione della proposta di legge A. C. 1658 a prima firma della deputata Sandra Zampa<sup>160</sup> (PD) e altri deputati appartenenti in modo trasversale alla maggioranza e all'opposizione.

L'obiettivo dell'intervento normativo era quello di apportare modifiche sostanziali al

---

<sup>158</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0387\\_IT.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0387_IT.html?redirect). L'istituto della risoluzione è un atto adottato all'unanimità dal Parlamento europeo in merito ad un rapporto presentato da una delle sue Commissioni. Essa svolge il ruolo di una raccomandazione, rappresenta quindi un atto non vincolante indirizzato al Consiglio dell'Unione Europea: si tratta, come nel caso delle dichiarazioni, di documenti non intesi ad avere effetti giuridici. Art. 288 TFUE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:recommendations&from=IT>

<sup>159</sup> Atto Camera 1658 Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati, inizia il 4 ottobre 2013 <https://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=1658&sede=&tipo=>

<sup>160</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l'attività parlamentare svolta, si veda il link: [https://www.camera.it/leg17/29?tipoAttivita=attivita&tipoVisAtt=&tipoPersona=&shadow\\_deputato=302850&idLegislatura=17](https://www.camera.it/leg17/29?tipoAttivita=attivita&tipoVisAtt=&tipoPersona=&shadow_deputato=302850&idLegislatura=17)

testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, al fine di poter delineare una disciplina unitaria organica sui minori stranieri non accompagnati<sup>161</sup>.

Il 23 dicembre 2013, il Presidente della Camera Laura Boldrini ha assegnato il progetto di legge in sede referente alla I Commissione Affari Costituzionali, scegliendo come relatore la deputata Barbera Pollastrini (PD)<sup>162</sup>, il progetto è rimasto fermo per molto tempo per poi essere ripreso e presentato in Commissione il 3 giugno 2014.

All'interno dell'ordinamento italiano la materia era regolamentata da disposizioni presenti in diversi provvedimenti, nello specifico negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"), nonché nel relativo regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286") e nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 dicembre 1999, n. 535 recante "Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286". Altre disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati erano contenute nel decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142, recante "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale"<sup>163</sup>.

Con particolare riferimento ai minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale, oltre al già citato decreto legislativo n. 142 del 2015, si applicavano alcune disposizioni del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri

---

<sup>161</sup> Vi è un'ampia convergenza fra i commentatori della normativa italiana in tema dei diritti dei migranti nel sottolineare come essa si configuri come complessa e contraddittoria anche per l'accavallarsi di circolari e ordinanze ministeriali, peraltro sovente non applicate, che hanno dato luogo a «enormi difficoltà di orientamento», consentendo le «più disparate prassi giudiziarie» Giovannetti M., *Le politiche e le pratiche di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*, in *Minori Giustizia*, 3, 2008, p. 175.

<sup>162</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l'attività parlamentare svolta, si veda il link : [https://www.camera.it/leg18/29?tipoAttivita=attivita&tipoVisAtt=&tipoPersona=&shadow\\_deputato=34180&idLegislatura=18](https://www.camera.it/leg18/29?tipoAttivita=attivita&tipoVisAtt=&tipoPersona=&shadow_deputato=34180&idLegislatura=18)

<sup>163</sup> Si veda Dossier Senato. 448 febbraio 2017, *Minori stranieri non accompagnati*, Note sull'A.S. n. 2583A

ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato” per quanto riguardava le procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 19; art. 6, co. 2 e 3; art. 26, co. 5 e 6), e del decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251 recante “Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta” (art. 28)<sup>164</sup>.

Il testo del progetto di legge (A.C. 1658) è stato discusso per la prima volta in Commissione I, Affari Costituzionali il 3 giugno 2014. In fase di presentazione, la relatrice Barbara Pollastrini (PD) ha evidenziato preliminarmente «lo spirito trasversale agli schieramenti politici che si cela dietro questo progetto di legge depositato da deputati e deputate di diversi partiti e movimenti, di maggioranza e opposizione».<sup>165</sup> Nel suo discorso di presentazione del progetto di legge ha affermato che il testo in esame si basa sui dati ufficiali forniti dal Ministero degli Interni a tutti i Partner del progetto Praesidium<sup>166</sup> del 2008 (OIM, UNHCR, Croce Rossa) e da *Save the Children*, associazione che ha contribuito con particolare interesse alla stesura di tale proposta di legge.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> Si veda Camera dei Deputati, Dossier Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati 1658-A <https://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0296A.Pdf>

<sup>165</sup> I firmatari del progetto di legge sono: Sandra Zampa (PD), Maria Rosaria Carfagna (PDL), Sofia Amodio (PD), Paolo Beni (PD), Paola Binetti (SCpI), Paola Bragantini (PD), Vincenza Bruno Bossio (PD), Salvatore Capone (PD), Elena Carnevali (PD), Antimo Cesaro (SCpI), Celeste Costantino (Sel), Angelo Antonio d'Agostino (Sel), Matteo dell'Osso (M5S), Massimo Felice De Rosa (M5S), Lorenzo Dellai (SCpI), Aniello Formisano (Misto), Nicola Fratoianni (Sel), Adriana Galgano (SCpI), Sandro Gozi (PD), Giuseppe Guerini (PD), Vanna Iori (PD), Florian Kronbichler (SEL), Matteo Mantenero (M5S), Mario Marazziti (SCpI), Gennaro Migliore (SEL), Marisa Nicchi (SEL), Roberta Oliaro (SCpI), Teresa Piccione (PD), Nazzareno Pillozzi (SEL), Stefano Quaranta (SEL), Roberto Rampi (PD), Daniela Sbröllini (PD), Chiara Scuvera (PD), Giulio Cesare Sottanelli (SCpI) e Maria Valentina Vezzali (SCpI).

<sup>166</sup> Il progetto Praesidium, è stato avviato dal Ministero dell'Interno, in partenariato con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la Croce Rossa Italiana (CRI) e, dal 2008, con Save the Children Italia ed è finalizzato al potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori via mare che interessano la frontiera sud dell'Italia.

<sup>167</sup> Camera dei Deputati, Sede Referente Commissione I, Resoconti delle Giunte e Commissioni, 3 giugno 2014. La Deputata Pollastrini inoltre sottolinea «altresì come non manchino altre bussole importanti. Ricorda infatti come la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, dopo una seria indagine conoscitiva, aveva approvato il 21 aprile 2009, una risoluzione con l'invito al Governo e al Parlamento a procedere sia con un piano d'azione dotato dei fondi necessari sia con un adeguamento legislativo utile a attualizzare le norme e omogeneizzare gli interventi su scala nazionale. D'altronde osserva che la Convenzione su diritti dell'infanzia e dell'adolescenza approvata dall'Onu il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991 costituisce, se ce ne fosse bisogno, un dovere in più ad intervenire. Un dovere che, a suo avviso, dovrebbe scuotere l'intera Europa a costruire programmi condivisi di cittadinanza che recuperino, in tempi rapidi, la sua storia migliore. Sottolinea che l'Italia è un Paese che

Dall'intervento del relatore nella presentazione del testo, che ha sottolineato la trasversalità dell'appoggio al progetto di legge, emerge qui l'importanza dei lavori in Commissione, in grado di creare un ambiente favorevole dove è più facile raggiungere intese trasversali<sup>168</sup> e di coinvolgere i vari portatori di interesse tramite le consultazioni.

Nell'audizione del 10 settembre 2014 vengono ascoltati alcuni interlocutori chiave:

- Vincenzo Spadafora, Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- Camilla Orlandi, Anci;
- Raffaella Milano, Save the Children;
- Antonello Ciervo, Associazione studi giuridici sull'immigrazione;
- Federica Sorge, Associazione «Progetti Diritti»;
- Gennaro Santoro, Associazione Antigone;
- Valentina Brinis, Associazione «A Buon Diritto»;
- Giacomo Guerrera, Unicef;
- Saulini, Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- Clara Vidale, Sindaco di Forni Avoltri<sup>169</sup>.

In questa sede Save the Children ha sottolineato l'urgenza di una rapida approvazione del progetto di legge, descrivendo la situazione emergenziale che vivono i minori stranieri.

---

sa reagire, trovare generosità e che non rinuncia a un orizzonte di umanizzazione ma all'intera Europa spettano maggiori responsabilità e l'onere di investimenti che non possono essere lasciati sulle spalle nostre. Perché ritiene che lo strazio delle coscienze per quelle immagini di bimbi nella profondità del Mediterraneo riguarda tutto l'Occidente e un' Europa che finalmente rimetta al centro – nell'incontro tra differenti culture, religioni, appartenenze – il valore unico della persona tanto più se indifesa, sola e perseguitata prima o  
almeno come i conti sui  
Pil.» <https://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2014&mese=06&giorno=03&view=&Commissione=01&pagina=data.20140603.com01.bollettino.sede00040.tit00020#data.20140603.com01.bollettino.sede00040.tit00020>

<sup>168</sup>Cfr. Mazzei G., *Lobby della trasparenza*, Centro di documentazione giornalistica, Roma, 2010, pp. 124-126.

<sup>169</sup> Forni Avoltri è un comune in provincia di Udine di 600 abitanti, il sindaco è stato chiamato in audizione per dare la sua testimonianza di problematiche relative all'accoglienza e alla gestione dei minori stranieri all'interno dei piccoli comuni. Nel 2014, infatti, Forni Avoltri aveva rischiato di andare fuori bilancio per le spese di gestione dei minori, a carico dei comuni. La gestione dei minori migranti non accompagnata da parte degli enti locali si configura in parte come problematica, infatti «che gli enti locali, per legge, hanno competenza sulla permanenza dei minori stranieri e sulle modalità del soggiorno nelle comunità, sono necessariamente vincolati a criteri di economicità nel predisporre i programmi di intervento nei confronti dei minori stranieri, dovendone sopportare i costi. Ne deriva una forte eterogeneità, peraltro peculiare delle politiche sociali verso gli immigrati nella loro generalità anche sotto l'aspetto del ruolo svolto dal terzo settore, nelle politiche di pronta accoglienza, che devono essere attivate dagli enti locali non appena un minore viene segnalato dai servizi sociali o viene rintracciato dalle forze dell'ordine, e di accompagnamento educativo nelle comunità cosiddette di seconda accoglienza o in altre strutture residenziali.». Moro A.C., *Minori stranieri e tutela giuridica*, a cura di Belotti V., Maurizio R., *Minori stranieri in carcere*, 2006, pp. 21-74. Si veda anche: Bertozzi R., *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 226.

Ha inoltre messo in luce alcuni aspetti da rivedere all'interno del testo del progetto di legge; infatti successivamente alla deposizione del testo, Save the Children ha continuato a raccogliere testimonianze dirette, utili per arricchire e migliorare ulteriormente la proposta in fase emendativa. Nello specifico l'associazione ha chiesto di ampliare la rete dello SPRAR anche ai minori stranieri non richiedenti asilo, per poter garantire un'accoglienza di lunga durata per mezzo di interventi specializzati alle esigenze dei bambini, invocando un maggior coinvolgimento dei servizi sociali pubblici, sia nel momento di identificazione sia nella definizione della cartella sociale del minore.<sup>170</sup> Durante i lavori in Commissione si era raggiunto un ampio consenso tra i gruppi di maggioranza e opposizione anche durante l'esame degli emendamenti.<sup>171</sup> Durante i lavori in Commissione si era raggiunto un ampio consenso tra i gruppi di maggioranza e opposizione anche durante l'esame degli emendamenti. La proposta era stata inviata in sede consultiva alle commissioni competenti, registrando parere favorevole delle Commissioni Giustizia, Affari esteri, Cultura, Affari sociali, Politiche dell'UE, Lavoro e di quella per le questioni regionali seppur con alcune osservazioni<sup>172</sup>. La Commissione Bilancio inizialmente non aveva espresso una valutazione, richiedendo che la Commissione Affari Costituzionali svolgesse un'istruttoria supplementare in

---

<sup>170</sup> Camera dei Deputati, Commissione I Affari Costituzionali, Resoconto stenografico indagine conoscitiva, 10 settembre 2014. Si evidenzia in particolare l'intervento di Raffaella Milano di Save the Children.

[https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01\\_minori/2014/09/10/leg.17.stencomm.data20140910.U1.com01.indag.c01\\_minori.0001.pdf](https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_minori/2014/09/10/leg.17.stencomm.data20140910.U1.com01.indag.c01_minori.0001.pdf)

<sup>171</sup> La proposta era stata inviata in sede consultiva alle commissioni competenti, registrando parere favorevole delle Commissioni Giustizia, Affari esteri, Cultura, Affari sociali, Politiche dell'UE, Lavoro e di quella per le questioni regionali seppur con alcune osservazioni: La Commissione parlamentare per le questioni regionali in sede consultiva ha espresso parere favorevole con le seguenti osservazioni: all'articolo 11, Commissione di merito deve valutare l'opportunità di prevedere che la formazione dei tutori volontari debba avvenire da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza – tramite modalità stabilite dai regolamenti regionali; all'articolo 14, comma 3, Commissione di merito deve valutare l'opportunità di sostituire le parole: «ove possibile» con le seguenti: «ove necessario». La Commissione Bilancio inizialmente non aveva espresso una valutazione, richiedendo che la Commissione Affari Costituzionali svolgesse un'istruttoria supplementare in merito a profili finanziari. A seguito di alcune novità del quadro legislativo, relative al decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142 che recepiscono direttive 2013/32 dell'Unione Europea (procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale) e del 2013/33 (relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) anche la Commissione Bilancio ha rilasciato parere favorevole con condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

<sup>172</sup> La Commissione parlamentare per le questioni regionali in sede consultiva ha espresso parere favorevole con le seguenti osservazioni: all'articolo 11, Commissione di merito deve valutare l'opportunità di prevedere che la formazione dei tutori volontari debba avvenire da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza – tramite modalità stabilite dai regolamenti regionali; all'articolo 14, comma 3, Commissione di merito deve valutare l'opportunità di sostituire le parole: «ove possibile» con le seguenti: «ove necessario».

merito a profili finanziari<sup>173</sup>. A seguito di alcune novità del quadro legislativo, relative al decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142 che recepisce direttive 2013/32 dell'Unione Europea (procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale) e del 2013/33 (relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) anche la Commissione Bilancio ha rilasciato parere favorevole con condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Il 3 agosto 2016 viene adottato in Commissione un nuovo testo base della proposta con titolo modificato in “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, senza però stravolgere l'impianto, anche a detta della stessa relatrice Pollastrini, con modifiche sulla base del nuovo quadro normativo introdotto con il d.lgs. 142 del 2015. L'Onorevole Sandra Zampa, descrivendo l'iter di approvazione della legge, ha spiegato le motivazioni delle modifiche del testo: «Il testo della legge, dal momento della sua presentazione fino all'approvazione, ha subito dei cambiamenti, anche a seguito delle audizioni svolte, per recepire il più possibile i punti di vista e le osservazioni, talvolta divergenti, dei vari schieramenti interni alla commissione, in modo da facilitarne l'approvazione. In Commissione Affari Costituzionali, nello specifico, sono state apportate molte modifiche per giungere a un compromesso in grado di ottenere il voto favorevole da parte di esponenti di destra e centrodestra.»<sup>174</sup>

Con il nuovo testo, il giorno 11 ottobre 2016, vengono approvati in Commissione i seguenti 5 emendamenti:

N. emendamento	Testo	Presentato da:
3.5 Articolo 3	Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente: b-bis). al medesimo comma 4 dell'articolo 31, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: <i>Il Tribunale per i minorenni decide tempestivamente e comunque non oltre 30 giorni.</i>	Sisto, Centemero, Ravetto (Forza Italia-il Popolo della Libertà- Berlusconi Presidente) Rondini (Lega Nord e Autonomie-Lega dei Popoli-Noi con Salvini)

<sup>173</sup> «Uscì infatti con una relazione negativa da parte del MEF che bloccava l'iter in quanto le spese non potevano essere quantificate vista l'impossibilità di prevedere il numero di arrivi dei minori migranti.» Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell'intervista si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>174</sup> Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell'intervista si rimanda all'appendice di questa tesi.

5.39 Articolo 5	<i>Al comma 1, capoverso Art. 19-bis, comma 6, dopo le parole: adeguatamente formati, aggiungere le seguenti: e ove necessario in presenza di un mediatore culturale</i>	Costantino, (Sinistra italiana-Sinistra ecologia libertà-Possibile-Liberi e Uguali); Quaranta, D'Attorre (Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista)
5.3. Articolo 5	<i>Al comma 1, capoverso Art. 19-bis, comma 6, dopo le parole: adeguatamente formati, aggiungere le seguenti: e ove necessario in presenza di un mediatore culturale.</i>	Dadone, Loreface, Dieni, Colonnese, Brescia, Ceconi, Cozzolino, Toninelli, D'Ambrosio, Nuti (Movimento 5 Stelle)
5.16. Articolo 5	<i>Al comma 1, capoverso ART. 19-bis, comma 9, sostituire le parole: nel termine di trenta giorni davanti al tribunale per i minorenni con le seguenti: in sede di reclamo ai sensi degli articoli 737 e successivi del codice di procedura civile. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro 10 giorni, e ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione.</i>	Giorgis, Fabbri (Partito Democratico)
12.5. Articolo 12	<i>Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:  c) al comma 3, primo periodo, sono apportate le seguenti modificazioni: 1. Dopo le parole: il minore si trova, sono aggiunte le seguenti: fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in un altro comune; 2. aggiungere, in fine, le seguenti parole: tenendo in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del minore.</i>	Costantino (Sinistra Ecologia e Libertà), Quaranta (Sinistra Ecologia e Libertà), D'Attorre. (Partito Democratico)

Il testo è stato discusso in Assemblea il 24 e il 26 ottobre 2016 e approvato con 333 voti favorevoli, 11 contrari dei gruppi parlamentari di Lega Nord e Autonomie- Lega dei Popoli- Noi con Salvini e Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale e 16 astenuti del gruppo di Forza Italia- Il popolo della Libertà-Berlusconi Presidente, il progetto di legge è stato quindi trasmesso al Senato.

Trasmesso al Senato in data 28 ottobre 2016 (S. 2583), è stato assegnato tre giorni più tardi alla Commissione I Affari Costituzionali in sede referente il 31 ottobre 2016 e accorpato ad un altro disegno di legge presentato dalla Senatrice Francesca Puglisi (PD)<sup>175</sup>, (S.1295) recante “Misure per la protezione e la tutela delle persone straniere di minore età non accompagnate”. Durante la discussione in Commissione il relatore Riccardo Mazzoni<sup>176</sup> (AL-A) ha segnalato la necessità di accelerare l’iter del provvedimento, ricordando perfino le sollecitazioni del Papa<sup>177</sup>, espresse durante la Giornata mondiale del rifugiato, per l’adozione di misure di tutela a favore dei minori stranieri giunti sul territorio italiano.<sup>178</sup>

Durante l’esame in Commissione Affari Costituzionali, sono stati comunque approvati alcuni emendamenti<sup>179</sup>:

N. emendamento	Testo	Presentato da:
7.100	Al comma 1, apportare le seguenti modificazioni: a) al capoverso 1-bis, sostituire la parola: «promuovono» con le seguenti: « <i>possono promuovere</i> »; b) dopo il capoverso 1-bis, inserire il seguente: « <i>1-ter. Dall’attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci</i> ».	Mazzoni (AL-A)
11.100	Al comma 1, terzo periodo, dopo le parole: «Nelle regioni» inserire le seguenti: « <i>e nelle province autonome di Trento e di Bolzano</i> » e sostituire le parole: «del Garante nazionale» con le seguenti: « <i>dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza</i> ».	Mazzoni (AL-A)
12.100	Al comma 1, lettera a), sostituire le parole: «e alle risorse» con le seguenti: « <i>ed è, comunque, stabilita nei limiti delle risorse</i> ».	Mazzoni (AL-A)
16.100	Al comma 1, capoverso 4-quater, sostituire l’ultimo periodo con il seguente: « <i>Per l’attuazione delle disposizioni contenute nel presente comma è autorizzata la spesa di 771.470 euro annui a decorrere dall’anno 2017</i> ».	Mazzoni (AL-A)

<sup>175</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l’attività parlamentare svolta, si veda il link: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Attsen/00029165.htm>

<sup>176</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l’attività parlamentare svolta, si veda il link: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Attsen/00025464.htm>

<sup>177</sup> Per ulteriori approfondimenti sull’intervento del Papa si rimanda al paragrafo 2.7.2 di questo elaborato

<sup>178</sup> Senato della Repubblica: Sull’esame dei disegni di legge nn.2583 e 1295 (protezione dei minori stranieri non accompagnati), resoconto sommario n.457 del 7 febbraio 2017

<sup>179</sup> Si veda Dossier Camera n. 172/2, 3 marzo 2017. In sede consultiva i pareri delle commissioni: Affari esteri, Giustizia, Sanità, Unione Europea e Questioni regionali hanno dato esito favorevole, mentre in Commissione Bilancio il parere è stato non ostativo

21.100	<p>Sostituire il comma 2 con i seguenti:</p> <p><i>«2. Agli oneri derivanti dagli articoli 16 e 17, comma f3, pari a 925.550 euro annui a decorrere dall'anno 2017, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.</i></p> <p><i>2-bis. Dall'attuazione della presente legge, a eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 16 e all'articolo 17, comma 3, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</i></p> <p><i>2-ter. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».</i></p>	Mazzoni (AL-A)
--------	---	-------------------

Durante l'esame in Commissione, quindi, sono state introdotte modifiche relative, in particolare, alla copertura finanziaria di alcuni articoli (articoli 7, 12, 16 e 21) e ad una maggiore specifica dell'ambito di applicazione dell'articolo 11, in cui la sono state incluse anche le Province Autonome di Trento e di Bolzano nelle previsioni degli elenchi dei tutori volontari disponibili formati dai Garanti regionali.

L'Assemblea di Palazzo Madama il primo marzo 2017, tramite votazione nominale a scrutinio simultaneo, ha approvato con modificazioni il disegno di legge con 170 favorevoli, 50 contrari e 8 astenuti. Si sono espressi negativamente i seguenti gruppi parlamentari: Popolo della Libertà, Lega Nord e Autonomie e alcuni senatori del gruppo misto; mentre gli otto senatori astenuti apparivano più eterogenei all'interno del Gruppo Misto e al gruppo Conservatori, Riformisti italiani, Gruppo Alternativa Popolare - Centristi per l'Europa e Movimento 5 Stelle. Da questa votazione è riemersa, anche in questa fase, l'ampia e solida maggioranza dietro al progetto di legge sostenuto da più schieramenti politici.

Il primo marzo 2017 il testo è tornato in seconda lettura alla Camera e, dopo il necessario e ulteriore esame in Commissione, è stato votato dalla plenaria. Dopo 4 anni dalla presentazione il progetto di legge viene approvato definitivamente in Assemblea il 29 marzo 2017<sup>180</sup> con 375 voti favorevoli, 13 contrari, e 41 astenuti (i voti contrari e gli astenuti si sono riscontrati tra i deputati dei gruppi parlamentari di Lega Nord e

<sup>180</sup> Camera dei Deputati Lavori Preparatori dei Progetti di Legge AC. 1658-B  
<https://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=1658-B&sede=&tipo=>

Autonomie- Lega dei Popoli- Noi con Salvini e Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale e Forza Italia- Il popolo della Libertà-Berlusconi Presidente).

*Descrizione tempistiche per discussione e approvazione legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".*

<b>AVVENIMENTO</b>	<b>DATA</b>	<b>GIORNI</b>
Presentazione DDL alla Camera (AC 1658-A)	4 ottobre 2013	/
Conclusione esame in Commissione	20 ottobre 2016	1112
Approvazione Camera	26 ottobre 2016	6 (1118)
Assegnazione DDL in Commissione Senato (AS 2583)	31 ottobre 2016	5 (1123)
Conclusione esame in Commissione	22 febbraio 2017	114 (1237)
Approvazione Senato con modificazioni	1° marzo 2017	7 (1244)
Assegnazione in Commissione Camera (AC 1658-B)	8 marzo 2017	7 (1251)
Conclusione esame in Commissione	16 marzo 2017	8 (1259)
Approvazione definitiva II Lettura	29 marzo 2017	13 (1272)
<b>Totale</b>		<b>1272</b>

L'iter parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47 è durato dunque di 1.272 giorni, ben al di sopra della tendenza fatta registrare nella XVII Legislatura, dove per l'approvazione dei provvedimenti di iniziativa parlamentare occorrevano in media 595 giorni. Dunque, emerge in modo evidente la prassi di un bicameralismo alternato, «per la maggior parte delle leggi risulta sufficiente una sola lettura in entrambe le Camere: l'88% dei decreti-legge, l'87,4% dei provvedimenti governativi diversi dai decreti-legge e il 63% dei provvedimenti di iniziativa parlamentare<sup>181</sup>».

Emerge inoltre una peculiarità non diffusa, ovvero, la necessità del ricorso alla navetta

<sup>181</sup> Camera dei Deputati, La Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2017-18, XVIII legislatura, Roma, 2018, p. 8

parlamentare, dal momento che, per la maggior parte delle leggi approvate nella legislatura, era risultata sufficiente una sola lettura in entrambe le Camere, nello specifico per il 63% dei provvedimenti di iniziativa parlamentare<sup>182</sup>.

Quindi, nonostante l'ampia convergenza parlamentare rispetto all'interesse nella tutela dei minori e i molteplici richiami all'accelerazione delle tempistiche, c'è stato bisogno di un iter parlamentare lungo per l'approvazione della legge e di continue sollecitazioni, interne ed esterne alla politica.<sup>183</sup>

## **2.6. Tecniche di lobbying utilizzate**

Dopo la ricostruzione dell'iter parlamentare che ha portato all'approvazione della legge si andranno ora a ricostruire i vari passaggi della strategia di lobbying, interni ed esterni al processo normativo.

L'attività di Save the Children è stata trasversale, sia dal punto di vista di sensibilizzazione sulla tematica tramite advocacy sia con continui e costanti contatti con interlocutori istituzionali per delineare una prima stesura del testo della proposta di legge da parte dell'associazione stessa.

### **2.6.1. Individuazione dell'interesse da rappresentare**

La fase iniziale di ogni attività di lobbying è costituita nell'individuazione e definizione dell'interesse particolare da dover tutelare; ciò prevede l'approfondimento delle tematiche più rilevanti, quali l'assunzione di una posizione condivisa dalla coalizione dominante per poter sostenere i propri interessi e l'esplicitazione degli interessi e degli obiettivi perseguiti attraverso un'esauriente ed efficace argomentazione<sup>184</sup>.

Nel caso oggetto di studio l'interesse individuato è rappresentato dalla tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Occorre analizzarlo con precisione per presentarlo ai decisori nel modo più chiaro possibile.

Sfruttando la sua esperienza a stretto contatto con i minori, Save the Children ha individuato le principali problematiche che rendevano indispensabile un nuovo intervento

---

<sup>182</sup> Ibidem

<sup>183</sup> Si rimanda all'intervista in appendice all'Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021.

<sup>184</sup> Cfr. Scarcella S., *Manuale di Lobbying e Public Affairs*, Lucana stampe arti grafiche, Acerenza. 2018 p 187

normativo. È emerso che l'assenza di procedure standardizzate per l'accertamento dell'età del minore e la mancanza di assistenza legale si configuravano come i primi due aspetti critici nella prima fase di gestione dell'accoglienza. Inoltre, i tempi di permanenza nelle strutture si rivelavano sempre troppo lunghi, ostacolando i percorsi di integrazione dei minori. Anche le tempistiche di nomina del tutore si rivelavano complesse (con oltre 6 mesi di attesa), tempo eccessivamente dilatato considerando il ruolo chiave che svolge il tutore per il minore<sup>185</sup>. Il tutore infatti, rappresenta una sorta di "porta di accesso" ai diritti riconosciuti dall'ordinamento: il Sistema Sanitario Nazionale, la scuola, il permesso di soggiorno, la protezione internazionale, l'assistenza legale e le riunificazioni familiari.<sup>186</sup>

Le problematiche strettamente connesse al fenomeno dei minori stranieri non accompagnati erano state già studiate ed approfondite in numerosi paper e rapporti redatti da Save the Children, grazie ai quali è stato possibile conoscere la tematica a fondo in modo da elaborare una proposta normativa precisa ed efficace da cui è scaturito il testo del progetto di legge in questione, scritto da Save the Children e presentato a diversi parlamentari il 25 luglio 2013<sup>187</sup>.

Per conoscere al meglio la tematica e sensibilizzare l'opinione pubblica e i decisori Save the Children ha redatto numerosi rapporti in cui si evidenzia il problema dei minori stranieri. Il secondo Rapporto Annuale "I minori stranieri in Italia, L'esperienza e le raccomandazioni di Save the Children"<sup>188</sup> evidenzia una delle criticità più importanti nella definizione della problematica per cogliere a pieno la rilevanza del fenomeno: la difficoltà di individuare una stima attendibile della popolazione minorile non accompagnata presente non regolarmente nel territorio italiano. Il Comitato per i minori stranieri (CMS) fornisce i seguenti dati nella tabella, provando a delineare un quadro attendibile sui numeri dei minori stranieri non accompagnati:

---

<sup>185</sup> Camera dei Deputati: Commissione I Affari Costituzionali, Resoconto stenografico indagine conoscitiva, 10 settembre 2014

<sup>186</sup>Fonte: Nomis F., *Strategie di advocacy per promuovere e tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* Save the Children, Corso di Teoria e Tecniche del Lobbying, Luiss 16 ottobre 2018

<sup>187</sup> Nomis F., da una dichiarazione rilasciata alla sottoscritta in data 16 gennaio 2020

<sup>188</sup> *I minori stranieri in Italia, L'esperienza e le raccomandazioni di Save the Children*, Secondo rapporto annuale, 2011

**TABELLA 3 - DISTRIBUZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI  
PER ETÀ ANAGRAFICA AL 31 AGOSTO 2010**

ANNI	IDENTIFICATO	NON IDENTIFICATO	TOTALE
0-6	10	59	69
7-14	152	461	613
15	109	431	540
16	239	858	1.097
17	643	1.904	2.547
<b>TOTALE</b>	<b>1.153</b>	<b>3.713</b>	<b>4.866</b>

*Fonte: Minori stranieri non accompagnati censiti dal CMS*

I dati evidenziano che i minori stranieri non accompagnati censiti dal CMS al 31 agosto 2010 sono stati quasi 5000, all'interno dei quali spiccano in proporzione considerevole i minori non identificati. Tra di loro si registra una significativa concentrazione nella fascia di età compresa tra i 15 e i 17 anni che rappresentano l'86% della popolazione dei minori non accompagnati. Questo dato induce a pensare che possa trattarsi di migranti economici, il cui progetto migratorio è caratterizzato dal desiderio e dalla necessità di trovare un'occupazione.

La definizione dell'interesse da rappresentare passa anche tramite diversi canali comunicativi, dichiarazioni in comunicati stampa volte a denunciare le problematiche che Save the Children registra ogni giorno. Sempre nel medesimo rapporto, Raffaella Milano, Responsabile Programmi Italia-Europa di Save the Children Italia, evidenzia i numerosi ostacoli normativi che si presentano: «La legge 94/2009<sup>189</sup>, più nota come legge sulla sicurezza, si sta rivelando un ostacolo che interrompe o rende più difficile il percorso d'integrazione intrapreso - spesso con grande abnegazione e impegno - da tanti minori stranieri non accompagnati, i cui viaggi verso l'Italia peraltro sono diventati ancora più rischiosi a seguito della ratifica dell'accordo Italia-Libia avvenuta nel febbraio 2009. La scuola italiana - tradizionale fulcro dell'integrazione - è sempre più in affanno, e la

<sup>189</sup> Legge 15 luglio 2009, n. 94 recante: "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"

previsione di un tetto del 30% di alunni stranieri per classe non ha certo contribuito a migliorare la situazione.»<sup>190</sup>

Il rapporto “Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un’analisi giuridico-fattuale”<sup>191</sup> redatto nel 2014 si pone a conclusione del progetto sostenuto da Save the Children insieme alla Fondazione Basso, a CivicoZero, a MediaAid e alla Scuola Superiore dell’Avvocatura, con il sostegno del Ministero dell’Interno, per la ricerca chiamata “*TuttoMondo*” nell’ambito del Fondo Europeo per l’integrazione dei cittadini di Paesi Terzi<sup>192</sup>. L’obiettivo generale del progetto era finalizzato a migliorare i processi di integrazione dei minori coinvolti, agevolando l’accesso all’informazione legale e promuovendo il dialogo interculturale, tramite un network con le scuole del territorio.

Il progetto si è concentrato a Roma e ha previsto l’attivazione di corsi specializzanti volti a migliorare il processo di integrazione. Si è strutturato in diverse attività che spaziano da un laboratorio giornalistico multimediale per studenti stranieri, italiani e minori non accompagnati, un corso base di reportage e uno sportello di informazione legale, per poter offrire ai partecipanti le giuste competenze per una piena integrazione.

Quelle appena descritte sono solo alcune delle numerose attività promosse da Save the Children per approfondire la tematica da analizzare, evidenziarne le difficoltà sostenendo e supportando tutto il lavoro parlamentare<sup>193</sup>. Solo nel momento in cui si ha ben chiaro l’interesse da rappresentare si può individuare un ulteriore aspetto inerente all’attività di pressione: l’individuazione di interessi contrapposti, inteso come l’insieme delle possibili critiche al progetto di legge da parte dei relativi “oppositori”.

### **2.6.1.1. Interessi convergenti e interessi contrapposti**

---

<sup>190</sup> Save the Children Minori stranieri, Italia: Save the Children, 2010 anno nero per l’integrazione e l’accoglienza <https://www.savethechildren.it/press/minori-stranieri-italia-save-children-2010-anno-nero-1%E2%80%99integrazione-e-1%E2%80%99accoglienza>

<sup>191</sup> Anzaldi A., Guarnier T., *Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un’analisi giuridico-fattuale*, 2014 [https://www.fondazionebasso.it/2015/wp-content/uploads/2015/10/tuttomondo\\_I.pdf](https://www.fondazionebasso.it/2015/wp-content/uploads/2015/10/tuttomondo_I.pdf)

<sup>192</sup> Il Fondo Europeo per l’Integrazione di cittadini di Paesi Terzi -FEI è stato istituito con Decisione 435/2007/CE, nell’ambito del Programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori». L’obiettivo generale del Fondo era quello sostenere e finanziare gli sforzi compiuti dagli Stati membri per permettere a cittadini di paesi terzi provenienti da contesti economici, sociali, culturali, religiosi, linguistici ed etnici diversi di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società europee. Possono beneficiare del fondo: enti pubblici, ONG, organizzazioni internazionali, enti di formazione, parti sociali ed altri enti non profit degli Stati membri.

<sup>193</sup> Onorevole Sandra Zampa, da un’intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell’intervista si rimanda all’appendice di questa tesi.

L'interesse da rappresentare qui preso in analisi si presenta come una tematica sensibile e il tema di fondo può infatti sembrare, agli occhi di un osservatore esterno, ampiamente condivisibile e poco divergente. Risulta dunque complesso delineare con fermezza degli "interessi contrapposti" basati sul coinvolgimento di un potenziale attore leso da tale norma. Secondo Nomis una caratteristica intrinseca dell'intera attività di lobbying inerente al mondo del no profit è che spesso vive un particolare vantaggio, caratterizzato dall'etica<sup>194</sup> che tendenzialmente avvolge gli interessi da rappresentare. Tale caratteristica porta questo tipo di interessi ad essere ampiamente condivisibili o comunque difficilmente attaccabili: l'unico ostacolo che può sorgere è quello di scontrarsi con l'opportunità politica non riuscendo ad entrare all'interno dell'agenda parlamentare.<sup>195</sup> Nel caso di questo progetto di legge non è stato facile individuare possibili "antagonisti" in virtù dell'ampio consenso parlamentare di cui godeva il testo presso tutte le componenti dell'arco costituzionale. Come già evidenziato all'interno della descrizione dell'iter parlamentare<sup>196</sup>, infatti, il testo è stato presentato da parlamentari rappresentanti gruppi sia di centrosinistra sia di centrodestra, rimarcando così come l'esigenza di tutelare i minori, rappresenti una necessità universalmente conosciuta, trasversale a quelle che sono le ideologie dei partiti in parlamento. L'Onorevole Sandra Zampa, infatti, ha evidenziato tale aspetto: «L'obiettivo di Save the Children era quello di non caratterizzare politicamente la legge ma di renderla più trasversale possibile, al di fuori dalle dinamiche marcatamente politiche; occorre quindi trasmettere il messaggio che con la legge sarebbero stati tutelati i diritti dei bambini. Durante i lavori in Commissione Affari Costituzionali ci fu una grande sinergia, anche con esponenti della Lega, probabilmente in virtù della minore esposizione mediatica che caratterizza il voto in commissione. »<sup>197</sup>. Riprendendo alcune delle dichiarazioni di voto espresse durante la seduta alla Camera del

---

<sup>194</sup> Si rimanda al concetto di "etica pubblica", spiegato da Pellegrino G., *Etica pubblica: una piccola introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2015 «Nell'etica pubblica moralità e politica non coincidono, anche se non sono completamente distaccate. Il paradigma dell'etica pubblica prevede la coesistenza di ragioni politiche e morali senza che nessuna di esse sia decisiva. Potrebbero esistere solo ragioni sufficienti, cioè di peso uguale o incomparabile. L'etica pubblica è l'idea che in molti casi le ragioni politiche e quelle morali abbiano peso uguale in modo tale che nessuna prevalga: così l'azione sostenuta dalle ragioni politiche è giusta solo in parte perché potrebbe non essere sostenuta da ragioni morali e viceversa. Ci sono ragioni politiche, dunque, che inducono a compiere azioni che secondo le ragioni morali non andrebbero mai compiute.»

<sup>195</sup> Nomis F., da una dichiarazione rilasciata alla sottoscritta in data 16 gennaio 2020

<sup>196</sup> Si rimanda al paragrafo 2. 5.3 di questo elaborato

<sup>197</sup> Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell'intervista si rimanda all'appendice di questa tesi.

26 ottobre 2016 si può provare a delineare un quadro circa le motivazioni dei voti a favore, contrari e degli astenuti in fase di approvazione della legge. L'Onorevole Andrea Maestri<sup>198</sup>, di Alternativa Libera-Possibile, componente del gruppo misto, ha condiviso a pieno la ratio e le motivazioni sottese alla legge, sottolineando come fosse assolutamente necessaria e non rinviabile. Si è posto, dunque, come favorevole all'approvazione del provvedimento<sup>199</sup>.

L'Onorevole Daniele Capezzone<sup>200</sup>, appartenente al partito di centrodestra Conservatori e Riformisti, nella votazione finale alla Camera ha motivato il suo voto di astensione. Ha riconosciuto e condiviso i presupposti e le intenzioni con le quali il provvedimento è stato ideato. Ha però individuato due equivoci nella sua realizzazione. Il primo era inerente al fenomeno migratorio in sé e all'impostazione eccessivamente "emotiva" del provvedimento, mentre il secondo, più tecnico, risiedeva nel non dividere in due categorie i minori oggetto del provvedimento, unendo bambini e diciassetenni<sup>201</sup>.

Da sottolineare è stato l'intervento dell'Onorevole Francesco Paolo Sisto<sup>202</sup>, appartenente al partito di Forza Italia, che al termine del suo discorso afferma: «Scambiare il diritto all'accoglienza con l'accoglienza a tutti i costi non va bene. Noi non possiamo per questo dare un voto favorevole, però, trattandosi di minori e soltanto per il rispetto di minori, che in qualche modo non possono vedere Forza Italia contro, noi ci limitiamo semplicemente ad un'astensione responsabile, che significa non avallo di questa iniziativa ma rispetto per

---

<sup>198</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l'attività parlamentare svolta, si veda il link: [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Deputati e Organi - Scheda deputato - MAESTRI Andrea \(camera.it\)](#)

<sup>199</sup> Cfr. Dichiarazione di voto di Andrea Maestri, (Alternativa Libera-Possibile), Camera, Seduta n. 699 di mercoledì 26 ottobre 2016. L'Onorevole Maestri sottolinea anche questo aspetto particolarmente utile per comprendere l'andamento della discussione parlamentare: «Sorprende di dover argomentare, difendere, ribadire, di fronte a tante obiezioni strumentali e spesso ideologiche, che ci sono diritti fondamentali e sono quelli di potersi salvare, poter cambiare il proprio Paese se si è in pericolo o se si è in cerca di un futuro migliore e che questo valga tanto più per i minorenni. Sono principi inviolabili, diritti fondamentali che abbiamo sottoscritto in tutti i modi, dalla nostra Costituzione a tutte le convenzioni internazionali.» [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Lavori - Resoconti Assemblea - Dettaglio sedute \(camera.it\)](#)

<sup>200</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l'attività parlamentare svolta, si veda il link: [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Deputati e Organi - Scheda deputato - CAPEZZONE Daniele \(camera.it\)](#)

<sup>201</sup> Cfr. Dichiarazione di voto di Daniele Capezzone (Conservatori e Riformisti), Camera, Seduta n. 699 di mercoledì 26 ottobre 2016 [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Lavori - Resoconti Assemblea - Dettaglio sedute \(camera.it\)](#)

<sup>202</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l'attività parlamentare svolta, si veda il link: [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Deputati e Organi - Scheda deputato - SISTO Francesco Paolo \(camera.it\)](#)

i fini umanitari dell'intervento»<sup>203</sup>. L'Onorevole Daniela Santanchè<sup>204</sup>, sempre di Forza Italia, invece, spiegando il suo voto contrario, ha sottolineato la motivazione ideologica di fondo nei confronti di una legge che non rappresenta la fotografia dell'immigrazione minorile ma che continua a “promuovere un'immigrazione selvaggia”<sup>205</sup>. Come si evince dalle dichiarazioni di voto espresse per annunciare il voto contrario o un'astensione, le motivazioni non sono inerenti al tema in sé riguardante la tutela dei minori stranieri non accompagnati ma si concentrano esclusivamente sui possibili riflessi che il provvedimento potrebbe avere sul fenomeno dell'immigrazione. L'iter di approvazione è stato lungo e dal momento di inizio dei lavori fino alla sua finale discussione in aula alcune dinamiche politiche erano mutate. Ad esempio, per la Lega la tematica dell'immigrazione era tornata ad essere l'argomento principale della discussione e un suo aperto appoggio alla legge avrebbe avuto molta risonanza mediatica.<sup>206</sup> Nel momento della votazione finale il testo arrivato in aula ha ottenuto un'ampia maggioranza con pochissime astensioni e voti contrari; unico elemento da citare sono state le numerose assenze riconducibili a specifiche scelte politiche<sup>207</sup>.

### **2.6.2. L'azione di *Coalition building***

Una volta delineato con precisione l'interesse da rappresentare occorre individuare e mappare gli interessi condivisi e quelli avversi. Mappare interessi affini permette di creare coalizioni per rendere più efficace l'azione di lobbying<sup>208</sup>. «Il concetto di *coalition building* si riferisce alla convergenza su un interesse da parte di gruppi differenti, che

---

<sup>203</sup> Dichiarazione di voto di Daniela Santanchè (Il Popolo della Libertà), Camera, Seduta n. 699 di mercoledì 26 ottobre 2016 [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Lavori - Resoconti Assemblea - Dettaglio sedute \(camera.it\)](#)

<sup>204</sup> Per maggiori informazioni sul profilo biografico e l'attività parlamentare svolta, si veda il link: [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Deputati e Organi - Scheda deputato - GARNERO SANTANCHE' Daniela \(camera.it\)](#)

<sup>205</sup> Cfr. Dichiarazione di voto di Daniela Santanchè (Il Popolo della Libertà), Camera, Seduta n. 699 di mercoledì 26 ottobre 2016 «Questo è semplicemente un modo per continuare e portare avanti questa vostra immigrazione selvaggia, per non dividere tra migranti economici e profughi, e, quindi, questo è il vostro modo di far diventare... concludo e capisco che anche la verità fa molto male. Proprio per questo, pur condividendo le dichiarazioni del collega Sisto, non condivido le conclusioni. L'astensione non mi appartiene come voto, quindi, il mio voto è contrario.» [XVII Legislatura - XVII Legislatura - Lavori - Resoconti Assemblea - Dettaglio sedute \(camera.it\)](#)

<sup>206</sup> Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell'intervista si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>207</sup> Si rimanda al paragrafo 2.5.3 di questo elaborato per il conteggio preciso durante la votazione finale dei contrari e astenuti

<sup>208</sup> Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019 p.241

formano alleanze temporanee su un provvedimento o su una policy pubblica al fine di rafforzare la rappresentazione dell'interesse stesso. La coalizione può essere costruita sulla base di una comunanza di interessi, grazie all'appartenenza allo stesso settore di riferimento o in presenza di un comune target istituzionale nei confronti del quale avviare un'attività di lobbying.»<sup>209</sup> Tale attività è finalizzata a raggiungere più facilmente l'obiettivo canalizzando le energie verso un aumento del consenso «per aumentare l'efficacia del proprio processo di influenza nei confronti delle istituzioni pubbliche».<sup>210</sup> Inoltre, la costruzione e la strutturazione di un *coalition building* incisivo contribuisce ad aumentare le possibilità di disporre di dotazioni finanziarie maggiori. La creazione di forti coalizioni risulta ancora più determinante per le ONG, trovandosi unite nel rappresentare una battaglia comune. Nel paper *Networking for Children's Right, A Guide for NGOs*<sup>211</sup>, viene evidenziato il ruolo delle coalizioni nella realizzazione e nel monitoraggio della convenzione dei diritti dei bambini (CRC) sia a livello nazionale che internazionale. Il documento costituisce uno strumento pratico per supportare le ONG a formare e sostenere le coalizioni per i diritti dei bambini. Al suo interno sono rinvenibili diversi spunti su come promuovere la costruzione di coalizioni, tra cui metodi di difesa dei diritti dei minori ed esempi su come le ONG possono utilizzare sistemi di monitoraggio come il processo di segnalazione al Comitato per i diritti dell'infanzia. Le coalizioni svolgono un ruolo determinante nella tutela dei diritti dei bambini agendo come catalizzatore del cambiamento. Si fondano su una visione comune che parte da un'analisi della società che poggia sulle seguenti basi condivise<sup>212</sup>:

- obiettivi per il cambiamento;
- natura del cambiamento;
- giustificazione della mission e del ruolo della coalizione.

La credibilità della coalizione è l'elemento centrale; oltre ad essere autorevoli, occorre elaborare una strategia di *advocacy* appropriata indirizzata ai responsabili politici, opinion leader, alleati e possibili "oppositori" della coalizione. Si ritiene necessario, a questo punto, per riprendere le fila dell'azione di lobbying, finalizzata all'approvazione della legge sulla tutela dei minori stranieri non

---

<sup>209</sup> Ibidem

<sup>210</sup> Rolando S., Romenti S., *Public Affairs*, in Invernizzi Emanuele, *Manuale di relazioni pubbliche 2, Le competenze e i servizi specializzati*, Mc Graw-Hill, Milano 2006, pp.203-204

<sup>211</sup> *Networking for Children's Right, A Guide for NGOs*, NGO Group for the CRC, 2001

<sup>212</sup> Ibidem

accompagnati, riportare il seguente elenco di portatori di interesse riuniti in un *coalition building* per il progetto di legge preso in analisi<sup>213</sup>:

- Actionaid;
- Ai.Bi. Associazione Amici dei Bambini;
- Asgi Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione;
- Amnesty International Italia;
- Caritas italiana;
- Centro Astalli;
- CIR Onlus Rifugiati;
- Cnca Coordinamento nazionale comunità di accoglienza;
- Comunità di Sant'Egidio;
- Consiglio Italiano per i Rifugiati;
- Comitato Italiano per l'UNICEF;
- CNCA;
- Emergency;
- Medici Senza Frontiere;
- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM);
- Oxfam Italia;
- Save the Children;
- Terre des Hommes Italia onlus;
- UNHCR;
- Unicef.

Il *coalition building* si è mostrato compatto nella fase delle consultazioni per il processo decisionale e con lo stesso assetto unitario ha partecipato al Tavolo di coordinamento nazionale per i minori stranieri non accompagnati presso il Ministero dell'Interno<sup>214</sup>, istituito con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari

---

<sup>213</sup>Comunicato Stampa delle Associazioni e delle Organizzazioni che hanno lavorato congiuntamente per l'approvazione della legge del 7 aprile 2017, n. 47 <https://www.savethechildren.it/press/minori-stranieri-non-accompagnati-le-associazioni-%E2%80%9Cfinalmente-una-legge-protggerli%E2%80%9D>

<sup>214</sup> Il Tavolo di coordinamento nazionale per i minori stranieri non accompagnati presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

di protezione internazionale, secondo gli indirizzi sanciti d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281<sup>215</sup>.

L'obiettivo iniziale del *coalition building* era quello di sostenere l'intero processo parlamentare dal suo inizio alla sua fine, comprese le successive osservazioni una volta approvata la legge. Si è rilevato particolarmente interessante in quanto ha dimostrato di non essere un'alleanza temporanea destinata ad esaurirsi con l'approvazione della legge.

Le Osservazioni e raccomandazioni del suddetto Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati<sup>216</sup> puntano a «definire nella prassi gli aspetti che la legge lascia aperti e garantire un'interpretazione conforme allo spirito di tutela che ne ha caratterizzato l'emanazione, al fine di scongiurare il rischio che le nuove disposizioni restino in parte lettera morta o abbiano attuazione non chiara o disomogenea»<sup>217</sup>. Nella consapevolezza del fatto che per creare le condizioni necessarie per il funzionamento della normativa è necessario un solido raccordo tra più settori (Stato e società civile), sia a livello centrale che periferico, le organizzazioni hanno redatto raccomandazioni comuni relative all'implementazione di specifici aspetti della normativa.

### **2.6.3. Mappatura e monitoraggio degli interlocutori istituzionali**

L'attività di lobbying nel concreto consiste nel «rappresentare presso un decisore pubblico gli interessi di un gruppo e/o informazioni utili alla assunzione della decisione, affinché gli uni e/o le altre possano in qualche modo influenzarla nel senso auspicato dal

---

<sup>215</sup> Sempre per quanto attiene ai MSNA, si menziona anche la Struttura di missione per l'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati – istituita dal Ministero dell'Interno, presso il Dipartimento delle Libertà Civili e dell'Immigrazione, con decreto del 29 luglio 2014. Il Dipartimento ha il compito di porre in essere un sistema nazionale di accoglienza per i minori, attraverso l'istituzione di strutture dedicate, nonché per coordinare i rapporti con gli enti locali, le istituzioni e le organizzazioni, anche non governative, coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio. La Struttura ha emanato, nell'ambito della misura emergenziale Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (F.A.M.I.), due avvisi pubblici. Per maggiori informazioni, si veda: [http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/documenti/altri/2015/Struttura\\_missione\\_per\\_accoglienza\\_MSNA.html](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/documenti/altri/2015/Struttura_missione_per_accoglienza_MSNA.html)

<sup>216</sup> Osservazioni e raccomandazioni del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull'attuazione della L. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", 7 novembre 2017

<sup>217</sup> Ibidem

lobbista»<sup>218</sup>. Individuare i decisori pubblici interessati è indispensabile per il buon esito dell'azione di lobbying.

In questa fase si andranno ad analizzare quali sono stati gli interlocutori istituzionali che hanno avuto un ruolo rilevante durante l'iter di formulazione e approvazione della legge sui minori migranti, portando avanti un continuo dialogo con le associazioni umanitarie e con Save the Children in prima fila. Vista la particolarità della tematica, l'associazione è stata più volte chiamata come “testimone” o interpellata per consigli pratici di applicazione della norma; come emerge dall'intervista a Fosca Nomis<sup>219</sup>, che ha seguito in prima linea i lavori di Save the Children per l'approvazione della legge, gli interlocutori istituzionali si sono collocati principalmente nel Parlamento e nei vari Ministeri interessati.

Il primo soggetto da analizzare all'interno del Parlamento è la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.<sup>220</sup> Istituita nel 1997, rientra tra le commissioni di indirizzo, vigilanza e controllo, il suo compito infatti è quello di vigilare sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e di tutta la legislazione relativa ai diritti dei minori, infatti tramite la Commissione bicamerale il Parlamento italiano partecipa, quando richiesto, alla vita degli organi internazionali cui è chiamato a partecipare<sup>221</sup>. Si compone di venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera e del Senato. Si occupa di raccogliere informazioni, dati e documenti sulle attività riguardanti i minori svolte da pubbliche amministrazioni cercando di verificarne l'efficacia. Dialoga costantemente con le associazioni e organizzazioni non governative per poter delineare linee di azioni più mirate riferendo alle Camere, con cadenza annuale, i risultati del proprio lavoro<sup>222</sup>. Infine, deve esprimere parere obbligatorio ai fini dell'adozione del

---

<sup>218</sup> Per approfondire: D'Angelosante M., *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in Istituzioni del Federalismo, 2018

<sup>219</sup> Fosca Nomis, capo dipartimento *Advocacy e Policy* in Save the Children, da un'intervista rilasciata il 16 gennaio 2020

<sup>220</sup>Parlamento: Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, *Funzioni*. La Commissione riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, i risultati della propria attività; formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989; esprime parere obbligatorio ai fini dell'adozione del piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (il parere deve essere espresso entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di piano, decorsi i quali il piano può comunque essere adottato).

<sup>221</sup>Cfr. Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2019 p.147

<sup>222</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia – Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

Piano Nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva<sup>223</sup>.

Nel caso di studio preso in analisi ha svolto un ruolo chiave nella definizione della problematica dei minori stranieri non accompagnati e nella formulazione di osservazioni propedeutiche alla stesura del testo di legge, per fare ciò la Commissione si è servita di dati e documenti forniti da Save the Children<sup>224</sup>.

Per i ministeri competenti occorre annoverare come attori principali il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Divisione II<sup>225</sup> che porta avanti un'attività di report statistici mensili sui dati dei MSNA e il Ministero della Giustizia con il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità. Quest'ultimo, ha sottolineato Fosca Nomis, si è configurato un interlocutore chiave in virtù dell'inserimento all'interno del progetto di legge della figura del tutore volontario e della figura del Tribunale per i minorenni.

Il Ministero degli Interni con il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione nella Direzione centrale dei Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo, di concerto con la Ragioneria di Stato<sup>226</sup> sono stato inseriti nella lista dei decisori pubblici influenti in virtù

---

<sup>223</sup> Il Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva è uno strumento di indirizzo, rientra nell'attuazione dei contenuti presenti nella Convenzione sui diritti del fanciullo dove all'art. 4 si prevede che gli Stati intraprendano iniziative legislative e amministrative finalizzate ad applicare i diritti sanciti nella Convenzione. La stesura del piano si poggia sullo "schema delle tre P" *Provision rights* (accesso a servizi o beni materiali e immateriali), *Protection rights* (diritti che prevedono la protezione da situazioni potenzialmente pericolose) e i *Participation rights* (diritti che vedono il bambino come attore attivo nel processo di cambiamento)

<sup>224</sup> Per approfondimento del ruolo svolto dalla Commissione si veda il paragrafo 2.5.1.

<sup>225</sup> Per approfondire il ruolo della Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali si rimanda all'appendice di questa tesi per l'intervista alla Dottoressa Stefania Congia, Dirigente Divisione II Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. Inoltre si veda Dossier Camera Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati A.C. 1658: a seguito della soppressione del Comitato per i minori stranieri, organismo statale istituito ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. 286/1998 per garantire la tutela dell'effettivo esercizio dei diritti dei minori stranieri non accompagnati ed il trasferimento dei compiti da questo svolti alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (d'ora in poi, Direzione generale), ai sensi dell'art. 12, co. 20, del D.L. 95/2012 (L. 135/2012). Si ricorda che l'articolo 33 del Testo unico ha attribuito al Comitato per i minori stranieri compiti di vigilanza e coordinamento sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e funzioni di tutela dei relativi diritti. Il Comitato - disciplinato dal D.P.C.M. n. 535 del 1999 ed in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 - svolgeva le seguenti attività, ora trasferite alla Direzione generale: accertamento dello status del minore non accompagnato; compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori; decisione in merito al provvedimento di rimpatrio assistito; censimento dei minori presenti non accompagnati.

<sup>226</sup> Ministero Economia e Finanza, Ragioneria Generale dello Stato: Ha eseguito la verifica delle coperture finanziarie, in una prima fase aveva invocato la neutralità finanziaria (Servizio Bilancio dello Stato, 21 ottobre 2014 <https://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AF1658.Pdf> ) per poi destinare in una fase

della gestione delle risorse relative al Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati<sup>227</sup> che si occupa di erogare ai Comuni le finanze necessarie per le strutture appositamente create. Come emerge dalla relazione della Corte dei Conti per il fondo precedentemente citato, nello specifico, il Ministero dell'Interno svolge un ruolo determinante sia come organo regolatore (che fissa le regole a cui si devono conformare i titolari di progetti di accoglienza) sia come gestore, per portare avanti verifiche riguardo alla conduzione dei vari centri di accoglienza.<sup>228</sup> L'Onorevole Sandra Zampa ha sottolineato la divisione di competenze tra ministeri: «Ripercorrendo l'iter c'è stata una sorta di competizione tra due ministeri: quello del lavoro e quello dell'interno. Infatti il Ministero dell'Interno richiedeva la competenza esclusiva nella gestione, mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali voleva occuparsi della parte inerente all'integrazione con le politiche di welfare. Successivamente è stata fatta una scelta strategica, affidando le competenze principali al Ministero dell'Interno, anche in virtù del fatto che il personale interessato nella prima fase di contatto con il minore straniero faceva capo a tale dicastero (vedi in particolare il ruolo della Polizia di Stato).»<sup>229</sup>

A livello di autorità pubbliche vi è l'Autorità Garante per l'infanzia e per l'adolescenza a cui è stato demandato nel progetto di legge il compito di selezionare e formare i tutori inseriti in appositi elenchi presso il Tribunale dei minorenni (articolo 11)<sup>230</sup>, stilando delle linee guida per facilitarne l'attuazione<sup>231</sup>. L'Autorità, inoltre, d'intesa con le associazioni

---

successiva coperture finanziarie (Servizio Bilancio dello Stato 18 ottobre 2016 <https://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/VQ1658.Pdf>)

<sup>227</sup> La legge di stabilità 2015 (l. 190/2014, art. 1, comma 181) ha trasferito al Ministero dell'Interno le risorse relative al Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, già operante presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai sensi dell'art. 23 comma 11 quinto periodo del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito della legge 7 agosto 2012. La dotazione del Fondo Nazionale è stata per il 2015 di 90 milioni di euro, mentre per il 2016 è di 170 milioni di euro. Il Ministero dell'Interno eroga trimestralmente ai Comuni che ne fanno richiesta, per il tramite delle Prefetture, un contributo giornaliero per ospite nella misura massima di 45,00 euro, IVA inclusa, per l'accoglienza che viene offerta ai MSNA tramite affido familiare o in strutture autorizzate e/o accreditate per lo specifico target, ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale. Tale importo è stato definito a seguito dell'Intesa sancita nella seduta della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014.

<sup>228</sup> Corte dei Conti- sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato- *Il fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015-2017)*

<sup>229</sup> Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell'intervista si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>230</sup> L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza istituita dalla legge del 12 luglio 2011, n.112 è dotata di poteri autonomi di organizzazione e indipendenza amministrativa.

<sup>231</sup> Le linee guida sono state adottate il 25 maggio 2017 e sono pubblicate sul sito dell'Autorità garante: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>. Il documento è stato elaborato dal gruppo di lavoro sulla tutela legale dei minori non accompagnati, al quale hanno partecipato i Garanti regionali e delle province autonome e alcuni esperti, in senso alla Conferenza

umanitarie, ha fatto più volte sollecitazioni ai Capi di Gabinetto dei ministeri competenti con «lo spirito di collaborazione finalizzato ad una concreta attuazione. »<sup>232</sup>

Tra gli altri enti che hanno svolto un ruolo da interlocutore importante occorre sicuramente ricordare l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci) <sup>233</sup> . Il suo ruolo chiave emerge con la legge 30 luglio 2002, n. 189, quando all'Anci è stata demandata l'attuazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Infatti in Italia, come emerge dal VI Rapporto dell'Anci "I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati"<sup>234</sup>, la centralità del governo locale nelle politiche migratorie, e nella gestione dell'accoglienza, è andata ad aumentare progressivamente con il processo di decentramento che, dagli anni Novanta in poi, ha assegnato ai Comuni una sempre maggiore autonomia anche nell'ambito delle politiche di erogazione dei servizi.<sup>235</sup> Prima della legge sottoposta ad analisi, in assenza di una procedura standardizzata a livello nazionale e di concreto sostegno nell'elaborazione e implementazione di politiche, ciascuna piccola realtà ha sviluppato prassi diversificate nella gestione diretta dei minori stranieri non accompagnati, in collaborazione con le ONG presenti, impegnandosi anche nell'elaborare un progetto educativo a lungo termine e individuando le soluzioni più idonee. Lo SPRAR, quindi, è costituito dalla rete degli enti locali, per poter realizzare progetti di "accoglienza integrata" che, oltre a fornire vitto

---

nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui all'art. 3, co. 7, l. 12 luglio 2011, n. 112.

<sup>232</sup> Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Nota del 18 ottobre 2016, *Minori Stranieri non Accompagnati* – Ministero

<sup>233</sup> *I Comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*: L'attenzione si concentra sulle modalità di integrazione che riguardano la fase di prima e seconda accoglienza nonché sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Negli ultimi anni l'impegno dei Comuni e dell'ANCI nella presa in carico dei minori stranieri non accompagnati è cresciuto considerevolmente. La Dottoressa Congia, in un'intervista rilasciata alla sottoscritta in data 25.05.2021 sottolinea anche il ruolo di alcuni stakeholder chiave: «Sicuramente degli interlocutori chiave sono stati i comuni. Loro infatti hanno la competenza primaria, spetta a loro delineare le strutture di accoglienza. Le amministrazioni centrali arrivano fino ad un certo punto poi spetta all'ente locale la gestione nel concreto. Abbiamo avuto quindi uno stretto legame con l'ANCI, ma anche con le regioni. Il loro ruolo, infatti, non è da sottovalutare specie nelle competenze quasi esclusive dettate dal Titolo V. Un ruolo importante lo ha avuto anche il Garante dell'Infanzia per l'istituzione dei tutori volontari e il Tribunale di Giustizia Minorile.» Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>234</sup> Giovannetti M., *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri*, 2016

<sup>235</sup> Nel settore delle politiche sociali, questo processo ha trovato compimento nella legge n. 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". L'obiettivo era di creare un sistema di servizi "a rete", che si concretizza di fatto nell'affermazione di principi di sussidiarietà verticale – attraverso l'assegnazione ai Comuni di funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio in accordo con le altre istituzioni interessate (ASL, Regioni ecc.) – ma anche orizzontale, attraverso il riconoscimento delle funzioni svolte dalle associazioni del Terzo Settore e la loro integrazione in un sistema il più possibile coerente e coordinato sul territorio.

e alloggio, assicurano anche misure di formazione, informazione, assistenza e orientamento, grazie alla creazione di percorsi individuali di inserimento e di integrazione.<sup>236</sup>

Durante questa fase il lobbista deve, non solo determinare con certezza quali siano le istituzioni pubbliche competenti e i soggetti politici influenti, ma anche individuare soggetti chiave che per affinità politica, ideologica o storica potrebbero appoggiare favorevolmente l'interesse rappresentato<sup>237</sup>. Per tale ragione occorre eseguire un'adeguata mappatura e tracciare una breve biografia nella quale riportare elementi salienti e posizioni precedentemente espresse sul tema studiato<sup>238</sup>. Avendo chiaro i soggetti con cui interloquire, l'attività di lobbying dovrà far leva su quei decisori che<sup>239</sup>:

- hanno già manifestato una posizione favorevole rispetto all'interesse da rappresentare;
- hanno espresso in passato opinioni di vicinanza all'interesse da rappresentare
- non hanno ancora una posizione definita.

Nel caso del progetto di legge sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati Save the Children aveva individuato due parlamentari, di schieramenti politici diversi, che saranno poi i primi due firmatari del disegno di legge, con i quali ha lavorato in costante sinergia per sollecitare l'approvazione della legge. L'obiettivo era quello di riservare al testo della legge il maggior consenso possibile, per questo vennero proposte come firmatarie: Sandra Zampa (PD) e Maria Rosaria Carfagna (FI-PDL)<sup>240</sup>. Sandra Zampa ha ricoperto il ruolo di vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ed è

---

<sup>236</sup> Si veda: Corte dei Conti- sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato- *Il fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015-2017)* pp54-55

<sup>237</sup> La fase di mappatura di tutti gli interlocutori è essenziale per poter indirizzare tutti i vari stakeholder verso lo stesso punto, dimostrando gli effetti positivi che scaturirebbero dall'approvazione della norma. «C'è sicuramente stato uno sforzo di portare tutte le parti interessate verso la stessa direzione. Occorreva dimostrare che il risultato sarebbe stato utile per tutti i portatori di interesse, politici e non, e qualora non si condividesse l'impianto della legge per "solidarietà" rispetto alla tematica dei minori, andava comunque supportato per opportunità politica. È stato sicuramente svolto un lavoro in stretta sinergia con diversi stakeholder: l'Ordine degli Assistenti Sociali, ad esempio, ma un ruolo centrale lo ha ricoperto l'ANCI, in quanto il mantenimento dei minori era gestito tramite le risorse finanziarie dei comuni. L'ANCI, in quel periodo era guidata da Piero Fassino che aveva compreso appieno la portata del tema.» Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell'intervista si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>238</sup> Rolando S., Romenti S., *Public Affairs*, in Invernizzi Emanuele, *Manuale di relazioni pubbliche 2, Le competenze e i servizi specializzati*, Mc Graw-Hill, Milano 2006

<sup>239</sup> Cfr. Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019 p.245

<sup>240</sup> Nomis F., da una dichiarazione rilasciata alla sottoscritta in data 16 gennaio 2020

stata da sempre vicina a tematiche sociali<sup>241</sup>; mentre Mara Carfagna, esponente di spicco del centrodestra, si è contraddistinta per ergersi a portavoce di istanze relative alle condizioni dei minori, discriminazioni e violenze di genere, che si sono tradotte in ingenti campagne di comunicazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Inoltre Carfagna, durante il suo mandato di Ministro per le Pari Opportunità<sup>242</sup>, aveva promosso l'istituzione della figura del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza<sup>243</sup>.

## 2.7.Strumenti di lobbying utilizzati

### 2.7.1. Attività di *advocacy* svolta da Save the Children

Save the Children si impegna in una continua e costante attività di *advocacy* per sensibilizzare e influenzare le decisioni, affinché le politiche, nazionali ed internazionali, rispettino e adottino i principi della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC). Con tale strategia Save the Children punta ad ottenere cambiamenti strutturali a lungo periodo, rafforzando la sua attività in termini di efficacia e sostenibilità<sup>244</sup>.

Gli interlocutori di queste attività di *advocacy*, come emerge dal Bilancio dell'organizzazione del 2017<sup>245</sup> sono stati i rappresentanti di istituzioni nazionali ed europee, con i quali l'associazione ha creato un dialogo proattivo. Tra le varie attività

---

<sup>241</sup> L'Onorevole Sandra Zampa, in un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021 ha spiegato che aveva cominciato ad approfondire la situazione dei minori stranieri non accompagnati durante l'indagine conoscitiva da parte della Commissione Bicamerale per l'Infanzia e l'adolescenza, poi aggiunge: «Occorreva cercare una strada che portasse ad un risultato concreto, ci si mosse tramite mozioni e risoluzioni ma ci si rese conto che serviva un intervento normativo puntuale. A quel punto cominciai a discutere con alcuni consiglieri parlamentari sulla Convenzione ONU per i diritti del Fanciullo. La convenzione sanciva alcuni diritti che però non erano esigibili se non inseriti all'interno di una norma italiana specifica. Da qui è nata l'idea della presentazione di un progetto di legge che andasse a tutelare i minori stranieri non accompagnati. Da quel momento è iniziato un continuo confronto con le associazioni umanitarie e sicuramente Save the Children è stata la più grande alleata. Loro, infatti, mi chiesero di sottoscrivere la legge come prima firmataria anche in virtù del mio impegno e ruolo da vicepresidente che avevo avuto all'interno della Bicamerale per l'infanzia».

<sup>242</sup> L'Onorevole Mara Carfagna ricoprì il ruolo di Ministro delle Pari Opportunità dall'8 maggio 2008 al 16 novembre 2011, nel corso della XVI Legislatura.

<sup>243</sup> Minori/ Carfagna nasce il Garante per l'infanzia Venerdì, 1 agosto 2008 <https://www.affaritaliani.it/cronache/minori-carfagna-proposto-ddl-per-infanzia.html>, legge istitutiva: Legge 12 luglio 2011, n. 112 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 19 luglio 2011, n. 166), recante: "Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza" <https://www.garanteinfanzia.org/legge-istitutiva>

<sup>244</sup> Save the Children Bilancio 2017

[https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/bilancio-2017\\_1.pdf](https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/bilancio-2017_1.pdf)

<sup>245</sup> Si è scelto di prendere il 2017 in quanto è l'anno di entrata in vigore della legge qui presa in analisi

occorre ricordare (oltre al contributo fornito ai fini dell'approvazione della legge del 7 aprile 2017, n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"):

- L'impegno di Save the Children, in vista del G7 italiano sul tema Migrazione e Sviluppo, per mettere al centro dei temi del vertice la protezione e l'educazione dei minori;
- la presentazione al Parlamento Europeo durante un evento ospitato dal Child Rights Intergroup<sup>246</sup> del documento: "*Keeping children at the centre: Time for EU solidarity in protecting migrant and refugee children's rights*"<sup>247</sup>.

L'attività di *advocacy* dell'organizzazione si è focalizzata su diverse aree tematiche:

- educazione;
- migrazione;
- povertà;
- salute e malnutrizione;
- partnership pubblico-privato nella cooperazione internazionale.

Quest'ultima partnership risulta particolarmente significativa perché ha l'obiettivo di promuovere un dialogo con stakeholders diversi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Nel 2017, Save the Children ha lavorato in sinergia con importanti aziende come Lavazza<sup>248</sup> e Ferrero per la stesura dei *Children's Rights and Business Principles* (CRBPs), che indicavano azioni concrete da intraprendere per sviluppare al meglio la responsabilità sociale d'impresa proteggendo e supportando i diritti dei minori. L'attività si è arricchita ulteriormente con l'elaborazione di documenti di policy in collaborazione con il *think tank* The European Centre<sup>249</sup> for Development Policy Management (ECDPM).

---

<sup>246</sup> Parlamento Europeo, Interguppo sui Diritti dei Bambini. In stretta collaborazione con gli eurodeputati, le commissioni parlamentari competenti e l'Interguppo per i diritti dei bambini del Parlamento, l'ufficio monitorerà la legislazione dell'UE e le iniziative non legislative del Parlamento per garantire che i diritti dei bambini siano tenuti in debita considerazione. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/heard/coordinator-on-children-rights/children-rights>

<sup>247</sup> <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/keeping-children-centre.pdf>

<sup>248</sup> Lavazza: La Partnership con Save the Children. Lavazza collabora con Save the Children da oltre quindici anni, con un ammontare di donazione complessiva di tre milioni di euro.

<sup>249</sup> L'ECDPM è un importante think tank indipendente il cui scopo è di migliorare le politiche in Europa e in Africa per uno sviluppo inclusivo e sostenibile. Con oltre trent'anni di esperienza nella politica di sviluppo e nella cooperazione internazionale focalizzano il loro lavoro sulla politica estera dell'UE e sulle politiche europee e africane relative a conflitti, migrazione, governance, sicurezza alimentare, integrazione regionale, affari, finanza e commercio. <https://ecdpm.org/about-ecdpm/>

Come riportato nel citato bilancio di sostenibilità<sup>250</sup>: «Gli interessi di pubblico e privato si incrociano sul tema dei diritti dei bambini. Le partnership pubblico-privato, in particolare, possono svolgere un ruolo significativo nel porre fine alla fame e alla malnutrizione dei bambini entro il 2030, soprattutto se trattate come una modalità innovativa di collaborazione, coordinamento e monitoraggio, e non come una mera modalità di finanziamento».<sup>251</sup>

Il ciclo di Advocacy pone le sue basi su un'attenta e capillare analisi del contesto e di individuazione della problematica da rappresentare e tutelare davanti a un pubblico specifico di attori selezionati a cui verranno presentate proposte di policy. L'attività di *advocacy* si è concretizzata con la stesura di rapporti, l'organizzazione di tavoli istituzionali e osservatori con diversi interlocutori. Il tutto supportato da position paper, proposte di policy, campagne ed eventi, sfruttando un network di advocacy molto solido. Il ciclo di *advocacy* può così essere rappresentato: (cfr. figura seguente)

#### IL CICLO DI ADVOCACY: CAMBIARE POLITICHE, NORME E PRASSI PER PROMUOVERE I DIRITTI DEI BAMBINI



*Il ciclo di Advocacy. Fonte: Save the Children, Bilancio 2017*

<sup>250</sup> Francesco Rampa, Head of Programme - Sustainable Food Systems, European Centre for Development Policy Management

<sup>251</sup> Ibidem [https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/bilancio-2017\\_1.pdf](https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/bilancio-2017_1.pdf)

Nello svolgere la sua attività Save the Children si avvale di diversi interlocutori, interni ed esterni, che rappresentano categorie portatrici di interesse per promuovere miglioramenti significativi nella vita dei minori. Ognuno di questi interagisce tramite strumenti e forme di partecipazione specifiche come riportato nella figura che segue:



Fonte: Save the Children, Bilancio 2017, I nostri stakeholder

### 2.7.2. Strategie social e campagne mediatiche

In via preliminare è opportuno evidenziare come un'attività di lobbying possa assumere le connotazioni di una campagna di marketing, caratterizzata da target (decisionari)

istituzionali), segmentazione e posizionamento<sup>252</sup>. Il lobbying sfrutta anche tutti gli strumenti e le potenzialità del mondo digitale, tra di esse rivestono un ruolo essenziale i social media. I Social network oggi, svolgono un ruolo progressivamente sempre più importante e si configurano come alcuni tra gli strumenti principali del *grassroots lobbying*<sup>253</sup>, in quanto permettono di aumentare il consenso dell'opinione pubblica su una specifica tematica.<sup>254</sup> Rientrano tra gli strumenti di persuasione dell'opinione pubblica "dal basso", si punta quindi a mobilitare le coscienze collettive verso una certa causa, avendo come fine l'introduzione di una specifica linea di policy o di una norma<sup>255</sup>. La differenza sostanziale consiste nel rendere rilevante una *issue* (facendo ascoltare il proprio messaggio ai *policymaker*) e mobilitare la massa affinché faccia pressione sulla politica. Nel *grassroots* quindi si tende ad accrescere la consapevolezza su un determinato tema, invitando i cittadini a riportare la propria opinione agli organi decisionali attraverso la mediazione dei rappresentanti di interessi e di personaggi pubblici. Tale attività si discosta dalle attività di lobbying tradizionali che invece individuano un target "dall'alto", intrattenendo relazioni con membri, dipendenti di organi legislativi o con altri rappresentanti del Governo o funzionari che contribuiscono alla formulazione delle leggi. Ma si discosta, seppur in modo labile, dall'*advocacy* che punta alla creazione generale di consenso.

Nella progettazione di campagne social il pubblico «non è solamente il destinatario, ma anche il veicolo di trasmissione del messaggio»<sup>256</sup>. Quindi è cruciale creare contenuti e messaggi adatti perché «secondo la logica dei *network*, i contenuti possono da qui estendersi e raggiungere un pubblico molto ampio, da sensibilizzare e coinvolgere»<sup>257</sup>. Partendo da tali presupposti Save the Children, sfruttando le potenzialità offerte dai nuovi canali comunicativi, ha lanciato un appello a Papa Francesco tramite una lettera e un video pubblicato su Facebook in occasione della 103<sup>o</sup> Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato; ciò nella consapevolezza che individuare influencer e terze parti costituisce un

---

<sup>252</sup> Zanetto P., *Digital lobbying: una metodologia*, in Management&Lobbying by Cattaneo Zanetto & Co.

<sup>253</sup> Grassroots: il significato dell'espressione è normalmente reso in italiano con "movimenti dal basso" o "movimenti di base".

<sup>254</sup> Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019 pp.271-274

<sup>255</sup> Prentice, C. R. *The "State" of nonprofit lobbying research: Data, definitions, and directions for future study*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2018

<sup>256</sup> Cucco E., Pagani R., Pasquali M., Soggia A., *Secondo rapporto sulla comunicazione sociale in Italia*, Carocci, Roma 2011 p. 138.

<sup>257</sup> Cucco E., Pagani R., Pasquali M., Soggia A., *Secondo rapporto sulla comunicazione sociale in Italia*, Carocci, Roma 2011. 127.

fattore determinante nel formare l'opinione dei *decision-maker*.

Le attività di comunicazione, infatti, sono la parte più consistente di una campagna strategica di *public affairs*, per cui è necessario comprendere la relazione tra i messaggi e i canali di comunicazione e gli altri elementi di una campagna nel suo insieme<sup>258</sup>. «Speriamo che la forte voce del Papa a favore dei minori migranti possa far aprire finalmente gli occhi sulla tragica condizione vissuta da tanti bambini e adolescenti anche qui in Italia ed in Europa» ha dichiarato Claudio Tesauro, Presidente di Save the Children Italia, nel comunicato stampa<sup>259</sup> in cui esplicita uno degli intenti principali della lettera: l'approvazione in Parlamento della legge sui minori stranieri non accompagnati e la richiesta ai paesi membri dell'Unione Europea di rendere operativo il sistema di ricollocamento dei migranti. Tra i vari obiettivi di questo evento di comunicazione che ha visto il coinvolgimento di Papa Francesco, oltre a sensibilizzare sull'argomento una platea più vasta possibile, vi era anche quello di svolgere un'azione di sensibilizzazione nei confronti di quei parlamentari più conservatori che avevano manifestato posizioni sfavorevoli al progetto di legge<sup>260</sup>: «l'intervento del Papa in occasione della giornata del migrante contribuì in modo significativo a far sbloccare i lavori in aula. Il suo messaggio, infatti, rifletteva lo schema presente all'interno della legge, basato su concetti quali: accoglienza, integrazione e sostegno.»<sup>261</sup>

In questo caso il Papa si è configurato come uno tra i “pubblici influenti”<sup>262</sup>, ovvero quegli individui, spesso *celebrities*, provenienti da settori diversi come cultura, politica, giustizia, moda, che intervengono nel dibattito pubblico o mediatico tramite dichiarazioni su una determinata *issue*. Elemento determinante è la loro “reputazione” che permette di avere la fiducia da parte del pubblico e di conseguenza generare consenso.

Tra le ulteriori strategie adottate da Save the Children per questo progetto di legge è stata elaborata la campagna di comunicazione social #NonFarloSparire<sup>263</sup>, espressamente dedicata ai minori stranieri non accompagnati. Sempre in tale ambito, in occasione della

---

<sup>258</sup> Lerbinger O., *Corporate Public Affairs: Interacting With Interest Groups, Media, and Government*, Routledge, Mahwah, New Jersey, 2006. p.20

<sup>259</sup> Save the Children, 103° Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato: i minori non accompagnati scrivono al Papa i loro timori e speranze per il futuro <https://www.savethechildren.it/press/103%C2%B0-giornata-mondiale-del-migrante-e-del-rifugiato-i-minori-non-accompagnati-scrivono-al-papa>

<sup>260</sup> Nomis F., da una dichiarazione rilasciata alla sottoscritta in data 16 gennaio 2020

<sup>261</sup> Onorevole Sandra Zampa, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta il 24.05.2021. Per il testo completo dell'intervista si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>262</sup> Scarcella S., *Manuale di Lobbying e Public Affairs*, Lucana stampe arti grafiche, Acerenza. 2018 p.101

<sup>263</sup> Save the Children, *Non lasciamoli sparire* <https://www.savethechildren.it/non-farlo-sparire>

giornata del migrante, il 15 gennaio 2017, sono state pubblicate sui profili Facebook e Instagram di Save the Children le foto di alcuni minori migranti destinate a scomparire entro due ore, chiedendo agli utenti di fare uno *screenshot* dell'immagine e di pubblicarlo sul proprio profilo con l'hashtag #NonFarloSparire. In aggiunta, sempre al fine di fornire un ulteriore impulso all'approvazione della legge, la domenica successiva su tutti i profili social dell'Organizzazione, il logo di Save the Children è stato oscurato in segno di protesta per la scomparsa di questi minori.

## **2.8. Ulteriori interventi normativi relativi ai minori stranieri non accompagnati: il decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113**

### **2.8.1. Lobbying difensivo da parte di Save the Children**

Il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.”(il cosiddetto “decreto sicurezza”), ha modificato il sistema di protezione internazionale ridefinendo il sistema di accoglienza, pur non contenendo specifiche previsioni restrittive per i MSNA ha effetti anche nel sistema di protezione e dei diritti riconosciuti agli stessi<sup>264</sup>.

Il 28 novembre 2018 la Camera, dopo aver posto la questione di fiducia, ha approvato la conversione in legge del decreto sicurezza nella versione modificata dal Senato. Si sono espressi a favore i deputati di Lega e Movimento 5 stelle, Forza Italia e Fratelli d'Italia, mentre hanno espresso parere negativo gli esponenti del Partito Democratico, Liberi e Uguali e alcuni deputati cinquestelle.

Il provvedimento, tra i punti più importanti, ha previsto l'eliminazione dei permessi di soggiorno umanitari, con durata di due anni, che permettevano l'accesso al mondo del lavoro, alle prestazioni sociali e all'edilizia popolare. Per sopperire a tale cancellazione sono stati introdotti una serie di permessi speciali, della durata massima di un anno.

---

<sup>264</sup> Cfr. Cukani E., *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in Consulta online, 23 maggio 2019 p.259

Precedentemente, nel corso dell'iter di conversione in legge sono state apportate alcune modifiche in Senato con l'approvazione di emendamenti.

Save the Children ha lavorato, sia tramite attività di *back office* che di *front office*, per reintrodurre specifiche tutele per il processo di integrazione dei minori stranieri, che risultava intaccato negativamente dal decreto. Nell'audizione alla Camera del 19 novembre 2018 in Commissione Affari costituzionali, Save the Children ha presentato un position paper in cui poneva alcune considerazioni<sup>265</sup> su aspetti da reintrodurre. La prima interessava il sistema di accoglienza gestito dai Comuni che riguardava ex-SPRAR, mutati in SIPROIMI, (sistema di protezione per titolari protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati). La richiesta prevedeva che tali strutture si aprissero anche alle famiglie di richiedenti asilo con minori e ai neomaggiorenni, per una tutela completa delle situazioni più delicate. Inoltre, era essenziale, in virtù della protezione umanitaria abolita dal suddetto decreto, di far rientrare nei casi di “protezione speciale” i minori, i neomaggiorenni e i nuclei familiari con vulnerabilità.

Save the Children ha mostrato perplessità sulle ricadute del decreto anche tramite un comunicato stampa<sup>266</sup> in cui segnalava che la sua approvazione aveva interrotto l'evoluzione del processo positivo culminato con la legge n. 47 del 2017. Se quest'ultima mirava, anche se solo idealmente, all'inserimento dello straniero divenuto maggiorenne nel tessuto sociale italiano<sup>267</sup>, come tra l'altro si evince anche dall'art. 13, rubricato «Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo», il “decreto sicurezza” ha provocato un vero e proprio cortocircuito, con un'evidente regressione dei servizi offerti, meramente assistenziali, finalizzati esclusivamente a “tamponare” la problematica. Un esempio concreto è dato dall'emendamento approvato in Senato in cui è stata esclusa l'applicazione della regola del “silenzio-assenso”, che permetteva alle Questure di mutare il permesso di soggiorno, conferito “per minore età”, in permesso di studio, lavoro o attesa di occupazione, al compimento dei diciotto anni del migrante.

Le richieste portate avanti da Save the Children non sono state accolte ma l'associazione, ha continuato la sua azione con continue attività di sensibilizzazione e richieste di

---

<sup>265</sup> Camera WebTV: audizione in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, 19 novembre 2018.

<sup>266</sup> Save the Children, *Cosa cambia per i Minori con il “decreto Sicurezza”*, 29 novembre 2018

<sup>267</sup> Cfr. Cordiano A., *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in Nuova giur. civ. comm., 9/2017, 1300 ss.

modifiche del decreto, sia sull'opinione pubblica sia nei confronti dei decisori. Tale strategia si è rivelata vincente nel momento in cui, con il cambio della maggioranza nel settembre 2019 formata dal Partito Democratico e dal Movimento 5 Stelle, si è presentata l'opportunità politica di poter revisionare i decreti. In un'intervista la dottoressa Giusy D'Alconzo, responsabile legale del Dipartimento relazioni istituzionali e *advocacy* di Save the Children, ha descritto gli sviluppi interni delle attività e ha sottolineato come nella prima fase, ovvero nel momento di conversione in legge del decreto, erano consapevoli di agire su un terreno in cui non c'era molto margine d'azione. «Nell'audizione alla Camera ci siamo limitati a riportare le criticità più gravi del testo che penalizzavano i minori; la parte consistente del nostro lavoro solitamente avviene prima, nel momento della stesura del testo, mentre in questo caso non c'era stato un effettivo dialogo con il Governo e le chance di poter modificare radicalmente il testo erano inesistenti, poteva solo essere "limato". Sapevamo che la maggioranza lo avrebbe comunque votato, soprattutto perché il testo del decreto riguardava tematiche presenti nell'agenda di Governo.»<sup>268</sup> Con il cambio di maggioranza del Governo i dialoghi sono ripresi e anche grazie alla continua attività portata avanti dal Tavolo minori e migranti per l'attuazione della legge Zampa<sup>269</sup>, sono stati coordinati diversi lavori per sensibilizzare sul tema e coinvolgere decisori pubblici. Il Governo stesso aveva espresso la volontà di modificare i decreti, «si è aperta una fitta corrispondenza tra Save the Children e il Viceministro degli Interni Matteo Mauri fatta di lettere, report e e-mail in cui si evidenziavano nello specifico gli aspetti più tecnici da modificare, specie per la reintroduzione della regola del "silenzio-assenso" che consentiva alle Questure di convertire il permesso di soggiorno "per minore età", al compimento dei 18 anni, in permesso per studio, lavoro o attesa occupazione» ha spiegato la dottoressa D'Alconzo. Questo dialogo si è poi concretizzato nell'organizzazione di un webinar il 21 luglio 2020 "La protezione dei minori non accompagnati nella L.47/2017: a che punto siamo con l'attuazione?" a cui hanno partecipato i responsabili *advocacy* di alcune associazioni

---

<sup>268</sup> Tratto da un'intervista telefonica condotta a Giusy D'Alconzo. Roma 23.01.2021. Per il testo completo si rimanda alla sezione "Appendice" di questa tesi.

<sup>269</sup> Il Tavolo minori migranti è un network coordinato da Save the Children, in cui convergono diverse associazioni no profit: AiBi, Amnesty International, Asgi, Caritas Italiana, Centro Astalli, CeSpi, CIR, CNCA, Emergency, Intersos, Oxfam, Salesiani per il Sociale, SOS Villaggi dei bambini e Terre des Hommes. Nasce nel 2017 con l'obiettivo dare piena attuazione alla legge n 47 del 2017, persegue il monitoraggio, la tutela e la promozione dei diritti dei minori migranti, accompagnati e non, e dei giovani migranti.

umanitarie e il Viceministro degli interni Mauri<sup>270</sup>; nel corso del webinar sono emerse, tra le altre, le problematiche connesse all'introduzione dei decreti sicurezza.

Il 21 ottobre 2020 è stato presentato alla Camera il testo del decreto-legge (Atto Camera: 2727) di modifica del c.d. Decreto Sicurezza. Durante l'attività conoscitiva in Commissione Affari Costituzionali occorre ricordare l'intervento in audizione del 3 novembre 2020 da parte del Tavolo Minori Migranti precedentemente citato, coordinato da Save the Children, durante il quale sono stati apprezzati gli intenti migliorativi nel testo governativo in analisi e fornito un ulteriore contributo per integrare il testo con alcuni elementi che non erano stati accolti in fase di conversione del decreto precedente.

Infine il 18 dicembre 2020 il Senato ha approvato la conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale". Tra le modifiche introdotte ci sono i punti evidenziati da Save the Children nell'audizione del 19 novembre 2018, il che rappresenta un grande successo per l'attività di lobbying dell'associazione. Nello specifico è stato ripristinato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, previsto dal Testo Unico sull'immigrazione, e si è allargato il sistema di accoglienza anche alle famiglie dei minorenni e ai richiedenti asilo. Inoltre, è stata prevista l'iscrizione anagrafica per i minori e i neomaggiorenni che permette l'accesso a diritti fondamentali e pubblici essenziali e a opportunità come borse di studio o tirocini formativi.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Per approfondimenti su relatori e interventi: <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati/focus/la-protezione-dei-minori>

<sup>271</sup> Save the Children: *DI immigrazione: modifiche ai decreti sicurezza cancellano brutta pagina nella storia dell'inclusione in Italia*, 18 Dicembre 2020

### **3. Capitolo 3, L'azione di lobbying da parte di Amnesty International per l'introduzione del reato di tortura**

#### **3.1.Introduzione al caso di studio**

La trattazione del terzo capitolo verterà sull'attività di lobbying da parte di Amnesty International precedente all'approvazione della legge 14 luglio 2017, n.110, recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano"<sup>272</sup> che ha introdotto il reato di tortura all'interno del codice penale. Come per il secondo capitolo, verranno ripercorsi i passaggi fondamentali dell'iter parlamentare, della costruzione del consenso in aula e dell'opinione pubblica, al fine di comprendere le modalità di azione e gli strumenti utilizzati. Il percorso che si andrà a descrivere si è sviluppato nell'arco di un trentennio, durante il quale Amnesty International ha portato avanti un lavoro congiunto con i parlamentari tramite audizioni e presentazioni di testi di legge e, con la società civile, mediante attività di sensibilizzazione e coinvolgimento. Il lavoro di lobbying qui descritto, come per il precedente capitolo, è finalizzato alla tutela dei diritti umani, universalmente condivisi. Occorre quindi analizzare come tali diritti siano stati recepiti nell'ordinamento giuridico italiano e quali sono state le difficoltà presentatesi durante questo iter.

#### **3.2.Il contesto di riferimento e le novità introdotte dal nuovo quadro normativo**

La legge n.110 del 2017 va a colmare, anche se con notevole ritardo, un'importante lacuna all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale che fino a quel momento non prevedeva alcuna norma penale per il reato di tortura. L'approvazione di una normativa organica relativa al delitto di tortura però è solo uno degli ultimi, seppur controversi, gradini di un percorso diacronico più ampio. Il primo atto internazionale in materia è stato la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>273</sup>, adottato, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948 con l'articolo 5 in cui si affermava che: «Nessun individuo

---

<sup>272</sup> In Gazz. Uff., n. 166 del 18 luglio 2017 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/18/17G00126/sg>

<sup>273</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, A/Res/217 A (III), 10 dicembre 1948 [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE\\_diritti\\_umani\\_4lingue.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf)

può essere soggetto a tortura o ad altri trattamenti o punizioni inumane e degradanti»<sup>274</sup>. La Dichiarazione celava un grande valore simbolico, Bobbio ha evidenziato tale aspetto affermando: «per la prima volta nella storia un sistema di principi fondamentali della condotta umana è stato liberamente espresso ed accettato, attraverso i loro rispettivi governi. Con questa dichiarazione un sistema di valori è (per la prima volta) universale, non in principio, ma in fatto, in quanto il consenso sulla sua validità è stato esplicitamente dichiarato»<sup>275</sup>. Successivamente il divieto di tortura è stato sancito, sempre da parte delle Nazioni Unite, tramite strumenti non vincolanti come le *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*<sup>276</sup> del 1955 o da trattati specifici tra cui la Convenzione contro la Schiavitù<sup>277</sup>, la Convenzione per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale<sup>278</sup>, la Convenzione sul Genocidio<sup>279</sup>, la Convenzione sui Diritti del Fanciullo.<sup>280</sup> Anche all'interno del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, firmato a New York nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976, viene sancito un divieto generare di tortura, non fornendo però una chiara definizione di essa<sup>281</sup>.

L'Assemblea Generale dell'ONU il 10 dicembre 1984 aveva inoltre approvato la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti

---

<sup>274</sup> Gli atti internazionali che affermano che nessuno può essere sottoposto a tortura o altri trattamenti degradanti sono numerosi, appare utile ricordare: la Convenzione di Ginevra del 1949, relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (ratificata dalla legge n.848 del 1955), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (ratificato dalla legge n.881 del 1977), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumani e degradanti (la cd. CAT), ratificata dall'Italia con la legge n. 489/1988; lo Statuto di Roma, istitutivo della Corte penale internazionale del 1998 (legge n.232 del 1999). La grande maggioranza di questi atti si limita a vietare la tortura ma non ne offre una definizione puntuale.

<sup>275</sup> Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997

<sup>276</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, 30 agosto 1955. All'art. 31 esplica: «Corporal punishment, punishment by placing in a dark cell, and all cruel, inhuman or degrading punishments shall be completely prohibited as punishments for disciplinary offences.»

[https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/UN\\_Standard\\_Minimum\\_Rules\\_for\\_the\\_Treatment\\_of\\_Prisoners.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf)

<sup>277</sup> Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, Ginevra, 7 settembre 1956; entrata in vigore il 30 aprile 1957. Art. 5 Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge 20 dicembre 1957, n. 1304

<sup>278</sup> Convention on the Elimination of Racial Discrimination, New York, 7 marzo 1966; entrata in vigore il 4 gennaio 1969. Art. 5b. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzioni dati in Italia con legge n. 654 del 1975

<sup>279</sup> Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, New York, 9 dicembre 1948; entrata in vigore il 12 gennaio 1951. Art. 2 e 3. Ratifica in Italia con legge n. 153 del 1952

<sup>280</sup> 9 Convention on the Rights of the Child, New York, 20 novembre 1989; entrata in vigore il 2 marzo 1990. Art. 37, ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176 del 1991

<sup>281</sup> Danisi C., Danisi Carmelo C., Divieto e definizione di tortura nella normativa internazionale dei diritti dell'uomo, in Rivista giuridica on-line Diritto it (sezione Europeo e Internazionale), 2009.

(CAT)<sup>282</sup>: tale Convenzione però lasciava margine discrezionale agli Stati contraenti per la sua attuazione. Nel contesto italiano la Convenzione è stata ratificata nel 1989<sup>283</sup> ma il legislatore non ha successivamente provveduto all'emanazione di una legge ad hoc che andasse a istituire il reato di tortura.

Trasponendo integralmente il testo della Convenzione, specie l'articolo 1<sup>284</sup> sull'obbligo di incriminazione delle condotte, sarebbe stato possibile costituire una vera e propria norma definitoria di quello che il diritto internazionale concepiva come tortura.

L'unico intervento normativo sul tema portato avanti dal legislatore è avvenuto nel 2002, anno in cui è stato introdotto il reato di tortura nel codice penale militare di guerra, rubricato come «Altre offese contro persone protette dalle convenzioni internazionali».<sup>285</sup>

L'idea di fondo che era prevalsa in Italia era che tutti quei reati o atti riconducibili alla definizione di tortura potessero essere perseguiti e sanzionati dalle disposizioni già presenti nel codice penale<sup>286</sup>. Il Comitato ONU contro la tortura aveva formulato numerosi richiami a fronte di tale lacuna giuridica nei confronti dell'Italia: in occasione delle sedute svoltesi il 4 e 7 maggio 2007 aveva esaminato il IV Rapporto Periodico dell'Italia e adottato, nel corso delle sessioni successive specifiche conclusioni e raccomandazioni: «la sua previa raccomandazione che lo Stato parte proceda ad incorporare nel proprio diritto interno il reato di tortura e ad adottare una definizione di tortura in grado di coprire tutti nell'articolo 1 della Convenzione. Lo Stato dovrebbe anche assicurare che questi reati siano puniti con pene appropriate che tengano conto della loro natura grave, come stabilito dall'articolo 4, paragrafo 2 della Convenzione.»<sup>287</sup>

---

<sup>282</sup> L'acronimo CAT rimanda a: *Committee Against Torture*. Il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 881 del 1977

<sup>283</sup> La Convenzione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 46, ratificata ai sensi della l. 3 novembre 1988 n. 498, in Gazz. Uff., n. 271 del 18 novembre 1988, suppl. ord. n. 102, è entrata in vigore per l'Italia dall'11 febbraio 1989 (sul piano internazionale dal 26 giugno 1987).

<sup>284</sup> Ai sensi dell'art. 1 CAT, dunque, costituisce tortura “*any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanction*”.

<sup>285</sup> L'art. 185-bis cod. pen. mil. guerra, introdotto dall'art. 2 comma 1 lett. g della legge n. 6 del 2002, in Gazz. Uff., n. 28 del 2 febbraio 2002,

<sup>286</sup> Serranò G., *L'introduzione del reato di tortura in Italia: alcune riflessioni*, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale 54.2, 2018, pp. 332-358.

<sup>287</sup> Si rimanda al Rapporto della Comitato contro la tortura nella sua trentottesima sessione dal 30 Aprile al 18 Maggio 2007 “*CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER*

Nella sua replica il Governo italiano a esplicitava che: «Con specifico riguardo all’inserimento e alla definizione formale del delitto di tortura nel codice penale italiano, l’assenza di tale reato nel codice penale non significa affatto che la tortura in Italia esista. Se, da un lato, la tortura non esiste in quanto è una pratica del tutto lontana dalla nostra mentalità, dall’altro, alcune sezioni del codice penale puniscono severamente comportamenti di questo tipo, sebbene il termine “tortura” in sé non figuri nel codice stesso. Inoltre, stiamo prendendo in considerazione la possibilità, in relazione all’adeguamento del nostro sistema legislativo allo Statuto della Corte Penale Internazionale, di introdurre il delitto di tortura nel nostro ordinamento, ricorrendo ad una definizione più ampia e inclusiva rispetto a quelle fornite dalle Convenzioni internazionali rilevanti in materia. Però, la sostanza non cambia, con o senza la parola “tortura” nel codice penale»<sup>288</sup>. I fatti della scuola Diaz e di Bolzaneto nel 2001<sup>289</sup> però avevano dimostrato esattamente il contrario, ovvero che i casi di tortura non erano estranei al contesto italiano<sup>290</sup>. Tale vicenda si è configurata, secondo Amnesty International come «la più grande sospensione dei diritti democratici in un paese occidentale dopo la seconda guerra mondiale» in relazione all’efferatezza e alla sistematicità della violenza.<sup>291</sup>

La prima proposta di legge per introdurre all’interno dell’ordinamento penale italiano la tortura è datata 1989, poco dopo la sopracitata ratifica della Convenzione contro la tortura. A proporre la legge fu il Senatore Nereo Battello<sup>292</sup>, eletto all’interno delle liste del Pci. A questa seguirono altre proposte di legge<sup>293</sup>, la maggior parte delle quali non vennero

---

ARTICLE 19 OF THE CONVENTION *Conclusions and recommendations of the Committee against Torture - Italy*” <https://atlas-of-torture.org/en/document/rz4lacbckv28vbkfx84asv2t9?page=3>

<sup>288</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Colella A., *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, 2014.

<sup>289</sup> I fatti della scuola Diaz sono avvenuti nel corso del G8 di Genova nel 2001. Il 21 luglio 2001 nelle scuole Diaz-Pertini e Pascoli fecero irruzione i Reparti mobili della Polizia di Stato con il supporto operativo di alcuni battaglioni dei Carabinieri. Vennero fermati 93 attivisti e furono portati in ospedale 61 feriti, dei quali tre in prognosi riservata e uno in coma.

<sup>290</sup> Per approfondire esempi recenti in materia si veda Pugiotto A., *Repressione penale della tortura*, cit., § 5 e 2 Colella A., *C’è un giudice a Strasburgo. In margine alle sentenze sui fatti della Diaz e di Bolzaneto: l’inadeguatezza del quadro normativo italiano in tema di repressione penale della tortura*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2009, pp. 1801-1843

<sup>291</sup> Scaroina E., *Il delitto di tortura: l’attualità di un crimine antico*, Cacucci, Bari, 2018 pp105-105. Per ulteriori analisi della vicenda si rimanda a Ferrajoli L., e Barberis M., *Dei diritti e delle garanzie: conversazione con Mauro Barberis*, I Mulino, Bologna 2013.

<sup>292</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull’attività politica consultare il link: <http://www.senato.it/leg/10/BGT/Schede/Attsen/00000191.htm>

<sup>293</sup> Per approfondire le altre proposte di legge presentate in precedenza si rimanda al paragrafo 3.4. di questo capitolo

mai discusse; altre, invece, si arenarono durante il percorso parlamentare non arrivando mai alla votazione finale.

L'approvazione della legge per inserire la tortura nel codice penale è avvenuta alla fine della XVII Legislatura, precisamente il 5 luglio 2017, a seguito di un lungo e tormentato dibattito parlamentare, che ha visto gli schieramenti confrontarsi sulla definizione stessa di tortura e, di conseguenza, sull'individuazione di tutte quelle azioni ed omissioni che si configuravano come una grave violazione del diritto internazionale.<sup>294</sup> Durante l'iter parlamentare<sup>295</sup> si è registrata una generale condivisione circa la necessità di introdurre il reato di tortura all'interno del codice penale ricercando, seppur con differenti orientamenti e posizioni, un compromesso fra i diversi schieramenti politici. La proposta, infatti, in una prima fase appariva «straordinariamente trasversale»<sup>296</sup> e, in quanto tale, sembrava aver una rapida approvazione. Ma non fu così. L'articolo 1 della legge n. 110 del 2017 ha introdotto nel Libro secondo del codice penale all'interno del titolo XII (Delitti contro la persona), sez. III (Delitti contro la libertà morale), i reati di tortura (art. 613-bis) e di istigazione alla tortura (art. 613-ter).

L'articolo 613-bis<sup>297</sup> c.p. punisce chi ha inflitto violenze o minacce gravi creando sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico ad una persona che è stata privata della sua libertà personale con una pena da 4 a 10 anni quando il fatto commesso comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona<sup>298</sup>. Se i fatti del primo

---

<sup>294</sup> Sui problemi relativi alla definizione di tortura nel diritto internazionale cfr. Rodley N.S., *The definition(s) of Torture in International Law*, in *Current Legal Problems*, 2002, p. 467 ss.

<sup>295</sup> Si rimanda al paragrafo 3.4. di questo elaborato

<sup>296</sup> Serges G., *L'introduzione dei reati di tortura in Italia ed in Europa quale corollario della tutela fisica e morale della persona umana sottoposta a restrizioni di libertà*, in *I diritti dei detenuti*, in *Costituzionalismo.it* 2015

<sup>297</sup> «Art. 613-bis (Tortura). - Chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona. Se i fatti di cui al primo comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni. Il comma precedente non si applica nel caso di sofferenze risultanti unicamente dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti. Se dai fatti di cui al primo comma deriva una lesione personale le pene di cui ai commi precedenti sono aumentate; se ne deriva una lesione personale grave sono aumentate di un terzo e se ne deriva una lesione personale gravissima sono aumentate della metà. Se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è della reclusione di anni trenta. Se il colpevole cagiona volontariamente la morte, la pena è dell'ergastolo.» <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017:110%7Eart1>

<sup>298</sup> Camera dei Deputati, XVII Legislatura: Temi dell'attività parlamentare. L'introduzione nel codice penale del reato di tortura, legge n. 110 del 2017

comma sono commessi da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, attraverso un abuso di potere, la pena va dai cinque ai dodici anni. La pena è aumentata di un terzo se dai fatti descritti deriva una lesione personale, raddoppia se i danni sono di grave portata. Se dai fatti descritti deriva la morte come conseguenza non prevista la pena arriva a trenta anni, qualora la morte fosse intenzionale la pena è l'ergastolo. All'art. 613-ter<sup>299</sup> si sanziona l'istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura nell'esercizio delle sue funzioni; se l'istigazione è stata accolta ma il delitto non è stato commesso si prevede una pena di reclusione da sei mesi a tre anni<sup>300</sup>.

### 3.2.1. Profili di criticità della legge

Come è stato sottolineato nel precedente paragrafo si era registrato un diffuso consenso sia in dottrina<sup>301</sup> sia all'interno dell'opinione pubblica circa la necessità dell'introduzione del reato di tortura all'interno dell'ordinamento italiano. D'altro canto però, si sono sviluppate numerose critiche riguardanti le specifiche modalità con cui le raccomandazioni internazionali sancite con la Convenzione di New York erano state tradotte nel sistema italiano<sup>302</sup>.

A differenza dell'art. 1 della Convenzione ONU del 1984, che descrive una condotta a

---

<sup>299</sup> Art. 613-ter (Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura). «Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, istiga in modo concretamente idoneo altro pubblico ufficiale o altro incaricato di un pubblico servizio a commettere il delitto di tortura, se l'istigazione non è accolta ovvero se l'istigazione è accolta ma il delitto non è commesso, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

<sup>300</sup> Scaroina E., *Il delitto di tortura: l'attualità di un crimine antico*, Cacucci, Bari, 2018.

<sup>301</sup> Sulla necessità di una norma ad hoc sulla tortura si erano espressi: Viganò F., *Sui progetti di introduzione del delitto di tortura in discussione presso la Camera dei Deputati*, 2014 e Buzzelli S., *Tortura: una quaestio irrisolta di indecente attualità*, in *Dir.pen.Cost- Riv. Trim 3/2013*. «L'assenza, nell'ordinamento italiano, di una fattispecie incriminatrice avente ad oggetto la tortura si sommava, d'altra parte, a croniche carenze del sistema giudiziario e penitenziario interno. Per questo motivo, negli ultimi anni, si erano registrate numerose e concordi raccomandazioni a favore di un intervento legislativo da parte degli organi internazionali incaricati di vigilare sul rispetto degli strumenti giuridici concernenti la tortura, quali i Comitati dei diritti umani e contro la tortura delle Nazioni Unite e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani o degradanti». Serranò G., *L'introduzione del reato di tortura in Italia: alcune riflessioni*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale* 2018.

La lacuna normativa era stata evidenziata anche dalla Corte di Cassazione, che nel 2014 aveva negato l'estradizione di un cittadino italiano perseguito in Argentina per la mancanza del requisito della doppia incriminazione di cui all'art. 13, secondo comma cod. pen. Si veda: De Salvatore G., *L'incidenza degli "atti atipici di tortura" sul ragionamento del giudice penale: riflessioni a margine di una pronuncia della Corte d'Assise di Lecce*, 2017.

Anche Il magistrato Enrico Zucca in "*Chiamatela come volete: è sempre tortura. La legge italiana, tra cattivi maestri e principi delle Convenzioni*." *Studi sulla questione criminale* 2018 67-80 ritiene che la legge approvata, che ha reso la tortura un crimine specifico, si sia allontanata dalla Convenzione ONU. Mette in luce che da tale definizione le numerose forme di tortura accadute nella storia italiana non verrebbero riconosciute, rimanendo impunte.

<sup>302</sup> Viganò F., *Sui progetti di introduzione del delitto di tortura in discussione presso la Camera dei Deputati*, 2014

forma libera da parte di chi determina il reato, l'art. 613-bis prevede esplicitamente che la tortura si realizzi mediante violenze o minacce gravi o crudeltà (ovvero con trattamento inumano e degradante)<sup>303</sup>. Si è parlato di una «definizione di tortura contorta e illogica»<sup>304</sup>, prospettando che tale reato sia stato «calibrato per non esistere»<sup>305</sup>, configurandosi come eccessivamente «vaga e generica. La scelta legislativa non è evidentemente assicurare maggiore tassatività e precisione alla norma penale interna, quanto piuttosto evitare la potenziale efficacia applicativa della definizione convenzionale, già verificata incidentalmente nella concreta esperienza giudiziaria.»<sup>306</sup>. Nell'ordinamento italiano quindi, la tortura ha perso le caratteristiche di reato di espressione, in chiave patologica, del rapporto che si instaura tra Stato e cittadino, per assumere le forme di un reato comune, realizzabile da chiunque.<sup>307</sup>

I profili di criticità sono stati evidenziati anche dal Comitato dell'Onu contro la tortura che, nel dicembre 2017, a sei mesi dall'approvazione della legge si è occupato dell'Italia per una delle sue periodiche verifiche. Nel rapporto finale<sup>308</sup> si legge che emergono

<sup>303</sup> Camera dei Deputati, XVII Legislatura: Temi dell'attività parlamentare. L'introduzione nel codice penale del reato di tortura, legge n. 110 del 2017

<sup>304</sup> Bultrini A., De Sena P., Robilant F., Lattanzi F., Nesi G., Padovani T., Zagrebelsky V., *Sul reato di tortura si misura la nostra credibilità*, in La Repubblica, 22 giugno 2017 [https://www.repubblica.it/politica/2017/06/22/news/sul\\_reato\\_di\\_tortura\\_si\\_misura\\_la\\_nostra\\_credibilita\\_-168774408/](https://www.repubblica.it/politica/2017/06/22/news/sul_reato_di_tortura_si_misura_la_nostra_credibilita_-168774408/)

<sup>305</sup> Risicato L., *La tortura tra antiche lacune normative e diritto penale simbolico*, in <http://www.lacostituzione.info>, 2017. Inoltre, per approfondire si rimanda a Viganò F., *Sui progetti di introduzione del delitto di tortura in discussione presso la Camera dei Deputati*, 2014. Nella sua audizione alla Commissione Giustizia della Camera il 24 settembre 2014 aveva osservato che: «la soluzione più raccomandabile, a mio giudizio, è quella di rinunciare completamente alla descrizione di specifiche modalità di condotta e di costruire il reato come reato causale a forma libera, concentrato quindi sulla causazione di questo stato di grave sofferenza fisica o psichica, specificandosi magari ulteriormente che questa sofferenza debba essere ulteriore rispetto a quella che deriva dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti, in ciò recependo il suggerimento della Convenzione.»

<sup>306</sup> Zucca E., *Chiamatela come volete: è sempre tortura. La legge italiana, tra cattivi maestri e principi delle Convenzioni*, in Studi sulla questione criminale 2/2018, pp 70-71

<sup>307</sup> Scaroina E., *Il delitto di tortura: l'attualità di un crimine antico*, Cacucci, Bari, 2018. pp 253-254. In contrasto a tale visione occorre citare Colella A., *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, in Archivio Diritto Penale Uomo 2014. «Optare per la configurazione della tortura come reato comune non significa – si badi – voler equiparare quanto a trattamento sanzionatorio gli atti perpetrati dal quisque de populo e quelli posti in essere da soggetti che agiscono in veste ufficiale: è evidente, infatti, che nel secondo caso vengono lesi anche beni giuridici che trascendono la sfera individuale (primi fra tutti, la legalità dell'operato dei pubblici poteri e la stessa fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nello Stato di diritto) e che il disvalore della condotta è sensibilmente maggiore dal momento che gli autori del reato sono proprio coloro che avevano il compito di proteggere l'integrità fisio-psichica dei consociati (siano essi appartenenti alle forze dell'ordine o medici che operano all'interno delle strutture carcerarie, per limitarci ai casi più frequenti).»

<sup>308</sup> Committee against Torture, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, 17 dicembre 2017 <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrLgPII26jRu6si7MAAE4jraLHqWr9%2b2%2fAP28xTQtoIsTwwjAIAcRxD2YL%2fsgIQQ%2fLGUGMR3SRktWz9x3aLcRkmOABdrugHAzm2AaSNF3G%2b>

«discrepanze tra la definizione della Convenzione e quella incorporata nel diritto interno [che] creano spazi reali o potenziali per l'impunità», chiedendo «di portare il contenuto dell'articolo 613-*bis* del Codice Penale in linea con l'articolo 1 della Convenzione, eliminando tutti gli elementi superflui e identificando l'autore e i fattori motivanti o le ragioni per l'uso della tortura.».<sup>309</sup>

È utile interrogarsi sull'esito di questa legge, il cui testo della proposta era ben diverso da quello approvato il 5 luglio 2017; lo stesso, infatti, ha risentito delle preoccupazioni di una specifica classe politica che non voleva mettere in discussione in modo aprioristico la credibilità e l'operato delle forze dell'ordine<sup>310</sup>.<sup>311</sup>. Davanti a ciò, si comincia a comprendere il perché del travagliato iter di approvazione e di come si sia creata una forte contrapposizione tra chi sosteneva l'opportunità di costruire un reato "proprio" dell'agente dello Stato che andasse a tutelare la caratterizzazione tipica della tortura e chi promuoveva un reato "comune" per non rendere le forze dell'ordine le uniche destinatarie della legge, come se la norma potesse configurarsi come una sorta di "punizione" verso di loro.<sup>312</sup>

Il testo della legge approvata generò molte critiche, sia all'interno del Parlamento<sup>313</sup>, sia da parte della società civile. Molte delle organizzazioni che avevano promosso l'approvazione della legge e che da anni si battevano per la sua introduzione criticarono aspramente il testo finale approvato, seppur affermando che una «cattiva legge, fosse meglio che una legge inesistente»<sup>314</sup>. Le parole di Antonio Marchesi<sup>315</sup>, presidente di Amnesty Italia, evidenziano questo aspetto: «Nella misura in cui pone fine alla rimozione della tortura, alla sua indicibilità, la legge permette di superare quella situazione di grave

---

<sup>309</sup> Ibidem

<sup>310</sup>Cfr. Serranò G., *L'introduzione del reato di tortura in Italia: alcune riflessioni*, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 2018, pp. 347-348. «La legge n. 110/2017 risente, tuttavia, della preoccupazione di alcuni partiti di non minare la credibilità e l'efficacia dell'azione delle forze dell'ordine, tenuto anche conto di quanto detto da queste ultime nel corso delle audizioni parlamentari e delle croniche carenze dell'apparato statale.» Per approfondire il tema si rimanda al saggio: Zamperini A., Siracusa V., Menegatto M., *Accountability and police violence: A research on accounts to cope with excessive use of force in Italy*, in Journal of police and criminal psychology, 2017

<sup>311</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI LEGISLATURA, COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia, Roma, 2012.

<sup>312</sup> Per approfondire tale aspetto si veda: Lobba P., *Punire la tortura in Italia. Spunti ricostruttivi a cavallo tra diritti umani e diritto penale internazionale*, in Diritto penale contemporaneo, 10 /2017.

<sup>313</sup> Lo stesso Senatore Manconi, primo firmatario del testo di legge, decise di non votare. Per una ricostruzione più approfondita e le motivazioni di tale gesto si rimanda al paragrafo 3.4.

<sup>314</sup> Si rimanda all'intervista in appendice di questa tesi del Senatore Manconi, rilasciata alla sottoscritta

<sup>315</sup> Antonio Marchesi è membro della sezione italiana di Amnesty International dal 1977 e ne è stato Presidente dal 1990 al 1994 e dal 2013 al 2019.

inadempimento per cui i giudici italiani erano costretti a mascherare una delle più gravi violazioni dei diritti umani da reato banale, a volte da mero abuso d'ufficio, con la conseguenza di punirla in modo lieve o di non punirla affatto per effetto della prescrizione. Se la definizione accolta non può soddisfare l'ipotesi di rinviare per l'ennesima volta, nella vaga speranza che un nuovo Parlamento sapesse fare ciò che nessuno dei cinque precedenti aveva fatto, sarebbe servita solo a chi – e sono ancora in molti – il reato di tortura non lo ha mai voluto, senza se e senza ma e in qualsiasi modo definito, considerandolo contrario agli interessi delle forze di polizia.»<sup>316</sup> Amnesty era consapevole, infatti, che il compromesso raggiunto era fragile e difficilmente le parti in causa avrebbero acconsentito a cambiare le proprie posizioni; inoltre non vi erano i tempi per un'ulteriore modifica del testo prima della fine della Legislatura e non vi era il clima politico adatto per rimandare alla successiva.<sup>317</sup>

### **3.3.Amnesty International: ruolo e attività**

Amnesty International è un'organizzazione non governativa sovranazionale fondata nel 1961. L'atto di nascita dell'organizzazione è costituito da un appello per l'amnistia redatto dall'avvocato inglese Peter Benenson, fondatore di Amnesty. L'appello venne pubblicato come articolo sul quotidiano di Londra *The Observer* dal titolo "I prigionieri dimenticati", e descriveva la vicenda di due studenti portoghesi condannati a sette anni di carcere per aver brindato alla libertà delle colonie del loro paese<sup>318</sup>. I principali obiettivi di Amnesty International sono sempre stati quelli di combattere ogni forma di violazione dei diritti dell'uomo da parte dai governi che compiono abusi di poteri promuovendo, in modo indipendente e imparziale, i contenuti della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

L'organizzazione, che oggi aggrega più di 7 milioni di persone tra soci, sostenitori e attivisti, è presente in 70 paesi nel mondo con uffici, strutture e sezioni.<sup>319</sup>

Coloro che fondarono Amnesty -la maggior parte giuristi britannici- ritenevano che in

---

<sup>316</sup> Approvazione della legge sul reato di tortura. Il commento di Amnesty International Italia, 5 luglio 2017

<sup>317</sup> Amnesty International: Introduzione del reato di tortura in Italia-Le domande frequenti <https://www.amnesty.it/introduzione-del-reato-tortura-italia-le-domande-frequenti/#:~:text=La%20legge%20italiana%20prevede%20la.se%20commesso%20dal%20pubblico%20ufficiale.&text=La%20previsione%20di%20un'aggravante,contribuisce%20a%20soddisfare%20questa%20esigenza.>

<sup>318</sup> Per maggiori informazioni riguardanti la storia di Amnesty International si veda: <https://www.amnesty.it/chi-siamo/#slide-0>

<sup>319</sup> Amnesty International: Chi Siamo, L'organizzazione <https://www.amnesty.it/chi-siamo/organizzazione/>

molti stati del mondo i diritti umani fossero sistematicamente violati senza che nessuno individuasse i responsabili. Occorreva quindi denunciare ogni forma di violazione e sensibilizzare l'opinione pubblica.

L'ufficio centrale di Amnesty, ovvero il Segretariato Internazionale, è sito a Londra da dove con il tempo si è coordinato gran parte del lavoro di Amnesty. A capo della struttura vi è il Segretario Generale, responsabile della gestione degli affari di tutto il movimento e primo portavoce dell'associazione del mondo. Il Segretario risponde del proprio lavoro al Consiglio Internazionale che a sua volta elegge il Comitato esecutivo internazionale, che rappresenta l'organo di governo.<sup>320</sup>

«Fin dal suo nascere Amnesty comprende che il suo operato è necessariamente destinato a scontrarsi con le posizioni politiche di alcuni governi: per questo si impegna subito nel guadagnarsi credibilità cercando di dimostrare non solo la serietà, ma soprattutto la neutralità della propria attività rispetto ad ogni schieramento politico»<sup>321</sup>. Nel 1977 Amnesty ha ricevuto il Premio Nobel per la pace, per aver «contribuito a rafforzare la libertà, la giustizia e conseguentemente anche la pace nel mondo» e, l'anno successivo, ha ottenuto il Premio delle Nazioni Unite per i diritti umani. Fino ad oggi Amnesty International ha promosso campagne contro la pena di morte, contro la tortura e per il rispetto di convenzioni internazionali sui rifugiati<sup>322</sup>. Con il tempo, l'associazione ha adeguato il suo operato, e le relative campagne, con le esigenze di ciascun paese, per delineare mission e percorsi precisi focalizzati a porre fine ad abusi, violenze e limitazioni di libertà di espressione.<sup>323</sup> Con queste parole Salil Shetty, Segretario Generale di Amnesty International ha descritto l'operato dell'organizzazione: «Sotto i nostri occhi si fa la storia: numeri sempre maggiori di persone si attivano per chiedere giustizia. Se i leader non riconosceranno i motivi che spingono le loro popolazioni a protestare, sarà la loro rovina. Le persone hanno reso abbondantemente chiaro che vogliono i diritti umani: sta ai governi mostrare di saperle ascoltare.»<sup>324</sup>

---

<sup>320</sup> Amnesty International: Chi Siamo, l'Organizzazione <https://www.amnesty.it/chi-siamo/organizzazione/>

<sup>321</sup> Lalloni M.G., *Amnesty International 1961-1981: venti anni di attività in difesa dei diritti umani*, in Rivista di Studi Politici Internazionali 1982, pp. 81-88. L'indipendenza dell'organizzazione è rimarcata anche suo statuto della sezione italiana che all'art.1 comma 4 prevede: «Amnesty International è indipendente da governi, partiti politici, chiese, confessioni religiose, organizzazioni, enti e gruppi di qualsiasi genere e svolge la propria attività prescindendo da ogni tendenza a loro propria.»

<sup>322</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: *Amnesty International* di Alberto Indelicato Treccani 2005

<sup>323</sup> Crispino C., *Amnesty International compie 50 anni*, Università degli studi di Napoli Federico I

<sup>324</sup> Amnesty International: bilancio-sociale-amnesty-2017

Tre sono le linee comuni sulle quali si fonda l'operato di Amnesty, grazie alle quali è possibile il "cambiamento"<sup>325</sup>:

1. **ricerca**: tutte le azioni sono basate su precisi fatti documentati sul campo da ricercatori che verificano e segnalano le violazioni dei diritti umani;
2. **campagne e azioni**: tramite la raccolta di firme, l'organizzazione di manifestazioni per mobilitare la società civile e le istituzioni;
3. **lobby e advocacy**: tramite un'attività di costante informazione su molteplici canali grazie alle quali si riesce a sensibilizzare l'opinione pubblica per far pressioni per influenzare i governi.



*Amnesty International: Come realizziamo il cambiamento. Il bilancio sociale 2017*

Come già evidenziato in precedenza, l'azione di Amnesty è focalizzata in modo specifico su ogni paese adottando modalità e strategie specifiche con riferimento ai contesti in cui opera. Le sezioni nazionali si occupano di coordinare il lavoro degli iscritti e di chi sostiene l'associazione, intraprendendo azioni di sensibilizzazione, lobbying, *campaigning* e *advocacy* nei confronti delle istituzioni. La sezione italiana di Amnesty International è stata fondata nel 1975<sup>326</sup>, e presenta ancora oggi una struttura suddivisa in una sezione nazionale, in uffici regionali e in gruppi locali costituiti da attivisti e attiviste volontari.

<sup>325</sup> Si rimanda alla pagina ufficiale di Amnesty International

<sup>326</sup> Filantropox, Amnesty International <http://filantropox.com/ong.php?idOng=16>

Amnesty Italia, come emerge dal Bilancio Sociale nel 2017<sup>327</sup> ha portato avanti in quell'anno ben 110 azioni di lobby, ha raccolto ben 627 917 firme, creato 51 appelli online e delineato 618 azioni urgenti.

L'attività di *advocacy* di Amnesty passa anche tramite una precisa informazione e sensibilizzazione, per questo è cruciale il ruolo che svolge all'interno delle scuole; l'educazione ai diritti umani, infatti, deve avvenire a tutte le età, dalla scuola dell'infanzia e primaria per arrivare fino all'università; per ogni percorso Amnesty rende disponibili progetti, contenuti educativi, workshop e lezioni<sup>328</sup>. Nelle facoltà sono state organizzate giornate di studi e corsi nelle università di Bologna, di Pisa, alla Sapienza di Roma, delle facoltà di Giurisprudenza e Scienze Politiche dell'Università di Firenze (progetto cofinanziato dalla Regione Toscana), all'Istituto di Politica Internazionale di Milano (ISPI) per affrontare temi complessi quali il ruolo e l'azione dei difensori e delle difensore dei diritti umani, e i percorsi di cambiamento per i diritti umani<sup>329</sup>.

Come spiegato all'inizio di questo paragrafo, Amnesty International è nata da un articolo pubblicato su un giornale inglese nel 1961<sup>330</sup>, già dagli albori si sanciva l'importanza che la carta stampata, e poi la comunicazione in generale, avrebbe avuto per l'organizzazione. Il concetto di fondo era di mobilitare costantemente l'opinione pubblica verso i diritti di coloro che stati "dimenticati" o non ascoltati dalle istituzioni, in modo da raggiungere il maggior numero possibile di persone. Oggi ogni sezione nazionale dispone di uffici di comunicazione e stampa che operano in modo coordinato. Per fare ciò vengono utilizzati strumenti classici quale comunicati, conferenze stampa, siti internet, blog, e social network. «Per aumentare la visibilità e proteggere e rafforzare l'autorevolezza, l'imparzialità e la reputazione dell'operato, nel 2017 sono state svolte numerose attività di comunicazione, nei confronti dei media mainstream e dei nuovi media così come attraverso le relazioni e le partnership con esponenti e prodotti dell'arte e della cultura.»<sup>331</sup>

---

<sup>327</sup> Si è scelto di analizzare il bilancio sociale del 2017 poiché è l'anno corrispondente all'approvazione della legge presa in analisi.

<sup>328</sup> Amnesty International: Educare ai diritti umani <https://www.amnesty.it/entra-in-azione/progetti-educativi/>

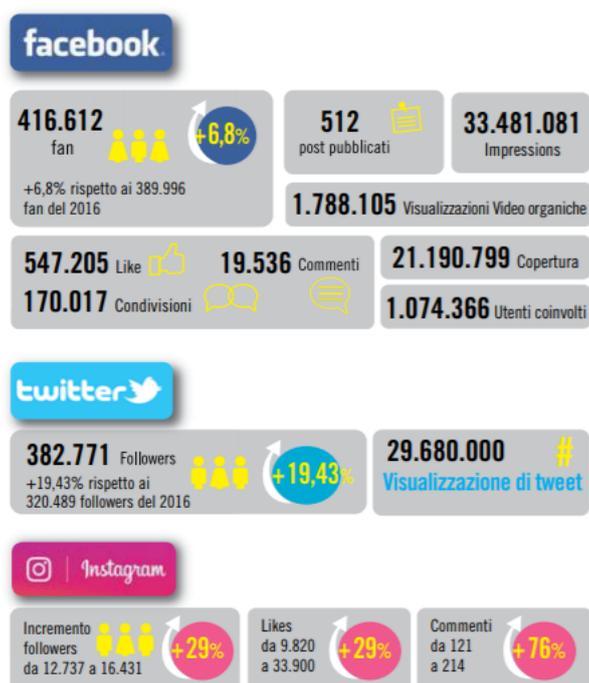
<sup>329</sup> Amnesty International: bilancio-sociale-amnesty-2017

<sup>330</sup> L'articolo *I prigionieri dimenticati* di Peter Benenson, fondatore di Amnesty International si può leggere in lingua inglese nell'archivio online del The Guardian/The Observer: <http://www.theguardian.com/uk/1961/may/28/fromthearchive.theguardian>

<sup>331</sup> Amnesty International: bilancio-sociale-amnesty-2017



*Amnesty International: Comunicazione, il rapporto con i media. Il bilancio sociale 2017*



*Amnesty International: I numeri della Comunicazione online. Il bilancio sociale 2017*

Il principale strumento di comunicazione rimane però il comunicato stampa che serve per riportare all'esterno specifiche situazioni o iniziative. Anche la radio svolge un ruolo fondamentale, soprattutto per il suo seguito e per la possibilità di raggiungere un target "più elevato" tramite interviste specializzate ad attivisti di Amnesty, adeguatamente formati.

La promozione delle attività passa anche tramite i social network, con la pubblicazione di appelli, azioni, informazioni di campagne, news, comunicati, permettendo a chi segue Amnesty International di essere costantemente aggiornato e di attivarsi. Le molteplici condivisioni evidenziano, infatti, la strategicità dei social network come Facebook o

Twitter. Tutte le ONG hanno bisogno di aumentare la consapevolezza delle crisi in atto e di raccogliere fondi per contrastarle. «Naturalmente il discorso cambia un po' da ONG a ONG: per le *advocacy organizations* come Amnesty International o Human Rights Watch (HRW)<sup>332</sup>, che fondano il loro lavoro sulla denuncia e la sensibilizzazione a una causa, gli obiettivi e gli strumenti sono diversi da quelli di chi opera costantemente sul campo, le *aid organizations*, la cui principale preoccupazione è raccogliere in poco tempo aiuti e soldi.<sup>333</sup>»

### **3.4. Attività preliminari e iter parlamentare della legge**

L'iter di approvazione della legge, come sottolineato al paragrafo 3.2, è stato piuttosto tortuoso, sia per le numerose proposte di legge, sia per il dibattito parlamentare che ne è scaturito. In questo paragrafo si provvederà a ricostruire il percorso che ha portato alla sua approvazione per cercare di comprendere le motivazioni dell'esito finale del testo della legge.

Come già anticipato al paragrafo 3.2, la prima proposta per l'introduzione del reato di tortura avvenne immediatamente dopo la ratifica della Convenzione contro la tortura dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, per volere del senatore Nereo Battello il 4 aprile 1989. Il disegno di legge n.1677 "Previsione in adempimento di obblighi internazionali del reato di tortura nel codice penale" era composto da un solo articolo che aggiungeva al capo I del titolo XII del libro secondo del codice penale il seguente capo sul delitto di tortura: «Art. 574~bis. Tortura. ~ Il pubblico ufficiale che infligge ad una persona dolore o sofferenze fisiche o mentali al fine di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, ovvero di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, ovvero di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, ovvero infine per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, è punito con la pena della reclusione da tre a sette anni. Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale che istiga altri a commettere il fatto previsto dal primo comma del presente articolo

---

<sup>332</sup> Human Rights Watch è un'organizzazione non governativa internazionale che si occupa della difesa dei diritti umani. HRW documenta le violazioni delle leggi umanitarie per imporre ai governi sanzioni e cambiamenti.

<sup>333</sup> Palumbo M., *Media e Ong: un altro giornalismo «embedded»? Amore e odio tra reporter e organizzazioni umanitarie*, in Problemi dell'informazione, Rivista quadrimestrale 2/2012

ovvero autorizza espressamente o tacitamente altri a commetterlo»<sup>334</sup>. La proposta di legge, però, non arrivò ad essere discussa in aula.<sup>335</sup> Un destino analogo, nel corso delle legislature successive, lo ebbero altre iniziative<sup>336</sup> anch'esse mai arrivate in assemblea, due sono i casi che sembravano poter avere maggiore probabilità di sviluppo<sup>337</sup>: il primo nel 2000 attraverso un disegno di legge promosso dal Governo Amato II, senza però alcun progresso significativo nei lavori parlamentari<sup>338</sup>, e il secondo nel 2004 quando il disegno di legge A.C. 1483<sup>339</sup>, approvato e calendarizzato per essere sottoposto all'Assemblea non fu mai oggetto di discussione in aula. Il motivo di tale blocco fu l'approvazione di un emendamento in Commissione Giustizia presentato dall'Onorevole Carolina Lussana<sup>340</sup> che prevedeva la necessità di reiterazione<sup>341</sup> per identificare come reato la tortura<sup>342</sup>. Il primo giorno di sedute della XVII legislatura, ovvero il 15 marzo 2013, il senatore Luigi Manconi del Partito Democratico, presentò il suo disegno di legge<sup>343</sup>. Sarà questa

---

<sup>334</sup> Senato della Repubblica X Legislatura disegno di legge n. 1677, d'iniziativa dei senatori Battello, Tedesco Tatò, Salvato, Imposimato, Correnti, Onorato, Macis e Greco. Comunicato alla Presidenza il 4 aprile 1989 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/269978.pdf>

<sup>335</sup> Per approfondire l'iter delle prime proposte di legge si veda: Bartesaghi E., *La tortura in Italia: non esiste*, in Bimbi L., Tognoni G., *La tortura oggi nel mondo*, Rdup, Roma 2007. Per una ricostruzione giornalistica si veda anche: Gonnella P., *La tortura al voto della Camera*. L'Espresso. 8 febbraio 2015

<sup>336</sup> A.C. 4087 (On. Cicu e altri); A.C. 7283 (On. Fassino e Dini); A.S. 2701 (Sen. Semenzano e altri); A.S. 3691 (Sen. Salvato e altri); A.S. 3705 (Sen. Lo Curzio e altri).

<sup>337</sup> Guadagnucci L., e Bartesaghi E., *La legge sulla tortura: il difficile iter parlamentare*. Studi sulla questione criminale, 2018, pp. 35-50.

<sup>338</sup> Atto Camera 7283 DDL presentati dal Ministero della giustizia (Governo Amato-II) Ministro giustizia FASSINO PIERO FRANCO (Amato-II), Ministro Affari Esteri DINI LAMBERTO (Amato-II): Norme in materia di tortura e di altri trattamenti crudeli, disumani o degradanti. Presentazione: 28 agosto 2000, assegnazione: 19 ottobre 2000. Si pensava che essendo un disegno di legge promosso dal Governo la sua approvazione poteva prospettarsi come più realizzabile.

<sup>339</sup> Introduzione dell'articolo 613-bis del codice penale, concernente il reato di tortura. C. 1483 Ruzante, C. 1518 Piscitello, C. 1948 Biondi e C. 4990 Pecorella (30-6-2004). Sempre nel corso della XIV legislatura occorre ricordare l'interpellanza (n.2/01945 del 21 settembre 1999) con Silvio Berlusconi come primo firmatario in cui si sollecitava il Governo a chiarire il perché non fosse stato ancora inserito il reato di tortura nell'ordinamento italiano, non avendo quindi dato piena attuazione alla Convenzione ONU del 1984.

<sup>340</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull'attività politica consultare il link: [http://leg14.camera.it/organiparlamentari/assemblea/contenitore\\_dati.asp?tipopagina=&deputato=0d300448&source=%2Fdeputatism%2F240%2Fdocumentoxml%2Easp&Pagina=Deputati/Composizione/01.cameranuovacomposizione/datpersonali2.asp%3Fdeputato=d300448&position=Organi%20Parlamentari%5CLe%20giunte](http://leg14.camera.it/organiparlamentari/assemblea/contenitore_dati.asp?tipopagina=&deputato=0d300448&source=%2Fdeputatism%2F240%2Fdocumentoxml%2Easp&Pagina=Deputati/Composizione/01.cameranuovacomposizione/datpersonali2.asp%3Fdeputato=d300448&position=Organi%20Parlamentari%5CLe%20giunte)

<sup>341</sup> La vicenda è criticamente ripercorsa da Marchesi A., *Quante volte? Il problema dell'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento italiano e il famigerato emendamento sulla "reiterazione"*, in Amnesty International, A cura di Abu Graib e dintorni. Un anno di denunce inascoltate sulla tortura in Iraq, Torino, 2004. «Il pervicace tentativo durante i lavori parlamentari di restringere l'ambito di punibilità della norma tramite l'introduzione nel reato del concetto di reiterazione dell'atto o di minaccia è mosso dal timore di un ricorso diffuso alla fattispecie rispetto a episodiche forme di violenza da parte delle forze dell'ordine.»

<sup>342</sup> Casadio G., *C'è tortura solo se ripetuta. Colpo di mano del Polo, è bufera*, in "la Repubblica", 22 aprile, p. 2. 2004

<sup>343</sup> Senato, XVII Legislatura, A.S. n.10 Introduzione del reato di tortura nel codice penale <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/39308.htm>

la proposta base, oggetto di lavori parlamentari che, poi riunita ad altri quattro disegni di legge<sup>344</sup>, porterà all'approvazione della legge in analisi. Manconi, nel discorso di presentazione del testo, aveva esplicitato che il suo testo «riproduce la definizione di tortura presente nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1984» e che cerca di colmare «un'omissione che lascia un enorme vuoto giuridico, normativo e culturale»<sup>345</sup>. Tale elemento si è configurato come determinante nel corso dell'iter parlamentare che fece cambiare diametralmente direzione al testo discostandosi dalla definizione originaria delle Nazioni Unite.<sup>346</sup> I punti cardine della proposta di Manconi potevano essere così riassunti:

- la tortura è definita come «un delitto proprio, ovvero commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio: fuori dal rapporto asimmetrico fra Stato e cittadino, non vi è tortura»;
- «la violenza è un ingrediente necessario del reato»;
- «le sofferenze inferte possono essere fisiche o psichiche»;
- «il dolo deve essere specifico, ovvero deve essere presente nell'autore del reato una finalità ulteriore di natura giudiziaria o più genericamente punitiva»;
- il delitto «deve avere pene adeguate e tempi congrui di prescrizione»<sup>347</sup>.

Il disegno di legge veniva analizzato in Commissione Giustizia del Senato il 22 luglio 2013 e, una volta approvato come testo unificato il 22 ottobre, 2013 era rimesso in Assemblea<sup>348</sup>. La Commissione Giustizia aveva apportato un sostanziale cambiamento al testo, configurando la tortura non più come reato proprio ma come reato comune. Si voleva allontanare, infatti, l'idea di mettere in discussione l'operato e la correttezza delle forze di polizia<sup>349</sup>.

L'esame in aula in Senato iniziò il 29 gennaio 2014 e terminò il 14 marzo 2014 con

---

<sup>344</sup> Il d.d.l. S.10 è stato poi riunito ai d.d.l. S.362 (Felice Casson), S. 388 (Barani), n.395 (De Petris-De Cristofaro), n.849 (Buccarella e altri), n. 874 (Torrìsi). Testo unificato Atto Senato n. 10-362-388-395-849-874 [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/45512\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/45512_testi.htm)

<sup>345</sup> Sen. Manconi, Comunicato alla Presidente del 15 marzo 2013

<sup>346</sup> Guadagnucci L., e Bartesaghi E., *La legge sulla tortura: il difficile iter parlamentare*, in Studi sulla questione criminale 2018

<sup>347</sup> Ibidem

<sup>348</sup> Il testo presentato all'articolo 1: «Art. 613-bis. - (Tortura). – Chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero mediante trattamenti inumani o degradanti la dignità umana, cagiona acute sofferenze fisiche o psichiche ad una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia o autorità o potestà o cura o assistenza ovvero che si trovi in una condizione di minorata difesa, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.»

<sup>349</sup> Come si evince dal discorso del Sen. Giovanardi (PdL) nella seduta della II Commissione permanente (Giustizia) il 25 settembre 2013

l'approvazione di un testo, precedentemente modificato in Commissione Giustizia, ben diverso dalla sua formulazione originaria. Oltre agli aspetti analizzati relativi al reato comune, si richiedeva che le violenze o le minacce perpetuate fossero “gravi”<sup>350</sup>. Lo stesso primo firmatario, il senatore Luigi Manconi, mosse numerose critiche in aula alla nuova formulazione affermando che le modifiche andavano a «depotenziare in maniera grave il senso, la prospettiva e la finalità di questa normativa»<sup>351</sup>. Il testo veniva trasmesso alla Camera dove, il 6 maggio 2014 in Commissione Giustizia iniziavano i lavori per concludersi il 19 marzo 2015. Nel mentre sono state condotte numerose indagini conoscitive, all'interno di un'articolata attività istruttoria, durante la quale furono auditi, tra gli altri.<sup>352</sup>:

- Mauro Palma, Presidente del Consiglio europeo per la cooperazione nell'esecuzione penale del Consiglio d'Europa;
- Antonio Marchesi, Presidente dell'Associazione Amnesty International Italia<sup>353</sup>;
- Patrizio Gonnella, Presidente dell'Associazione Antigone;
- Felice Romano, Segretario Generale SIULP;
- Gianni Tonelli, Segretario Generale SAP;
- Giuseppe Tiani, Segretario Generale SIAP;
- Daniele Tiszone, Segretario Generale nazionale SILP CGIL;
- Vincenzo Chianese, Segretario Nazionale UIL Polizia;
- Lorena La Spina, Segretario nazionale Associazione nazionale funzionari di polizia;
- Giuseppe Moretti, Segretario nazionale UGL Polizia Penitenziaria;
- Francesco Viganò, ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano;
- dottor Alfredo Mantovano, giudice presso la Corte d'Appello di Roma;

---

<sup>350</sup> Secondo il Senatore Manconi, in un'intervista rilasciata alla sottoscritta l'aggiunta dell'aggettivo “grave” aveva reso l'intero articolo eccessivamente vago e discrezionale e di conseguenza inapplicabile. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>351</sup> Intervento Senatore Manconi nella seduta del Senato del 5 marzo 2014

<sup>352</sup> Il 29 maggio 2014 si apre l'indagine conoscitiva in cui la Commissione Giustizia ha proceduto alle audizioni di docenti universitari, di rappresentanti dell'avvocatura e della magistratura, delle forze dell'ordine e di associazioni sindacali operanti nel settore della sicurezza e dell'ordine pubblico, di organizzazioni, anche internazionali, e di associazioni che operano per la difesa dei diritti umani. <https://www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&idDocumento=2168&sede=ac&tipo=>

<sup>353</sup> Per approfondire il contenuto dell'audizione di Amnesty International e Antigone si rimanda al resoconto stenografico:  
[https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c02\\_tortura&anno=2014&mese=05&giorno=29&idCommissione=02&numero=0001&file=indice\\_stenografico](https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c02_tortura&anno=2014&mese=05&giorno=29&idCommissione=02&numero=0001&file=indice_stenografico)

- Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa;
- Rodolfo Maria Sabelli, presidente dell'Associazione nazionale magistrati;
- Alessandro Pansa, Capo della Polizia, Direttore del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno<sup>354</sup>.

In Commissione Giustizia il testo è stato sottoposto ad alcuni cambiamenti a seguito delle audizioni svolte<sup>355</sup>. Il testo licenziato alla Camera prevedeva l'introduzione nel codice penale all'Art. 613-bis– «Chiunque, con violenza o minaccia ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, di cura o di assistenza, intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata, o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche al fine di ottenere, da essa o da un terzo, informazioni o dichiarazioni o di infliggere una punizione o di vincere una resistenza, ovvero in ragione dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni.»<sup>356</sup> L'articolo in questa forma, seppur migliorata in alcune parti, presentava ancora alcuni aspetti critici in quanto limitava la punibilità ai casi in cui la vittima si trovasse in custodia di un'agente. «Il testo in questione risulterebbe inapplicabile proprio a casi come quello della scuola Diaz, che la Corte EDU inquadra oggi all'unanimità entro la nozione di tortura. In effetti, la norma ora all'esame circoscrive l'ambito dei soggetti passivi alle persone affidate all'agente, o comunque sottoposte alla sua autorità, vigilanza o custodia, escludendo così la possibilità di riconoscere la sussistenza del delitto nell'ipotesi di gravi violenze, gratuitamente finalizzate a provocare sofferenza nelle vittime, compiute dalle forze di polizia

---

<sup>354</sup> Per approfondire il contenuto dell'audizione di Alessandro Pansa, Capo della Polizia, Direttore del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, si rimanda al resoconto stenografico: [https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c02\\_tortura&anno=2014&mese=10&giorno=29&idCommissione=02&numero=0007&file=indice\\_stenografico](https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c02_tortura&anno=2014&mese=10&giorno=29&idCommissione=02&numero=0007&file=indice_stenografico)

<sup>355</sup> Per approfondire la questione si veda: Guadagnucci L., e Bartesaghi E., *La legge sulla tortura: il difficile iter parlamentare*, in Studi sulla questione criminale 2018 «Sul piano politico, emerge però la divergenza del Movimento 5 Stelle. Il relatore di minoranza, Vittorio Ferraresi, dichiara la preferenza per la tortura come reato proprio, oppure, in subordine, l'opzione del trattamento binario, cioè discipline separate per il pubblico ufficiale e il privato cittadino, ipotesi suggerita dal Professor Avv. Tullio Padovani in sede di audizione conoscitiva.» Inoltre, l'intervento del capo della polizia Alessandro Pansa «approva la formulazione uscita dal Senato, con la scelta per il reato comune, il dolo generico e la reiterazione delle condotte, ma esprime alcune preoccupazioni e suggerisce dei cambiamenti. Pansa teme che la tortura non sia sufficientemente distinta da altri reati meno gravi e che gli agenti chiamati a ricorrere legittimamente alla forza siano esposti a “denunce strumentali, con il rischio di un arretramento dell'attività di prevenzione e repressione dei reati, insomma con uno scoraggiamento dell'iniziativa operativa da parte delle forze di polizia”. Si può dire che in ogni momento su deputati e senatori abbia aleggiato il sospetto evocato da Pansa che l'idea stessa di introdurre il crimine di tortura sia un atto “ostile nei confronti delle forze dell'ordine”.»

<sup>356</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00912364.pdf>

nell'ambito di operazioni di ordine pubblico prima che le vittime medesime siano trattate in arresto.»<sup>357</sup> Il testo, come previsto da navetta parlamentare<sup>358</sup>, è tornato in Senato il 13 aprile 2015 dove è stato sottoposto a ulteriori modifiche più vicine all'impostazione della prima approvazione a Palazzo Madama con l'aggiunta del requisito di reiterazione per essere votato il 17 maggio 2017, con 195 voti favorevoli, 8 contrari e 34 astenuti<sup>359</sup>. Tra gli astenuti spicca Luigi Manconi che nella sua dichiarazione di voto esprime tutto il suo dissenso sul disegno di legge: «Tutto ciò significa ancora una volta che non si vuole seriamente perseguire la violenza intenzionale dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio in danno delle persone private della libertà o comunque loro affidate. E non per un riprovevole ma trasparente giustificazionismo della tortura in nome di qualche stato di eccezione: ma solo per accondiscendere a richieste corporative che vogliono salvaguardare i peggiori, infangando la dignità dei migliori tra gli appartenenti alle forze di polizia, che mai si sognerebbero - nella stragrande maggioranza - di usare violenza contro le persone sottoposte alla loro custodia. Non sanzionare quanti ricorrono a torture o a trattamenti inumani o degradanti, questo sì che significa disonorare la divisa e ledere il prestigio delle forze di polizia. Torno, dunque, al punto di partenza il disegno di legge per l'introduzione del reato di tortura. E questo conferma ancora una volta come i partiti non riescano a liberarsi di quel riflesso d'ordine che li rende subalterni, prima ancora che ai corpi dello Stato, alle loro rappresentanze politico-sindacali, alle loro potenti pulsioni corporative e alle loro irresistibili tendenze alla connivenza. È come se la classe politica non si fidasse della lealtà delle polizie, dubitasse della loro dipendenza in via esclusiva "dalla legge", ne temesse le reazioni incontrollate. Da qui, una sorta di complesso di inferiorità e di sudditanza psicologica che pone come prioritario l'obiettivo della stabilità e della compattezza di quegli stessi apparati, anche quando ciò vada a discapito della correttezza e della piena legalità del loro agire».<sup>360</sup>

---

<sup>357</sup> Si veda Viganò F., *La difficile battaglia contro l'impunità dei responsabili di tortura: la sentenza della Corte di Strasburgo sui fatti della scuola Diaz e i tormenti del legislatore italiano*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it) 9 aprile 2015.

<sup>358</sup> Per vedere le modifiche nel corso dell'iter parlamentare tra Senato e Camera: Senato, testo proposto dalla 

dalla	2	commissione	permanente,	10	luglio	2015
-------	---	-------------	-------------	----	--------	------

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/314473.pdf>

<sup>359</sup> Senato, Votazioni qualificate effettuate nel corso della seduta del 17 maggio 2017. Disegno di legge n. 10-362-388-395-849-874 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01022751.pdf>

<sup>360</sup> Per il testo integrale della dichiarazione di voto in dissenso del senatore Manconi sul disegno di legge n. 10-362-388-395-849-879-B: [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=1022751&part=doc\\_dc-allegatob\\_ab](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=1022751&part=doc_dc-allegatob_ab)

Tornato alla Camera il testo conclude il suo iter con l'approvazione definitiva in aula il 5 luglio con 198 voti favorevoli, 35 contrari e 104 astenuti.<sup>361</sup> A favore del testo hanno votato il Partito Democratico e Alternativa Popolare, contro alla legge Forza Italia, Lega, Fratelli d'Italia e Conservatori e Riformisti. Ad astenersi sono stati Movimento 5 Stelle, Sinistra Italiana, Scelta civica, Civici e innovatori e Movimento Democratico e Progressista.

### **3.5. Tecniche di lobbying utilizzate**

#### **3.5.1. Individuazione dell'interesse da rappresentare**

Come per il capitolo secondo, anche in questo caso concettualizzare l'interesse da rappresentare si configura come il prerequisite indispensabile per ogni attività di lobbying. Amnesty International fin dalla sua nascita si è sempre battuta contro la tortura: già nel 1977 lanciò la sua prima campagna mondiale contro la tortura pubblicando una rassegna delle attività svolte in dieci anni, definendo la tortura come: «un'epidemia che sembrava diffondersi come un cancro».<sup>362</sup> L'obiettivo era dimostrare e convincere l'opinione pubblica che la tortura non fosse praticata solo nei paesi del terzo mondo. A conferma di ciò Amnesty negli anni Ottanta, accertò casi di tortura in più di novanta paesi, anche in nazioni "illuminate" come Francia, Italia e Gran Bretagna<sup>363</sup>. Fondamentale fu il contributo nel 1984 di Nigel Rodley, a quel tempo *legal advisor* dell'associazione, in seguito *special rapporteur* delle Nazioni Unite contro la tortura e presidente del Comitato Onu dei diritti umani nella stesura della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.

Nel contesto italiano, dal 1989, anno di ratifica della Convenzione nell'ordinamento italiano, Amnesty Italia ha portato avanti continue azioni di lobbying chiedendo costantemente al Governo e al Parlamento di dare seguito all'impegno preso dall'Italia. Da quel momento molte sono state le attività, portate avanti insieme ad altre associazioni<sup>364</sup> della società civile, tramite lettere, incontri pubblici, audizioni, convegni,

---

<sup>361</sup> Per l'elenco completo dei votanti consultare qui

<https://www.camera.it/leg17/126?tab=7&leg=17&idDocumento=2168-B&sede=&tipo=>

<sup>362</sup> Bronson M., *Amnesty International*. SEI, Torino, 1995.

<sup>363</sup> Ibidem

<sup>364</sup> Nello specifico due associazioni: Antigone e A Buon Diritto. Si analizzerà il ruolo e le attività di queste associazioni nei paragrafi 3.5.2.1. e 3.5.2.2.

mobilitazioni e dichiarazioni.<sup>365</sup>

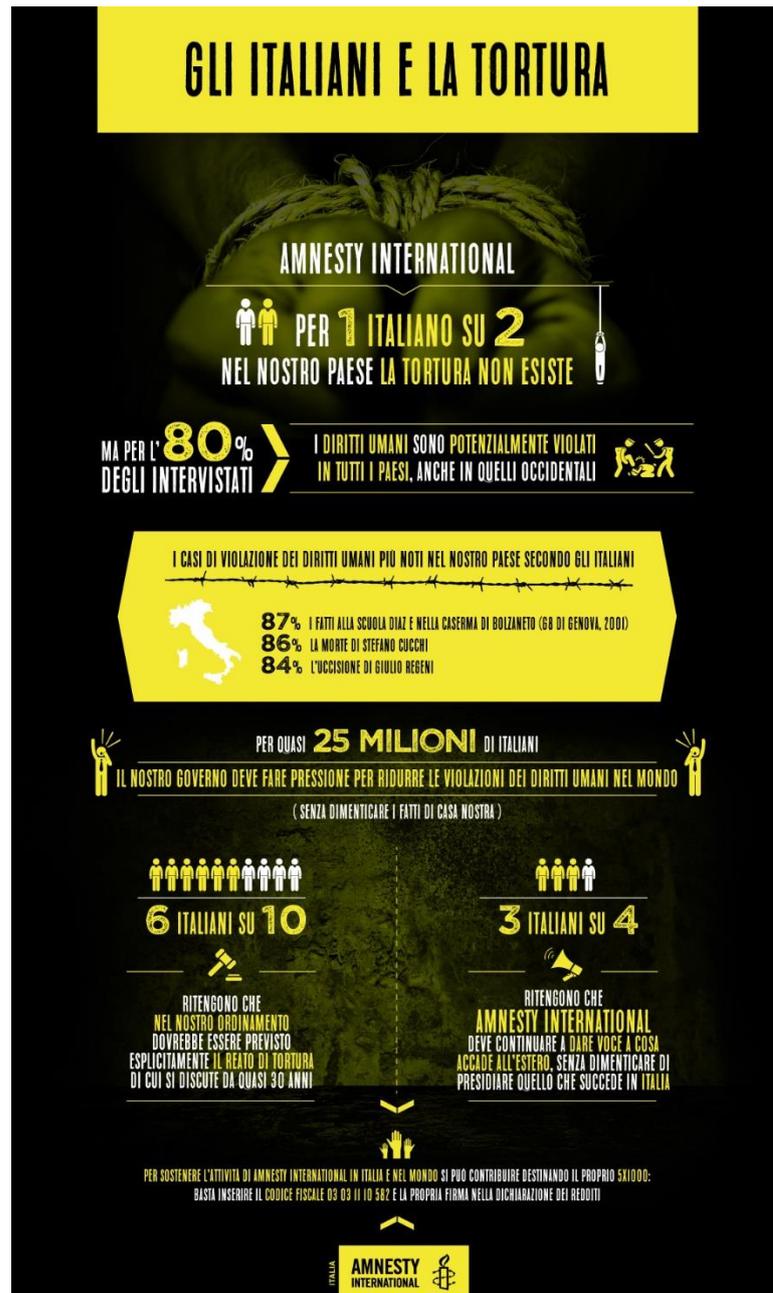
Nel caso preso in esame, quindi, l'interesse da rappresentare era stato già definito dalle varie Convenzioni internazionali (precedentemente citate al paragrafo 3.2). Si trattava quindi, solo di inserire all'interno dell'ordinamento italiano una norma volta a tutelare il diritto in questione. Dall'analisi dell'iter parlamentare, però, si è evinto che ciò non è accaduto, a fronte di opposizioni interne, con l'approvazione di un testo molto diverso da quello presentato in origine e fortemente voluto da Amnesty. Descrivere le attività di lobbying messe in atto sarà utile sia per capire entro quale terreno si poteva agire, quali problematiche si sono riscontrate e, soprattutto, comprendere un modello di azione. L'obiettivo quindi, tramite la definizione dell'interesse, era dimostrare che la tortura in Italia esisteva ed era praticata e che serviva una legge che la riconoscesse per permettere di punirla. Per concettualizzare ulteriormente e far comprendere la necessità della legge al Parlamento italiano e l'attività di sensibilizzazione sul tema, Amnesty International ha commissionato, nel corso dell'iter parlamentare, un'indagine realizzata da Doxa<sup>366</sup>. Dalla stessa è emerso che oltre 6 italiani su 10 ritenevano che ci dovesse essere una legge apposita per il reato di tortura e un italiano su due affermava che la tortura nel nostro paese non esistesse. «Da questa indagine emerge con chiarezza – afferma Riccardo Noury, portavoce di Amnesty – che dobbiamo continuare a lavorare con tutte le nostre forze per portare all'attenzione delle istituzioni, dell'opinione pubblica e dei media il tema della tortura, far crescere la consapevolezza su quello che avviene nel nostro paese e fuori dai nostri confini, dare voce a chi non ce l'ha»<sup>367</sup>.

---

<sup>365</sup> Amnesty International Italia, Bilancio Sociale 2017

<sup>366</sup> Doxa è un istituto fondato nel 1946 specializzato in sondaggi d'opinione, ricerche di mercato e analisi statistiche.

<sup>367</sup> Amnesty International per 1 italiano su 2 nel nostro paese la tortura non esiste <https://www.amnesty.it/amnesty-international-1-italiano-2-nel-nostro-paese-la-tortura-non-esiste/>.  
Indagine Doxa Aprile 2017



*INC Comunicazione Sociale, 2017*

### 3.5.1. Individuazione degli interessi contrapposti

Il lavoro di lobbying portato avanti da Amnesty e dalle altre associazioni teneva in considerazione la possibilità di scontrarsi con un interesse contrapposto che doveva essere a sua volta difeso. Il primo disegno di legge, nella sua formulazione originaria fortemente voluta da Amnesty International, ha trovato una grande opposizione nel sindacato di polizia. In generale, durante l'intero iter, i rappresentanti corporativi delle forze di polizia

hanno avuto un grande peso durante il processo decisionale, rappresentando e difendendo i loro interessi.<sup>368</sup> Le numerose audizioni svolte con le varie organizzazioni sindacali della Polizia di Stato<sup>369</sup> dimostrano tale aspetto, in quel contesto sono state più volte sottolineate le posizioni a loro sfavorevoli, sostenendo l'inutilità della legge. Gianni Tonelli, Segretario Generale del Sindacato Autonomo di Polizia (SAP), nel corso di un'audizione<sup>370</sup> ha evidenziato proprio questo elemento: «Mi sento un po' in imbarazzo e in difficoltà per un motivo: dover venire il 18 giugno 2014 a sostenere in Parlamento che questa legge sul reato di tortura è superflua potrebbe apparire un'aberrazione, ma non lo è. Questa legge non ha alcun significato in Italia, perché tutti i comportamenti che potrebbero determinare le fattispecie che questa legge vuole sanzionare sono già sanzionati». Un altro punto cardine era rappresentato dalla tortura come reato proprio, inserito nella versione originaria del disegno di legge. Per le forze di polizia tale configurazione avrebbe avuto delle conseguenze, come quella di creare uno stigma negativo che correlava la tortura a tutti coloro che rappresentavano lo Stato.<sup>371</sup> Riccardo Noury, portavoce nazionale di Amnesty International Italia, ha sottolineato che agire a livello dell'opinione pubblica per scardinare questa concezione sul reato di tortura non è stato facile. «Dal 2001, dopo l'attentato alle Torri Gemelle, tutto il sistema della tutela dei diritti umani è crollato. Da una parte si sentiva l'esigenza di rilegittimare la tortura, regolamentandola in nome di una sicurezza pubblica superiore, ponendola con come

---

<sup>368</sup> Come emerge dall'intervista al Senatore Luigi Manconi rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi. I rappresentanti delle forze dell'ordine difendevano strenuamente la qualificazione della tortura come reato comune e non come reato proprio. Si temeva «che la tortura non sia sufficientemente distinta da altri reati meno gravi e che gli agenti chiamati a ricorrere legittimamente alla forza siano esposti a “denunce strumentali, con il rischio di un arretramento dell'attività di prevenzione e repressione dei reati, insomma con uno scoraggiamento dell'iniziativa operativa da parte delle forze di polizia» Guadagnucci L., e Bartesaghi E., *La legge sulla tortura: il difficile iter parlamentare*. Studi sulla questione criminale 2018. Inoltre, si veda anche Grignetti F. *Sul reato di tortura è scontro tra forze dell'ordine e magistrati* La Stampa, 13 maggio 2015 «I capi delle polizie pensano che con questa legge non si potrà più garantire l'ordine pubblico, perché ogni tafferuglio sarebbe seguito da un diluvio di denunce alla magistratura.»

<sup>369</sup> Si rimanda al paragrafo 3.4. di questo elaborato

<sup>370</sup> Camera dei Deputati, Commissione II Giustizia, resoconto stenografico, indagine conoscitiva mercoledì 18 giugno 2014, audizioni [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/02/indag/c02\\_tortura/2014/06/18/leg.17.stencomm.data20140618.U1.com02.indag.c02\\_tortura.0002.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/02/indag/c02_tortura/2014/06/18/leg.17.stencomm.data20140618.U1.com02.indag.c02_tortura.0002.pdf)

<sup>371</sup> Camera dei Deputati, Commissione II Giustizia, resoconto stenografico, indagine conoscitiva mercoledì 18 giugno 2014, audizione Daniele Tisone, Segretario Generale Nazionale SILP e CGIL. In opposizione a questa visione si veda: Lanza G., *Verso l'introduzione del delitto di tortura nel codice penale italiano: una fatica di Sisifo*, 2016. «Non si tratta però di puntare il dito contro chi rappresenta lo Stato, al contrario si vogliono punire adeguatamente quegli individui che, con la loro condotta, infamano il nome – o meglio la funzione – delle forze dell'ordine, che quotidianamente ed onestamente adempiono ai loro doveri. Proprio per tutelare coloro che svolgono onorevolmente il proprio lavoro occorre punire in modo appropriato chi abusa dei poteri conferiti.»

divieto ma come metodo per contrastare il terrorismo<sup>372</sup>. Stava passando l'idea che avere più sicurezza volesse dire avere meno diritti. Come Amnesty ci siamo battuti fortemente, rimarcando sempre il confine della tutela dei diritti umani.»<sup>373</sup>. Nella fase di approvazione della legge occorre scardinare l'idea che la tortura “lavorasse per proteggere”, nutrendosi di una logica di emergenza<sup>374</sup>. O, come spesso accade, fosse “il male minore”, una sorta di sacrificio indispensabile per tutelare la vita democratica.<sup>375</sup> L'attività di lobbying a favore dell'approvazione della legge aveva inevitabilmente preso in considerazione questi aspetti di contrasto, ponendosi sempre con un atteggiamento di dialogo e sensibilizzazione verso tutti i corpi di polizia. L'obiettivo di Amnesty era dimostrare che la mancata approvazione della suddetta legge non sarebbe stato nell'interesse delle forze di polizia. Tale legge, infatti, non era un tentativo di “criminalizzare” le forze di polizia in quanto tali, ma il tentativo di punire chi compiva gravi violazioni<sup>376</sup>. Non era neanche interesse delle vittime allargare il concetto di tortura, «che è opportuno rimanga confinato alle condotte più odiose, in modo da rendere immediatamente comprensibile la comminatoria e la concreta applicazione di pene

---

<sup>372</sup> Brennan in merito a ciò parla di “tesi dell'immunità speciale” in cui sottolinea un'opinione generalizzata relativa al fatto che specie nei governi democratici ci sia uno status morale speciale. A differenza di organizzazioni criminali a stampo terroristico, molti governi democratici (e per estensione i suoi agenti) sono legittimi e autorevoli nell'utilizzo della violenza. «Hanno cioè il diritto di governare e noi abbiamo il dovere di ubbidire. Pertanto, mentre è ammissibile attaccare un terrorista che compie delle azioni malvagie, non è ammissibile attaccare un presidente che fa altrettanto, anche se il terrorista e il presidente in apparenza stanno facendo la stessa cosa.» Brennan J., Pellegrino G., Bassotti P., *Estremi rimedi: come resistere ad uno Stato ingiusto*, Roma, LUISS University Press, 2019

<sup>373</sup> Da un'intervista a Riccardo Noury, Portavoce Nazionale Amnesty International Italia, rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi. Per approfondire il legame tra tortura “legittimata” e terrorismo si veda: Fioravanti C., *Divieto di tortura e ordinamento italiano: sempre in contrasto con obblighi internazionali?*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale 3/2004, pp. 555-568, «il rischio che le risposte di uno Stato a particolari situazioni di emergenza, quali derivanti dal pericolo di atti terroristici, possano tradursi in una violazione della stessa Convenzione di New York è più forte quando si tratti di contrastare il terrorismo «internazionale» con ogni mezzo, come è nel proposito degli Stati Uniti d'America e, più in generale di tutti gli Stati coinvolti»

<sup>374</sup> In merito, Gianfranco Pellegrino ricostruisce la vicenda del caso Cucchi soffermandosi sull'utilizzo della violenza da parte di pubblici ufficiali e alla cosiddetta “filosofia pericolosa”, si veda: Brennan J., Pellegrino G., Bassotti P., *Estremi rimedi: come resistere ad uno Stato ingiusto*, Roma: LUISS University Press, 2019. «Perché mai i pubblici ufficiali dovrebbero godere di questa immunità? Se abbiamo diritto a difenderci anche con la violenza quando gli aggressori sono cittadini come noi, perché mai dovremmo cedere alla violenza di pubblici ufficiali senza opporre una resistenza egualmente violenta? Perché la resistenza contro il governo (o almeno contro un governo liberal democratico) deve essere sempre non violenta, tranne in casi veramente estremi?... Jason Brennan sostiene che non ci siano ragioni plausibili per concedere questa immunità al governo e i suoi rappresentanti, neanche in un regime liberal-democratico.»

<sup>375</sup> Zamperini A., Menegatto M., Vianello F., *La questione tortura in Italia*, in Studi sulla questione criminale 2018, pag. 16

<sup>376</sup> Si rimanda alla risposta di Antonio Marchesi, Presidente di Amnesty Italia in audizione alla Camera il 29 maggio 2014

detentive»<sup>377</sup>

In particolare il 25 e 26 settembre 2015, l'associazione Federico Aldrovandi ha organizzato un evento in occasione del decimo anniversario della morte del ragazzo in collaborazione con Amnesty International, *Antigone e A Buon Diritto*<sup>378</sup>. L'evento<sup>379</sup> "Musica, parole e immagini per Federico Aldrovandi" è stato importante anche a livello di *advocacy* perché si ha avuto l'occasione di discutere del rapporto<sup>380</sup> che si instaura tra cittadino e Stato<sup>381</sup>. L'incontro è stato organizzato dalla Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica ed hanno partecipato: Luigi Manconi, Presidente Commissione Diritti Umani del Senato, Patrizia Moretti, presidente dell'Associazione Federico Aldrovandi, Lorena La Spina, segretario nazionale dell'Associazione funzionari di Polizia e Daniele Tisone, Segretario Generale del Sindacato Italiano Lavoratori di Polizia (SILP).

---

<sup>377</sup> Viganò, F., *Sui progetti di introduzione del delitto di tortura in discussione presso la Camera dei Deputati*. 2014. Si veda anche La Torre, M., Lalatta Costerbosa M., *Legalizzare la tortura. Ascesa e declino dello Stato di diritto*. Il Mulino, Bologna 2013.

<sup>378</sup> Per un approfondimento sul ruolo svolto da queste associazioni si rimanda ai due paragrafi successivi

<sup>379</sup> Per il programma completo si veda il comunicato stampa a cura degli organizzatori <https://www.cronacomune.it/notizie/26635/musica-parole-e-immagini-federico-aldrovandi.html#null>

<sup>380</sup> Per un approfondimento sul difficile rapporto tra politica e morale dello Stato si veda: Pellegrino G., *Etica pubblica: una piccola introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2015. «La politica è esercizio del potere, certo; ma ciò non vuol dire che essa sia immune dal giudizio morale. Certi modi di esercitare il potere possono essere opportuni politicamente, ma sono anche immorali... Si deve esser pronti ad alcuni compromessi. Dal punto di vista dell'onestà, questi compromessi non sono giusti: sono immorali. E la loro immoralità non viene annullata solo perché permettono di realizzare politiche opportune. Il fine non giustifica i mezzi, è vero. Ma rimane ragionevole usare certi mezzi, quando non ce ne sono altri, e l'obiettivo politico di difendere lo Stato, assicurando l'ordine e il benessere dei cittadini, è un fine ragionevole.» E inoltre «ci sono ragioni specificamente politiche e ragioni morali: il problema è che nessuna di esse è decisiva, per quanto entrambe siano sufficienti. In qualunque modo si agisca, rimane sempre un residuo – una ragione che dettava l'azione contraria, il cui suggerimento è stato trascurato. Ma non ci sono modi per ridurre al silenzio le ragioni per agire che non si sono fatte valere: la politica non è separata del tutto dalla moralità, né la moralità è immune completamente da considerazioni politiche.»

<sup>381</sup> Luigi Manconi in un'intervista rilasciata alla sottoscritta analizza questo rapporto sotto forma di "patto" che si instaura tra cittadino e Stato: «La classe politica era consapevole che doveva occuparsi della questione ma vi era una scarsa consapevolezza sul rapporto tra Stato e cittadino. Ad esempio, la vicenda di Stefano Cucchi è l'emblema di questa grande questione politica. Occorre interrogarsi su quale sia il fondamento giuridico e morale dello Stato. È una delle prime lezioni a scienze politiche, si tratta di un vero e proprio patto: lo Stato offre garanzia e sicurezza mentre il cittadino risponde con ubbidienza e il pagamento dei tributi. La maggior parte della classe politica non capiva l'elemento simbolico e la portata politica di un abuso da parte della polizia che fa venir meno il patto sopraccitato. Dove la tutela e l'integrità dei cittadini viene compromessa, lo Stato viene delegittimato.» Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi.

### 3.5.2. L'azione di *Coalition building*

L'azione di coalition building retrostante all'attività di lobbying in questo caso è stata indispensabile. Insieme ad Amnesty hanno collaborato altre due ONG: Antigone e A Buon Diritto<sup>382</sup>. Le tre associazioni, pur portando avanti campagne singole, hanno lavorato in sinergia, sia a livello parlamentare sia a livello di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche tramite la diffusione di comunicati stampa congiunti per unire le proprie voci. Si sono sempre mostrate compatte per sostenere il testo presentato dal Senatore Manconi conforme con la Convenzione ONU. Un momento istituzionale che ha sigillato il *coalition building* e che contemporaneamente ha coinvolto anche la società civile è stata la conferenza stampa<sup>383</sup> organizzata in Senato il 20 giugno 2015 per ribadire l'urgenza dell'approvazione della legge, con Luigi Manconi che rappresentava A Buon Diritto, Antonio Marchesi per Amnesty International e con Patrizio Gonnella in qualità di presidente di Antigone.

Nelle fasi finali dell'iter parlamentare, le tre associazioni si sono poste favorevolmente per approvare comunque la legge, seppur con le modifiche precedentemente analizzate. L'idea di fondo comune era: «una legge sulla tortura, anche se non soddisfacente, è, per l'impatto che può avere sui diritti delle persone, sicuramente preferibile a nessuna legge.»<sup>384</sup>.

#### 3.5.2.1. Associazione Antigone, ruolo e attività

Antigone è un'associazione nata nel 1991 promuove e tutela i diritti dei detenuti, portando avanti attività di sensibilizzazione culturale e politica dell'ambito penale e penitenziario. Vi aderiscono principalmente magistrati, operatori penitenziari, studiosi, parlamentari, insegnanti e cittadini che a diverso titolo si interessano di giustizia penale, tra i fondatori spiccano Massimo Cacciari, Stefano Rodotà e Rossana Rossanda<sup>385</sup>. L'associazione porta

---

<sup>382</sup> I due sottoparagrafi successivi si occuperanno di spiegare brevemente ruolo e attività di queste due associazioni

<sup>383</sup> Per il comunicato stampa si rimanda: <https://www.antigone.it/news/antigone-news/2845-tortura-10-giugno-conferenza-stampa-con-luigi-manconi-antonio-marchesi-e-patrizio-gonnella>

<sup>384</sup> Luigi Manconi, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi. La tematica ha generato profonde spaccature, anche a livello dottrinale, per approfondire: Pugiotta A., *Una legge sulla tortura, non contro la tortura. Riflessioni costituzionali suggerite dalla Ln 110 del 2017*, in Quaderni costituzionali, 2018. « Abbiamo introdotto, molto tardi e assai male, un delitto di tortura che di quel reato porta solo il nome. Per alcuni è già qualcosa, rispetto al nulla di ieri, giacché «scrivere finalmente quella parola indicibile nel codice penale può comunque scoraggiare i negazionisti». «Basta la parola!», come per il confetto Falqui. È un bel dilemma: meglio una brutta legge che nessuna legge?»

<sup>385</sup> Per approfondire il ruolo e la storia dell'associazione si veda Antigone: Chi siamo, La storia

avanti attività di documentazione della realtà carceraria tramite l'Osservatorio nazionale sull'esecuzione penale e le condizioni di detenzione, nato nel 1998 e autorizzato dal Ministero della Giustizia.

Antigone si occupa di attività di lobbying finalizzate a predisporre proposte di leggi ed eventuali emendamenti e svolge inoltre attività di advocacy con importanti azioni di grande rilievo mediatico.

Numerosi sono i successi dell'associazione, tra cui spiccano le leggi introduttive del Garante nazionale delle persone private della libertà e numerosi ricorsi alla Corte di Strasburgo<sup>386</sup>.

Per l'approvazione della legge che introduceva il reato di tortura, l'attività di lobbying dell'associazione è iniziata nel 1998 quando, in occasione della giornata nazionale dei diritti umani, la senatrice Ersilia Salvato<sup>387</sup> (DS-U) ha presentato il testo della legge scritto da Antigone<sup>388</sup> per l'istituzione del reato di tortura (S.3691)<sup>389</sup>.

Nel maggio del 2012 Antigone lanciò la sua campagna di sensibilizzazione per l'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiana "Chiamiamola tortura", poi rilanciata nel 2014<sup>390</sup>. «Un nome non casuale... Tortura è un termine che in Italia non esiste. Da noi si parla di lesioni, magari di violenza. Ma di tortura mai. Per questo la campagna fu chiamata così, per restituire a questa parola il suo significato pieno, profondo, che sa di crimini contro l'umanità. Insomma, per tornare a chiamare le cose con il loro nome.»<sup>391</sup>

La campagna ha visto coinvolti diversi "testimonial", tra cui il Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale Mauro Palma, Ilaria Cucchi, Erri de Luca e Luigi Oresta, professore di filosofia del diritto a Roma tre. A

---

<sup>386</sup> Tratto dall'intervista a Susanna Marietti, Coordinatrice Nazionale Antigone, rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi

<sup>387</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull'attività politica consultare il link: [http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Attsen/00002142\\_aula.htm](http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Attsen/00002142_aula.htm)

<sup>388</sup> Tratto dall'intervista a Susanna Marietti, Coordinatrice Nazionale Antigone, rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>389</sup> Senato, XIII Legislatura <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Ddliter/10676.htm>

<sup>390</sup> Antigone: Chi siamo, La storia. L'attività di *advocacy* da parte dell'associazione non si è fermata con l'approvazione della legge n.110 del 2017 ma è proseguita nel corso del tempo per analizzare le possibilità applicative della legge, approfondendo la tematica sia dal punto di vista giuridico che empirico. Riassuntivo di questa attività è l'ebook "La tortura nell'Italia di oggi" diffuso scritto dall'associazione stessa, frutto degli atti elaborati dalla scuola di formazione di Antigone nel novembre 2019.

<sup>391</sup> Andrea Oleandri *Antigone: perché chiediamo l'introduzione del reato di tortura*, 4 dicembre 2015, Left. Altre informazioni sulla campagna per il reato di tortura e sulla petizione sono consultabili qui: <https://www.antigone.it/news/antigone-news/2880-subitolalegge-continua-la-campagna-di-antigone-per-il-reato-di-tortura>

livello istituzionale Antigone ha coinvolto i seguenti parlamentari: Gennaro Migliore<sup>392</sup> Federica Daga<sup>393</sup> e Laura Coccia<sup>394</sup>. La campagna, che prevedeva una petizione online sulla piattaforma Change.org, ha raccolto più di 54.000 firme ed ha avuto il suo culmine con un *Twitter storm*<sup>395</sup> rivolto all'allora Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, per l'approvazione della legge che entrò subito in tendenza<sup>396</sup>.

### 3.5.2.2. Associazione A Buon Diritto, ruolo e attività

A Buon Diritto nasce nel 2001 per promuovere il riconoscimento di specifici diritti non adeguatamente tutelati. Si occupano di diritti umani, sociali e civili privazione della libertà, diritto di asilo, antirazzismo e antidiscriminazioni, tortura, sistema carcerario, abusi di polizia, contenzione psichiatrica, antiproibizionismo e libertà terapeutica. Inoltre si occupano di attività di ricerca e documentazione per promuovere e sostenere diverse campagne a livello locale, nazionale ed europeo.<sup>397</sup> L'associazione lavora per sensibilizzare l'opinione pubblica su tali temi e per trasportarli a livello istituzionale per perseguire effetti sul piano degli orientamenti collettivi e sull'attività normativa. Il Presidente dell'associazione, Luigi Manconi, firmatario del disegno di legge analizzato, ha affermato: «A Buon Diritto agisce come una vera e propria lobby, tematizzando questioni di interesse per l'associazione e agendo sui decisori»<sup>398</sup>. Sin dalla nascita quindi l'associazione si è impegnata a sensibilizzare e far pressioni affinché il reato di tortura venisse inserito nel codice penale italiano<sup>399</sup>.

---

<sup>392</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull'attività politica consultare il link: [https://www.camera.it/leg18/29?tipoAttivita=&tipoVisAtt=&shadow\\_deputato=302164&lettera=&idLegislatura=18&tipoPersona=](https://www.camera.it/leg18/29?tipoAttivita=&tipoVisAtt=&shadow_deputato=302164&lettera=&idLegislatura=18&tipoPersona=)

<sup>393</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull'attività politica consultare il link: [https://www.camera.it/leg18/29?shadow\\_deputato=305773&idLegislatura=18](https://www.camera.it/leg18/29?shadow_deputato=305773&idLegislatura=18)

<sup>394</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull'attività politica consultare il link: [https://www.camera.it/leg17/29?shadow\\_deputato=305939&idpersona=305939&idLegislatura=17](https://www.camera.it/leg17/29?shadow_deputato=305939&idpersona=305939&idLegislatura=17)

<sup>395</sup> Un *Twitter storm* consiste nella pubblicazione di un alto numero di tweet fatti da più persone su un argomento specifico, spesso controverso. Il *Twitter storm* può essere estemporaneo o programmato (e si diffonde grazie all'uso di hashtag dedicati e di retweet. Nel caso di questa campagna l'hashtag era #subitolalegge.

<sup>396</sup> Tratto dall'intervista a Susanna Marietti, Coordinatrice Nazionale Antigone, rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>397</sup> Per maggiori informazioni sulla storia dell'associazione: A buon Diritto, chi siamo

<sup>398</sup> Da un'intervista a Luigi Manconi rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista completa si rimanda all'appendice di questa tesi

<sup>399</sup> Per maggiori informazioni sull'attività dell'associazione per l'approvazione della legge si veda: <https://www.abuondiritto.it/progetti/tortura>

### 3.6. Strumenti di lobbying utilizzati

#### 3.6.1. Attività di *grassroots lobbying* e *advocacy* svolta da Amnesty International

Amnesty International è stata fortemente impegnata anche sul fronte delle attività di *advocacy*, nell'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica e i decisori sul tema della tortura. Come associazione ha promosso numerose campagne per modificare politiche e prassi, consapevole che la maggior parte dei cambiamenti per cui lavorava richiedevano sforzi nel lungo periodo. Per tale ragione descrivere nella sua interezza tutta l'attività di *advocacy* svolta da Amnesty International appare complesso, considerando anche che la lotta contro la tortura è una delle principali missioni dell'organizzazione<sup>400</sup>. L'attività di *campaigning* pone le sue radici sulla mobilitazione di attivisti e sostenitori e richiede lavoro di sensibilizzazione sull'esterno e di pressione sulle istituzioni<sup>401</sup>; Amnesty porta avanti un lavoro di ricerca, documentazione e mobilitazione degli attivisti e della società italiana nel suo complesso. Appelli, petizioni, manifestazioni ed eventi sono i principali strumenti usati da Amnesty per sollecitare l'opinione pubblica.

In occasione della Giornata internazionale per le vittime di tortura, il 25 giugno 2012 Amnesty ha raccolto le richieste per l'introduzione del reato di tortura in un appello indirizzato al Presidente del Consiglio e ai presidenti di Camera e Senato che è culminato con la manifestazione nazionale a Roma il 6 ottobre 2012 insieme alle famiglie delle vittime di tortura.<sup>402</sup>

Nel corso della campagna per l'introduzione del reato di tortura nel 2015 è proseguito il lavoro di pressione sul Governo e sul Parlamento iniziato il 23 gennaio 2013<sup>403</sup>, con il

---

<sup>400</sup> Si veda la campagna internazionale “#stopTortura” Per maggiori approfondimenti sulla tortura «Universalmente proibita, la tortura continua ad essere praticata in tutto il mondo. La tortura viene usata ogni giorno per mettere a tacere, estorcere confessioni, annichilire, tenere sotto controllo e in perenne soggezione una persona, distruggerne l'identità, punirla per ciò che è o per ciò che si sospetta possa essere. Da anni combattiamo, in Italia e nel mondo, difendiamo tutte le vittime di tortura e chiediamo ai governi leggi per vietare questa pratica disumana e ingiusta. Grazie al sostegno di milioni di persone nel mondo difendiamo tutte le vittime e chiediamo ai governi di introdurre leggi e norme che vietino la pratica della tortura.» <https://www.amnesty.it/sostienici/aiutaci-dire-stop-alla-tortura/>

<sup>401</sup> Amnesty International, Bilancio sociale 2015

<sup>402</sup> Amnesty International: *Giornata internazionale per le vittime di tortura: Amnesty International Italia sollecita l'introduzione del reato di tortura nel codice penale* 26 giugno 2012

<sup>403</sup> Italia, "ricordati che devi rispondere" L'Agenda Amnesty per i diritti umani. Al punto 1: Trasparenza nella polizia e la tortura diventi reato.

lancio dell'Agenda in 10 punti<sup>404</sup>. La campagna prevedeva una pagina internet dedicata per promuovere i punti dell'agenda.

L'elemento interessante, che ha dato una maggiore visibilità e diffusione all'iniziativa, era costituito dalla possibilità di condividere non solo dal sito dell'organizzazione ma direttamente dai profili social di ciascun utente (Facebook, Twitter e Googleplus) il messaggio di Amnesty.<sup>405</sup>

Tutte queste attività avevano lo scopo di sensibilizzare e coinvolgere il numero più ampio di persone e informare il dibattito politico. Amnesty International ha ben chiaro l'importanza degli strumenti di lobbying: «Le attività di lobbying sono azioni attraverso le quali sottoponiamo alle autorità - governi, ministeri, istituzioni nazionali, regionali e internazionali - le nostre preoccupazioni e raccomandazioni affinché, agendo in linea con esse, questi prevengano o pongano fine alle violazioni dei diritti umani. Nella pratica, tali attività si traducono principalmente in contatti istituzionali informali, nonché lettere e incontri ufficiali».<sup>406</sup>

In merito al punto 1 dell'Agenda (Garantire la trasparenza delle forze di polizia e introdurre il reato di tortura), Amnesty ha promosso una mobilitazione chiamata "Reato di tortura subito!" attraverso la quale alcuni attivisti, studenti e insegnanti hanno realizzato 116 cartelloni per sensibilizzare l'opinione pubblica contro la tortura, che sono stati trasmessi poi a tutti i parlamentari.

Le campagne di sensibilizzazione si sono protratte durante tutto il corso dell'iter parlamentare della legge presa in analisi con continue sollecitazioni per una sua approvazione. Il 26 giugno 2016 Amnesty ha pubblicato una lettera aperta ai membri del Senato sul reato di tortura in Italia per colmare una "lacuna" di ormai trenta anni,<sup>407</sup> mobilitando i parlamentari stessi incitandoli ad una chiara presa di posizione. «Qualcuno

---

<sup>404</sup> I dieci punti dell'agenda sono: 1. Garantire la trasparenza delle forze di polizia e introdurre il reato di tortura 2. Fermare il femminicidio e la violenza contro le donne 3. Proteggere i rifugiati, fermare lo sfruttamento, la discriminazione e la criminalizzazione dei migranti 4. Assicurare condizioni dignitose e rispettose dei diritti umani nelle carceri 5. Combattere l'omofobia e la transfobia e garantire tutti i diritti umani alle persone lgbt. 6. Fermare la discriminazione, gli sgomberi forzati e la segregazione etnica dei rom 7. Creare un'istituzione nazionale indipendente per la protezione dei diritti umani 8. Imporre alle multinazionali italiane il rispetto dei diritti umani 9. Lottare contro la pena di morte nel mondo e promuovere i diritti umani nei rapporti con gli altri stati 10. Garantire il controllo sul commercio delle armi favorendo l'attuazione del trattato internazionale sul commercio delle armi.

<sup>405</sup> Regalzi F., *Esperienze di advocacy in campagna elettorale. Ambiente, corruzione e diritti civili nell'agenda politica, dei media e dei cittadini*, in Comunicazione politica 2014

<sup>406</sup> Amnesty International, Bilancio sociale 2015

<sup>407</sup> Amnesty International Lettera aperta al Senato sul reato di tortura in Italia, 26 giugno 2016

di voi, poco più di un anno fa, aveva ipotizzato che il Parlamento potesse approvare definitivamente, entro la ricorrenza di oggi, una legge introduttiva di una fattispecie specifica di tortura nel nostro ordinamento. Noi, forse ingenuamente, abbiamo sperato»<sup>408</sup>

Riccardo Noury, portavoce di Amnesty International ha descritto così le attività dell'organizzazione: «Abbiamo coinvolto il più possibile i mezzi di informazione, mobilitando la società civile dando la parola ai testimoni. Dal 2001, dopo i fatti di Genova, abbiamo avuto la prima occasione in cui i sopravvissuti hanno avuto modo di raccontare ciò che avevano subito in modo diretto. Abbiamo quindi utilizzato i mezzi di informazione e la società civile come pungolo nei confronti delle istituzioni, del Parlamento e dei ministeri, tramite manifestazioni, invii di cartoline, mail bombing e Twitter storming»<sup>409</sup>.<sup>410</sup>

### 3.6.2. Strategie social e campagne mediatiche

La continua attività di *advocacy* e la commistione di iniziative di lobbying marcatamente politiche-istituzionali hanno rappresentato la chiave di volta affinché le campagne di Amnesty International conquistassero risultati concreti con una rilevanza pubblica<sup>411</sup>; questi elementi si sarebbero dispersi o non avrebbero avuto gli stessi esiti se non fossero stati correlati da un sapiente utilizzo dei social network e da testimonial in grado di aumentare la visibilità dell'associazione. I media hanno avuto un ruolo preponderante all'interno di questa attività di lobbying. Inizialmente, come ha fatto notare il Senatore Manconi «l'introduzione del reato di tortura era inserita solamente all'interno dell'agenda mediatica, ma non quella politica, certo, erano state presentate molte proposte di legge a riguardo, ma senza un'effettiva volontà politica condivisa di approvazione»<sup>412</sup>.

---

<sup>408</sup> Ibidem

<sup>409</sup> Da un'intervista a Riccardo Noury, portavoce di Amnesty International rilasciata alla sottoscritta. Per l'intervista intera si rimanda all'appendice di questa tesi.

<sup>410</sup> Si veda Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019 pp. 271-272 «Le differenze tra *grassroots lobbying* e *advocacy* sono molto flebili e attengono all'obiettivo ultimo dell'azione. Nel caso del *grassroots lobbying*, il fine riguarda la modifica o l'introduzione di una specifica norma o linea di policy, mentre nel caso dell'*advocacy*, si tratta di creare consenso su una tematica generale. Il *grassroots lobbying* è strettamente legato alla capacità di mobilitazione dell'opinione pubblica»

<sup>411</sup> Regalzi F., *Esperienze di advocacy in campagna elettorale. Ambiente, corruzione e diritti civili nell'agenda politica, dei media e dei cittadini*, in Comunicazione politica, 2014

<sup>412</sup> Manconi Luigi, da un'intervista rilasciata alla sottoscritta. Per il testo completo si rimanda all'appendice di questa tesi

Il rapporto con i media, almeno nella fase iniziale della campagna, non è stato facile. Le vittime di tortura venivano spesso stigmatizzate da parte della stampa nazionale, rendendole “di secondo piano”<sup>413</sup>. Per questo gestire le campagne sui social era indispensabile per raggiungere una platea più ampia possibile e scardinare questa visione. Sono stati quindi chiamati molti testimonial di spicco per dare una maggiore visibilità al progetto. Tra gli altri, Roberto Saviano si è posto al fianco di Amnesty International per l’introduzione del reato di tortura nell’ordinamento giuridico italiano. Il video, divenuto virale, è stato utilizzato come lettera aperta al Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, per chiedere la concretizzazione dell’impegno del governo nell’approvazione della legge<sup>414</sup>. La campagna era correlata da un’azione Twitter sempre rivolta al Ministro Orlando, che il 3 marzo 2017 alle 12.30 ha ottenuto il maggior numero di interazioni, quando sono stati pubblicati migliaia di tweet con l’hashtag #reatoditorturasubito.

---

<sup>413</sup> Cfr. Noury R. in un’intervista rilasciata alla sottoscritta. Per il testo completo si rimanda all’appendice di questa tesi.

<sup>414</sup> Amnesty International *Lettera aperta al Ministro della Giustizia Orlando sull’introduzione del reato di tortura*, 25 febbraio 2017

## Conclusioni

I due *case study* esaminati nel secondo e nel terzo capitolo avevano lo scopo di analizzare il fenomeno lobbistico all'interno del settore no profit, provando a far emergere i tratti tipici di questo tipo di attività.

Le lobby costituiscono un «fenomeno intimamente connesso allo sviluppo delle democrazie»<sup>415</sup> e le loro attività sono finalizzate a inserire all'interno dell'agenda politica tematiche spesso sottovalutate. Il lobbista svolge il ruolo di mediatore, una sorta di “filtro” tra legislatore e cittadini<sup>416</sup>; «l'interesse generale non è qualcosa che cala dall'alto e di cui il decisore è portatore universale; esso è l'esito di un processo (il processo decisionale, appunto) in cui una serie di parti (portatrici di interessi particolari) devono avere il diritto di presentare la propria posizione, ad armi pari e secondo rigorose norme di trasparenza, consentendo così al decisore pubblico di elaborare la scelta finale nell'interesse della collettività assumendosi ogni responsabilità per la propria azione»<sup>417</sup>. Questo ruolo di sintesi e di mediazione da parte del lobbista è risultato particolarmente evidente nei due casi di studio analizzati.

Save the Children e Amnesty International hanno instaurato un duplice rapporto, da una parte con la società civile per raccogliere informazioni e capirne le esigenze, dall'altra con le istituzioni ponendosi in aperto dialogo per colmare lacune normative e bisogni della collettività. Occorre quindi concepire l'azione di lobbying non solo come attività di pressione ma come un vero e proprio contributo decisionale riconoscendo il ruolo conoscitivo dei portatori di interessi. Ne deriva che tanto più le istituzioni sono in grado di relazionarsi correttamente durante il processo decisionale con le lobby tanto più si configureranno come autonome nello studio della fattibilità, nell'elaborazione di strategie e nelle ricadute delle scelte che assumeranno.<sup>418</sup> L'attività di lobbying si caratterizza quindi come un momento di partecipazione democratica in cui si cerca di portare all'interno dell'agenda politica temi che sono spesso sottovalutati. Fare lobbying non è

---

<sup>415</sup> Petrillo P.L., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, tratto dal convegno sul tema “L'attività di lobbying tra trasparenza e partecipazione”, Roma in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it), p. 2.

<sup>416</sup> Cfr. Sgueo G., *Lobbying e sistemi democratici: la rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in *Democrazia e Definizioni*, Rivista di politica 2, 2012

<sup>417</sup> Petrillo P. L., *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, in *Consulta Online*, 16 giugno 2020

<sup>418</sup> Cfr. Carloni E., *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in <http://www.giurisprudenza.unipg.it>

dunque solo coltivare legittimi interessi privati ma assumersi responsabilità pubbliche, proprio perché questa attività diventa uno dei tanti momenti di costruzione delle decisioni collettive e di partecipazione dei cittadini alla vita politica.<sup>419</sup> Ciò risulta ancora più evidente con il lobbying no profit analizzato in questo elaborato. Descrivendo il *modus operandi* delle attività di lobbying nel Terzo Settore è emerso un modello costituito da campagne mediatiche, contatti con i decisori e *advocacy*, in grado di favorire l’inserimento delle proprie questioni all’interno delle agende della politica e dei media, sollecitando allo stesso tempo l’attenzione dei cittadini.

Rappresentare gli interessi in questo settore si configura come un’attività delicata e spesso non lineare; nel campo dei diritti umani, infatti, non sempre si hanno a disposizione i mezzi necessari per far prevalere la propria posizione, rendendo spesso difficile il conseguimento di una vittoria completa. I due *case study* analizzati rappresentano bene questa differenza: Save the Children ha portato avanti gli interessi dei minori stranieri non accompagnati non sufficientemente tutelati da un quadro normativo che, prima dell’approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47, appariva come incompleto e frammentato. Internamente al fenomeno, la migrazione di minori stranieri non accompagnati si configurava come una delle problematiche più delicate in virtù della loro condizione di maggiore vulnerabilità, trattandosi di soggetti di minore età non giuridicamente in grado di prendersi cura dei propri interessi. I lobbisti di Save the Children hanno lavorato per assicurare precise procedure di identificazione dei minori, accertamento dell’età e standard di accoglienza, indispensabili per determinarne la loro inclusione sociale. Save the Children ha lavorato sin dalla prima scrittura del progetto della legge, tramite attività di *back office* e di *front office*. L’iter non è stato di certo facile considerato che le attività di lobbying non si sono esaurite con l’approvazione della legge, ma hanno dovuto “contrastare” delle possibili modifiche introdotte da decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113 (il cosiddetto “decreto sicurezza”). Si può affermare, però, che Save the Children ha ottenuto un importante risultato, riuscendo a introdurre tutto ciò che si era preposta nella fase iniziale.

Il secondo caso di studio si è focalizzato sull’attività di lobbying di Amnesty International per l’approvazione della legge 14 luglio 2017, n.110 sull’introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano. Come si ha avuto modo di vedere, il percorso è stato molto

---

<sup>419</sup> Cuocolo L., Sgueo G., *Lobby. La rappresentanza di interessi*, in Rules Research Unit Law and Economics Studies, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2014

lungo e caratterizzato da continue modifiche al testo della legge, determinando una “vittoria” solo parziale da parte di Amnesty che non si è mai dichiarata completamente soddisfatta dall’esito finale. Infatti, mentre Save the Children ha avuto un ruolo di vero e proprio interlocutore privilegiato con le istituzioni, Amnesty International non ha potuto beneficiare di ciò, ricoprendo una posizione subalterna rispetto ad altri attori coinvolti.<sup>420</sup> Il percorso di Amnesty International per l’introduzione del reato di tortura si è sviluppato in trenta anni, nei quali l’associazione ha intessuto costanti contatti con i parlamentari tramite audizioni e presentazioni di testi di legge e con la società civile, mediante attività di sensibilizzazione e coinvolgimento.

Arrivati a questo punto si può provare a delineare un modello in grado di riassumere una linea di azione dei lobbisti no profit. La caratteristica principale dell’attività di pressione delle ONG è il maggior coinvolgimento dell’opinione pubblica, utilizzato come strumento per sollecitare i governi, seppur tale attività non viene presentata con il termine di “lobbying”. Accanto all’attività di rappresentanza degli interessi più tradizionale, condotta all’interno delle sedi istituzionali e in incontri privati con i decisori pubblici, se ne affianca una versione indiretta fatta di campagne mediatiche che permettono di rappresentare un interesse specifico al decisore attraverso la costruzione di consenso presso l’opinione pubblica su un tema in particolare. Dai casi di studio analizzati emerge la forte capacità di mobilitazione di queste attività di lobbying che sono riuscite a orientare un grande numero di persone verso l’interesse da rappresentare, dimostrando di difendere un messaggio ampiamente condiviso. Il *trait d’union* delle azioni di *lobbying* di questi enti *no-profit* è la piena convergenza sui temi con altre associazioni, interessate a promuovere gli stessi diritti per influenzare la società civile, mobilitare le coscienze e far in modo che queste, a loro volta, sollecitino le istituzioni. Sia per il caso di Save the Children sia per quello di Amnesty, infatti, si è creato un solido *coalition building* in grado di canalizzare le energie verso un aumento del consenso e migliorare l’efficacia della propria influenza verso i decisori<sup>421</sup>. In generale le campagne di *advocacy* e *grassroots lobbying* hanno dimostrato l’importanza dei media, sfruttando al meglio ogni canale comunicativo per arrivare ad una platea più vasta possibile.

---

<sup>420</sup> Si veda l’intervista a Riccardo Noury, portavoce di Amnesty International Italia, rilasciata alla sottoscritta. Per il testo completo si rimanda all’appendice di questa tesi.

<sup>421</sup> Cfr. Rolando S., Romenti S., *Public Affairs*, in Invernizzi Emanuele, *Manuale di relazioni pubbliche 2, Le competenze e i servizi specializzati*, Mc Graw-Hill, Milano 2006, pp.203-204

Queste iniziative hanno previsto forme di *web campaigning*<sup>422</sup>, che partivano da un appello verso i tre target prima citati: l'opinione pubblica, i media e la politica, riuscendo a definire così l'agenda building<sup>423</sup>. L'utilizzo di queste forme di lobbying non risponde solo ad esigenze di economicità ma anche ad una tendenza generale: «Se un competitore politico vuol far sapere qualcosa, lo fa attraverso Twitter o Facebook. È più veloce, non richiede intermediari, non sottostà a rischi e problemi di censura o selezione, raggiunge immediatamente gli interlocutori prescelti».<sup>424</sup>

Un altro elemento essenziale all'interno dell'analisi del lobbying no profit è il contatto con i decisori, se da un lato il portatore di interessi per le ONG può considerarsi, differentemente dalle imprese, "avvantaggiato" da una sorta di "rendita" nello scopo sociale, dall'altro viene a scontrarsi con delle problematichità. Paola De Angelis, lobbista che ha lavorato sia per imprese profit che no profit spiega questo passaggio: «la capacità di ascolto nel momento dell'*advocacy* è molto più vicina al settore del no profit piuttosto che nel profit. Nel rappresentare gli interessi di ONG spesso si cade in una sorta di *bias interpretativo* che parte dall'assunto di considerarsi "buoni" o comunque sempre dalla parte del giusto. Ciò comporta la totale identificazione dell'interesse da rappresentare con quello pubblico nel suo complesso, sbagliando, ovviamente, in quanto ogni singolo interesse si configura come parziale, mentre quello collettivo costituisce la sintesi di tutte le parti in gioco». Inoltre, spiegando le differenti modalità di contatto con il decisore pubblico tra i due settori evidenzia: «il primo contatto con il decisore risulta facilitato nel momento in cui si ha ben chiaro l'obiettivo della propria azione e l'interesse dell'interlocutore. Questo elemento è sicuramente preponderante nel mondo profit dato che si ha la consapevolezza di essere "altro" rispetto alle istituzioni, mentre il no profit spesso cade nell'errore di ritenersi quasi "dentro" gli interessi del decisore. Ciò, a mio avviso, è da ricondurre alla storia del no profit italiano che nasce come spin off dei partiti politici, per poi svilupparsi anche tramite forme di cittadinanza attiva rimanendo però ancorato alla politica.»<sup>425</sup>

Infine un elemento da considerare, analizzando la dinamica del contatto con i decisori, è sicuramente la capacità di inserirsi all'interno di una *window opportunity* che non

---

<sup>422</sup> Foot K.A., Schneider S.M., 2006., *Web campaigning*, Cambridge-London: The MIT Press.

<sup>423</sup> Marini R., *Altri flussi: la comunicazione politica della società civile*, Milano, Guerini e Associati. 2011

<sup>424</sup> Legnante G., Mancini P., Mazzoleni G., e Roncarolo F., *Voto amaro. Disincanto e crisi economica nelle elezioni del 2013*, in Itanes, Il Mulino, Bologna, 2013

<sup>425</sup> De Angelis P. da un'intervista rilasciata alla sottoscritta. Per il testo completo si rimanda all'appendice di questa tesi

consenta solo la presentazione di una proposta di legge, ma che ne faciliti anche l'approvazione. A conferma di ciò, i due casi di studio qui analizzati, seppur collegati a temi ideologici già trattati nelle aule delle due Camere, sono entrambi stati approvati nella XVII Legislatura, in cui il Parlamento presentava una maggioranza caratterizzata da una coalizione di centrosinistra, composta da partiti più ideologicamente vicini al mondo delle organizzazioni non governative. Anche le tempistiche dei lavori non devono essere sottovalutate, un'azione di lobbying non può esaurirsi nell'arco di qualche mese: occorre, quindi, tenere sempre in considerazione possibili fattori esterni come cambio di governi, elezioni o crisi economiche. Come è stato evidenziato nel corso della trattazione, possono essere necessari anche trent'anni per vedere i risultati della propria attività di pressione. Il lobbying no profit deve riuscire a sfruttare al meglio questo canale privilegiato e di contatto con il decisore, mantenendo però la propria autonomia per non vedere intaccato l'elemento determinante per la propria credibilità: l'indipendenza.<sup>426</sup> Indipendenza e credibilità, infatti, rappresentano la chiave di volta di tutta l'azione di lobbying all'interno del settore del no profit, in grado di far ottenere alle proprie campagne risultati concreti e riconoscibili. Da ciò si può arrivare ad una prima considerazione, connessa al ruolo assunto all'interno del processo decisionale: i lobbisti no profit stanno contribuendo a scardinare la visione all'interno dell'opinione pubblica che vede l'attività di lobbying come un'azione prevalentemente economica<sup>427</sup> dimostrando che il loro operato mira a tutelare interessi sociali e umanitari<sup>428</sup>. La mancanza di una regolamentazione del fenomeno lobbistico in Italia e, conseguentemente, la scarsa trasparenza del processo decisionale, porta a far credere all'interno dell'opinione pubblica che vi sia una connessione con l'attività di lobbying e il fenomeno corruttivo<sup>429</sup>. «Il lobbista non è, quindi, un corruttore; non fa pubblicità, né propaganda»<sup>430</sup>, per fare lobbying occorre avere una strategia, delle competenze specifiche e utilizzare tecniche e strumenti. Non basta avere dei contatti con i decisori pubblici e spiccate qualità relazionali tipiche del faccendiere<sup>431</sup>, il portatore di interessi fa in modo che il decisore «acquisisca le

---

<sup>426</sup> Cfr. Ibidem

<sup>427</sup> Mazzei G., tratto dalla Premessa a Cuocolo L., Sgueo G. (coordinamento scientifico), *Lobby. La rappresentanza degli interessi*, Research Unit on Law & Economics Studies, cit., p. 4.

<sup>428</sup> Ibidem

<sup>429</sup> Trasparenza International Italia, *Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, in [www.trasparenza.it](http://www.trasparenza.it), 2014, p. 3.

<sup>430</sup> Petrillo P.L., *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, rivista trimestrale 3/2018

<sup>431</sup> Petrillo P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. da 285 a 288

informazioni corrette (chiare e veritiere) per poter effettuare scelte libere e consapevoli»<sup>432</sup>.

Uno degli obiettivi di questa tesi era quello di dimostrare come l'attività di lobbying presenti una dimensione "etica" e che, laddove si configuri come trasparente, assuma una visione positiva funzionale all'intero assetto democratico, in grado di far elaborare decisioni con un basso grado di conflittualità.<sup>433</sup>

È importante, quindi, che gli enti no profit rafforzino il messaggio finalizzato a dimostrare che l'attività di lobbying è parte integrante della gestione dell'organizzazione e non compromette in nessun modo la loro immagine, infatti «il lavoro svolto deve infatti essere celebrato e non nascosto»<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> Petrillo P.L., *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, rivista trimestrale 3/2018

<sup>433</sup> Cfr. *Ibidem*

<sup>434</sup> Taliaferro J. D., Ruggiano N., *The L Word: Nonprofits, language, and lobbying*, J. Soc. & Soc. Welfare, 2013

## **APPENDICE**

## **Intervista all'Onorevole Sandra Zampa<sup>435</sup>**

Roma, via Sant'Andrea delle Fratte 16

24/5/2021 ore 16:30

**D: Come è stato possibile far calendarizzare il progetto di legge? Ha riscontrato delle difficoltà o è stato un procedimento relativamente veloce?**

**R:** l'idea nasce nel corso della legislatura precedente a quella in cui è stata approvata la legge tramite l'istituzione dell'indagine conoscitiva sui minori migranti da parte della Commissione Bicamerale per l'Infanzia e l'Adolescenza presieduta dall'Onorevole Alessandra Mussolini. Ci fu una convergenza sull'argomento in quanto la tematica era oggetto già di discussioni a seguito di un aumento degli sbarchi dei migranti sulle coste italiane.

Occorreva cercare una strada che portasse ad un risultato concreto, ci si mosse tramite mozioni e risoluzioni ma ci si rese conto che serviva un intervento normativo puntuale.

A quel punto cominciai a discutere con alcuni consiglieri parlamentari sulla Convenzione ONU per i diritti del Fanciullo. La convenzione sanciva alcuni diritti che però non erano esigibili se non inseriti all'interno di una norma italiana specifica. Da qui è nata l'idea della presentazione di un progetto di legge che andasse a tutelare i minori stranieri non accompagnati. Da quel momento è iniziato un continuo confronto con le associazioni umanitarie e sicuramente Save the Children è stata la più grande alleata. Loro, infatti mi

---

<sup>435</sup> Sandra Zampa: aderisce al progetto dell'Ulivo fin dalla sua nascita e dal 2004 lavora con Romano Prodi, prima alle elezioni amministrative regionali del 2005, poi alle politiche del 2006, fino all'incarico di Capo Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio dal 2007 al 2008.

Co-fondatrice del Partito Democratico, viene eletta alla Camera dei Deputati nelle elezioni del 2008 e confermata nel 2013 nella circoscrizione dell'Emilia-Romagna. Viene nominata Vicepresidente della Commissione Bicamerale per l'Infanzia e l'Adolescenza e membro del Consiglio d'Europa. Nel marzo 2017 viene approvata la proposta di legge di legge a sua prima firma sul riordino del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Legge 47/2017).

Il 13 settembre 2019 entra a far parte del governo Conte II come Sottosegretario di Stato al Ministero della Salute. Da marzo 2021 è membro della Segreteria Nazionale del Partito Democratico come responsabile della Salute.

chiesero di sottoscrivere la legge come prima firmataria anche in virtù del mio impegno e ruolo da vicepresidente che avevo avuto all'interno della Bicamerale per l'infanzia<sup>436</sup>. Successivamente ci seguì un impegnativo lavoro in commissione, molto lungo, specie all'interno dei gruppi parlamentari. I lavori iniziarono circa due mesi dopo, la legge venne approvata in tutte le commissioni tranne in commissione bilancio, dove si arenò. Uscì infatti con una relazione negativa da parte del MEF che bloccava l'iter in quanto le spese non potevano essere quantificate vista l'impossibilità di prevedere il numero di arrivi dei minori migranti. La legge ripartì molto tempo dopo e, nel frattempo, il testo subì alcune modifiche. Tornata in commissione affari costituzionali, la legge venne votata molto rapidamente, ma senza arrivare in aula.

A quel punto chiesi di intervenire nel dibattito parlamentare che precedeva il Consiglio d'Europa per sensibilizzare ulteriormente l'agenda, vista anche la presenza alla seduta dell'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Enrico Letta<sup>437</sup>.

Quando la legge venne discussa in aula, la situazione politica era cambiata, per la Lega la tematica dell'immigrazione era tornata ad essere l'argomento principale della discussione. Sicuramente l'intervento del Papa in occasione della giornata del migrante contribuì in modo significativo a far sbloccare i lavori in aula. Il suo messaggio, infatti, rifletteva lo schema presente all'interno della legge, basato su concetti quali: accoglienza, integrazione e sostegno.

Il voto definitivo alla legge e quindi la sua approvazione avvenne giusto in tempo, poco prima della fine della legislatura.

**D: Rispetto all'iter di approvazione quale è stato il rapporto intrattenuto con Save the Children nella scrittura del disegno di legge e con le altre ONG coinvolte durante tutto l'iter parlamentare specie nella fase emendativa?**

---

<sup>436</sup> Composizione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza: [https://www.camera.it/leg17/436?shadow\\_organo\\_parlamentare=2288&natura=B](https://www.camera.it/leg17/436?shadow_organo_parlamentare=2288&natura=B)

<sup>437</sup> XVII LEGISLATURA Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 20 di martedì 21 maggio 2013. Intervento dell'Onorevole Sandra Zampa <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0020/stenografico.htm>

**R:** Sono stata contattata da Save the Children per portar avanti l'approvazione della legge in virtù del fatto che mi ero già occupata della tematica e avevo partecipato ai lavori dell'indagine conoscitiva della Commissione per l'Infanzia e l'Adolescenza

Save the Children ha fatto un lavoro magistrale: oltre a fornire costantemente dati, report della situazione dei minori migranti è stata in grado di sostenere e supportare tutto il lavoro parlamentare. Mi è stata di grande aiuto perché come interlocutore attivo e partecipe, lavorando assiduamente anche sul piano dell'*advocacy* per sensibilizzare l'opinione pubblica.

Il lavoro poi è stato portato avanti anche con altre associazioni che si sono unite subito dopo, tra le quali è da citare è sicuramente UNHCR.

Il testo della legge, dal momento della sua presentazione fino all'approvazione ha subito dei cambiamenti, anche a seguito delle audizioni svolte per recepire il più possibile i punti di vista e le osservazioni, talvolta divergenti, dei vari schieramenti interni alla commissione, in modo da facilitarne l'approvazione. In Commissione Affari Costituzionali, nello specifico, sono state apportate molte modifiche per giungere a un compromesso in grado di ottenere il voto favorevole da parte di esponenti di destra e centrodestra.

**D: Qual è stato il ruolo dei Ministeri coinvolti in fase di attuazione della legge? Con quali livelli delle strutture ministeriali ha interagito nello specifico?**

**R:** Ad oggi mancano ancora molti dei decreti attuativi previsti dalla legge, alcuni dei quali sono arrivati in Presidenza del Consiglio, ma permangono evidenti problematiche.

Ripercorrendo l'iter c'è stata una sorta di competizione tra due ministeri: quello del lavoro e quello dell'interno. Infatti il Ministero dell'Interno richiedeva la competenza esclusiva nella gestione, mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali voleva occuparsi della parte inerente all'integrazione con le politiche di welfare. Successivamente è stata fatta una scelta strategica, affidando le competenze principali al Ministero dell'Interno, anche in virtù del fatto che il personale interessato nella prima fase di contatto con il minore straniero faceva capo a tale dicastero (vedi in particolare il ruolo svolto dei Comuni con l'ANCI, ma anche quello rivestito dalla Polizia di Stato).

**D: Dalla fase di presentazione all’approvazione della legge qual è stato il rapporto con i parlamentari di schieramenti opposti? Leggendo le dichiarazioni di voto, alcuni esponenti di centro destra, non criticavano l’obiettivo della legge, ritenuto ampiamente condivisibile, ma le sue declinazioni particolari. Ritiene che i voti contrari e gli astenuti siano da ricondurre ad una scelta politica o ideologica?**

**R:** L’obiettivo era quello di riservare al testo della legge il maggior consenso possibile e per questo, Save the Children propose come seconda firmataria l’Onorevole Mara Carfagna, in modo da far convergere i voti sia dallo schieramento di centrosinistra sia da quello di centrodestra. Ciò in quanto l’Onorevole Carfagna si era già avvicinata alla tematica durante il suo mandato di Ministro per le Pari Opportunità<sup>438</sup> in cui aveva istituito la figura del Garante Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza<sup>439</sup>.

L’obiettivo di Save the Children era quello di non caratterizzare politicamente la legge ma di renderla più trasversale possibile, al di fuori dalle dinamiche marcatamente politiche; occorreva quindi trasmettere il messaggio che con la legge sarebbero stati tutelati i diritti dei bambini.

Durante i lavori in Commissione Affari Costituzionali ci fu una grande sinergia, anche con esponenti della Lega, probabilmente in virtù della minore esposizione mediatica che caratterizza il voto in commissione. Un ruolo rilevante per l’approvazione della legge è stato svolto anche dal Movimento 5 Stelle, in particolare dall’Onorevole Fabiana Dadone.

Grazie a tale lavoro, il testo arrivato in aula ha ottenuto un’ampia maggioranza con pochissime astensioni e voti contrari; unico elemento da citare sono state le numerose assenze riconducibili a specifiche scelte politiche.

---

<sup>438</sup> L’Onorevole Mara Carfagna ricoprì il ruolo di Ministro delle Pari Opportunità dall’8 maggio 2008 al 16 novembre 2011, nel corso della XVI Legislatura

<sup>439</sup> Minori/ Carfagna nasce il Garante per l’infanzia Venerdì, 1 agosto 2008 <https://www.affaritaliani.it/cronache/minori-carfagna-proposto-ddl-per-infanzia.html>, legge istitutiva: Legge 12 luglio 2011, n. 112 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 19 luglio 2011, n. 166), recante: “Istituzione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza” <https://www.garanteinfanzia.org/legge-istitutiva>

**D: Secondo lei come si è raggiunta questa ampia convergenza di vedute sulla legge?  
Quali stakeholder sono stati coinvolti?**

**R:** C'è sicuramente stato uno sforzo di portare tutte le parti interessate verso la stessa direzione. Occorreva dimostrare che il risultato sarebbe stato utile per tutti i portatori di interesse, politici e non, e qualora non si condividesse l'impianto della legge per "solidarietà" rispetto alla tematica dei minori, andava comunque supportato per opportunità politica.

È stato sicuramente svolto un lavoro in stretta sinergia con diversi stakeholder: l'Ordine degli Assistenti Sociali, ad esempio, ma un ruolo centrale lo ha ricoperto l'ANCI, in quanto il mantenimento dei minori era gestito tramite le risorse finanziarie dei comuni. L'ANCI, in quel periodo era guidata da Piero Fassino che aveva compreso appieno la portata del tema.

Un altro ruolo rilevante è stato quello del Tribunale di Giustizia Minorile che ha fortemente supportato la proposta di legge in quanto attore principale all'interno della gestione dei minori migranti. L'appoggio a questa legge si è scontrato anche con una sorta di opportunità politica, il Tribunale Minorile infatti era investito da una possibile riforma che l'avrebbe fatto confluire all'interno della giustizia civile generale, perdendo la sua specificità. Anche per queste ragioni il Tribunale Minorile spinse molto per l'approvazione della legge e per il mantenimento delle sue aree di competenze nella gestione dei minori stranieri.

**Intervista telefonica a Giusy D’Alconzo, Responsabile Relazioni Istituzionali e  
Advocacy presso Save the Children Italia.  
Roma, 23/01/2021, ore 11:15**

**D: Vorrei approfondire con lei le modifiche introdotte dal Decreto Sicurezza<sup>440</sup>, nello specifico vorrei sapere come si è mossa Save the Children**

**R:** Save the Children svolge un lavoro di coordinamento del Tavolo Minori Migranti per l’attuazione della Legge Zampa; è un tavolo di cui fanno parte tutte le principali ONG, portando avanti iniziative in modo coordinato. L’obiettivo più recente rispetto alle revisioni del Decreto Immigrazione era di agire per ripristinare il principio del “silenzio assenso”, venuto meno con il decreto sicurezza, e di portare avanti altre richieste per minori accompagnati e non. A tal fine sono state organizzate iniziative anche pubbliche in cui veniva trattata la materia dei diritti dei minori non accompagnati.

In generale, Save the Children porta avanti diverse attività di advocacy istituzionale, che si realizzano anche in modo non pubblico, mediante contatti, richieste, e-mail e lettere in cui si esplicita ai decisori pubblici l’interesse da rappresentare. Successivamente a tali contatti, le attività si concretizzano in incontri con i decisori stessi. In particolare, rispetto al Decreto Immigrazione abbiamo intrattenuto un dialogo costante con il Ministero dell’Interno.

Al momento dell’approvazione del Decreto sicurezza nel 2018, nel corso dell’audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati che si è svolta il 19 novembre 2018, avevamo segnalato le criticità più gravi che penalizzavano i minori, pur non nutrendo una grande speranza di poter ottenere una modifica radicale del decreto; ciò in quanto solitamente rispetto ai decreti legge la parte più consistente del lavoro avviene prima, al momento della stesura del testo da parte governativa e in questo caso era stato possibile avere un effettivo dialogo con il Governo e le chance di poter modificare il testo

---

<sup>440</sup> Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

erano praticamente inesistenti. Sapevamo anche che la maggioranza, in quel momento compatta, lo avrebbe comunque votato, soprattutto perché il decreto riguardava tematiche già presenti nell'agenda di Governo.

Riguardo alle ricadute del decreto nei confronti dei minori, abbiamo quindi messo in luce le diverse problematiche. Una interessava il sistema di accoglienza gestito dai Comuni attraverso il sistema ex-SPRAR, poi mutato in SIPROIMI (sistema di protezione per titolari protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati). In particolare, chiedevamo che tali strutture venissero aperte anche alle famiglie di richiedenti asilo con minori e ai neomaggiorenni, in modo da tutelare maggiormente le situazioni più delicate. Era inoltre essenziale, a fronte dell'abolizione della protezione umanitaria intervenuta con il suddetto decreto, far rientrare nei casi di "protezione speciale" le situazioni più ricorrenti per i minori, i neomaggiorenni e i nuclei familiari con vulnerabilità.

In generale, fare attività di lobbying sui decreti-legge vuol dire dialogare in modo continuativo con il Governo; in questo caso ciò nel 2018 non è avvenuto e abbiamo potuto visionare il testo solo nella sua stesura finale arrivata in Parlamento. Con il Parlamento invece abbiamo mantenuto un dialogo costante, anche se alla fine il provvedimento è stato approvato con la fiducia, senza che nessuna delle richieste avanzate da Save the Children venisse accolta.

**D: Per quanto riguarda le più recenti modifiche ai Decreti Sicurezza, approvati nello scorso dicembre, mi può dire come vi siete mossi preliminarmente?**

**R:** Con il cambio di maggioranza di Governo il dialogo su questi temi è apparso più agevole e, anche grazie alla continua attività portata avanti dal Tavolo minori e migranti per l'attuazione della legge Zampa, abbiamo coordinato diversi lavori per promuovere queste modifiche. Il Governo stesso aveva espresso la volontà di modificare i decreti. Si è aperto un proficuo dialogo tra Save the Children e il Viceministro degli Interni Matteo Mauri fatta. Abbiamo evidenziato le situazioni da modificare, specie per la reintroduzione della regola del "silenzio-assenso", che probabilmente costituiva l'aspetto più tecnico e quindi più ostico, che consentiva alle Questure di convertire, al compimento dei 18 anni, il permesso di soggiorno "per minore età" in permesso per studio, lavoro o attesa occupazione.

Questo dialogo ha avuto un momento pubblico in occasione di un webinar il 21 luglio 2020 avente per tema “La protezione dei minori non accompagnati nella L.47/2017: a che punto siamo con l'attuazione?”<sup>441</sup> a cui hanno partecipato i rappresentanti delle organizzazioni del Tavolo minori migranti e il Viceministro degli interni Mauri; nel corso del webinar sono state trattate, tra le altre, le problematiche connesse alla revisione dei decreti sicurezza.

Alla fine tutte le nostre richieste sono state accolte, anche se non era scontata l'approvazione del nuovo testo, visto che una parte dell'attuale maggioranza era la stessa che l'aveva approvato nel 2018. Quando il testo è arrivato in Parlamento ci siamo espressi con apprezzamento in particolare rispetto alle parti che accoglievano le richieste per i minori e, nell'ambito dell'attività conoscitiva in Commissione Affari Costituzionali, il 3 novembre 2020 siamo andati in audizione in rappresentanza del Tavolo Minori Migranti.

**D: La mia tesi di laurea punta a creare un “ponte” tra il lobbying no profit e quello profit; per questo sarebbe per me utile conoscere un suo parere circa la possibilità di instaurare forme di collaborazione tra questi due mondi, con attività di advocacy portate avanti da ONG in sinergia con altre attività di lobbying marcatamente profit.**

**R:** La collaborazione tra mondo profit e no profit è possibile; nello specifico in Italia esiste un'importante tradizione filantropica e una grande “propensione al dono”. Non si registrano contrazioni delle donazioni neanche in tempo di crisi economica. Un'azienda decide di erogare finanziamenti quando condivide un valore e un obiettivo, unendo gli stessi nel tentativo di portare un cambiamento nella società. Ieri, 22 gennaio, è stata inaugurata la nuova sede del centro CivicoZero Torino per i minori stranieri non accompagnati e neomaggiorenni, realizzata in collaborazione con la Città metropolitana di Torino e grazie al sostegno di Esselunga; questo può essere considerato un ottimo esempio di partnership tra i due mondi.

I finanziamenti privati costituiscono un importante supporto per una ONG e ne favoriscono l'indipendenza. Vanno quindi cercate forme di collaborazione in cui ognuno

---

<sup>441</sup> Per approfondimenti su relatori e interventi: <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati/focus/la-protezione-dei-minori>

rappresenta il suo punto di vista condividendo una visione comune, avendo comunque presente che le imprese perseguono l'obiettivo del profitto.

In sintesi, dal mio punto di vista, pur in presenza di obiettivi diversi, ritengo possibile un'assonanza di tecniche fra il lobbista profit e quello no profit, attraverso una linea di azione sostanzialmente comune.

**Intervista Dott.ssa Stefania Congia**  
**Dirigente Divisione II**  
**Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione**  
**Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**  
Roma, 26/5/2021 ore 17

**D: Potrebbe brevemente descrivermi il ruolo che ha avuto la Sua Direzione Generale nella fase di scrittura del disegno di legge e nella fase di attuazione.**

**R:** Salve, innanzitutto ci tengo a fare una premessa: nell'elaborazione degli studi normativi ci deve essere sempre un'assunzione di responsabilità che deve avvenire da parte delle amministrazioni competenti per materia. È ovvio che nell'elaborazione della legge noi come Ministero ci siamo occupati in prima linea di alcuni aspetti. Come lei sa la legge 47 del 2017 ha messo ordine su alcuni strumenti normativi preesistenti, in particolare il decreto legislativo 142 del 2015<sup>442</sup>. In relazioni alle competenze in materia il nostro Ministero si è occupato:

- del monitoraggio e censimento dei minori stranieri non accompagnati
- dello svolgimento delle indagini familiari
- delle politiche di rimpatrio

Il ruolo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato quello di ogni processo legislativo avente le specifiche competenze in materia. Abbiamo organizzato molte riunioni di coordinamento, abbiamo fornito pareri sui testi e lavorato a stretto contatto con l'ufficio legislativo.

---

<sup>442</sup> I destinatari del sistema di accoglienza disciplinati dal D.Lgs. n. 142/2015 sono gli stranieri non comunitari e gli apolidi, richiedenti protezione internazionale (ossia il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria) nel territorio nazionale (comprese le frontiere e le zone di transito), nonché i familiari inclusi nella domanda di protezione. Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, recante "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale"

**D: Rispetto all'iter di attuazione qual è stato il rapporto instauratosi con Save the Children nella scrittura del disegno di legge e nella sua fase di attuazione? Ha avuto modo di dialogare anche con altre ONG durante l'iter parlamentare?**

**R:** Sicuramente c'è stato un grande lavoro da parte di Save the Children in virtù della loro conoscenza approfondita sulla tematica. I loro report sono risultati essenziali per porre le fondamenta della legge. Poi il lavoro è stato sinergico con le amministrazioni.

Inizialmente c'è stata una preminenza del ruolo di Save the Children rispetto ad altre associazioni, creando un piccolo problema di rappresentatività rispetto ad altre ONG interessate. La nostra direzione generale ha cercato di ridurre al minimo gli incontri one to one per favorire il più possibile una completa rappresentanza delle associazioni che si ponevano come interlocutrici delle amministrazioni, senza produrre alcun attore privilegiato. Una volta formato il coalition building con Emergency, OIM, UNHCR e molte altre realtà, il dialogo è stato completo.

Sicuramente un importante e costante rapporto lo abbiamo anche con il Forum del Terzo Settore, io personalmente ho lavorato molto spesso a fianco del Direttore Generale Alessandro Lombardi. In particolare, il Forum è diventato il nostro interlocutore principale in quanto espressione di tutta la rappresentanza del Terzo Settore.

**D: Ad oggi permangono delle criticità nell'attuazione della legge?**

**R:** I mancati decreti attuativi si configurano come la criticità più grande al momento. Tutte le leggi di rango primario spesso demandano a moltissimi provvedimenti attuativi che necessitano di tempo. Io personalmente ci lavoro costantemente, la procedura è molto lunga. Nel caso dei decreti attuativi previsti per la legge 47 del 2017 dopo aver sentito la Presidenza del Consiglio, il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL), aver ottenuto l'assenso dei ministeri e i vari pareri del Garante dell'Infanzia e della Privacy l'iter si è bloccato al Consiglio di Stato. Infatti la relazione del Consiglio di Stato ha affermato in una prima fase che non ci fosse la competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ad un secondo parere la competenza è stata verificata ma l'iter è stato nuovamente bloccato a fronte di una relazione negativa che evidenziava lo

strumento giuridico. Per il Consiglio di Stato, infatti, lo strumento giuridico del DPCM non era idoneo e occorreva procedere tramite DPR. Non c'è stata negligenza da parte nostra ma sono procedure molto lunghe.

Inoltre, si è cercato di lavorare con strumenti di soft law, ho indetto una conferenza di servizi, elaborando linee guida che poi sono state sottoposte alla consultazione delle varie associazioni coinvolte.

**D: Potrebbe elencarmi alcuni degli stakeholder con cui ha interagito maggiormente?**

**R:** Sicuramente degli interlocutori chiave sono stati i comuni. Loro infatti hanno la competenza primaria, spetta a loro delineare le strutture di accoglienza. Le amministrazioni centrali arrivano fino ad un certo punto poi spetta all'ente locale la gestione nel concreto. Abbiamo avuto quindi uno stretto legame con l'ANCI, ma anche con le regioni. Il loro ruolo infatti non è da sottovalutare specie nelle competenze quasi esclusive dettate dal Titolo V. Un ruolo importante lo ha avuto anche il Garante dell'Infanzia per l'istituzione dei tutori volontari e il Tribunale di Giustizia Minorile.

## Intervista al Senatore Luigi Manconi<sup>443</sup>

31/5/2021 ore 12.30

### **Buongiorno Senatore, potrebbe gentilmente descrivermi l'iter e le attività svolte per far approvare la legge sull'introduzione del reato di tortura nel codice penale?**

Proverò sinteticamente a riassumere le tappe principali dei lavori svolti prima dell'approvazione della legge. Io ho lavorato sia come parlamentare primo firmatario della legge sia come rappresentante dell'associazione di cui sono presidente, ovvero "A Buon Diritto". A Buon Diritto agisce come una vera e propria lobby, tematizzando questioni di interesse per l'associazione e interagendo con i decisori. Sin dalla nascita quindi l'associazione si è impegnata in attività di "pressione" e sensibilizzazione pressioni affinché il reato di tortura venisse inserito nel codice penale.

Spesso, però, le ONG sono restie nell'utilizzo del termine lobby in virtù della connotazione negativa collegata. Anche per questo da anni ne chiedo la piena regolamentazione.

Per far calendarizzare il disegno di legge, si è agito attraverso rapporti ordinari con gli schieramenti politici. Anche con i sindacati di polizia si è tentato di instaurare un dialogo, organizzando incontri, eventi e dibattiti, uno in particolare nell'anniversario della morte di Federico Aldrovandi, cercando di ottenere un confronto e una convergenza di opinioni sui contenuti disegno di legge. Per il caso di Stefano Cucchi è stato portato avanti un grande lavoro di lobby, nell'intento di intervenire sull'opinione pubblica e la stampa che

---

<sup>443</sup> Luigi Manconi è il fondatore e presidente di A Buon Diritto onlus, è stato docente di Sociologia dei fenomeni politici presso l'università IULM di Milano e giornalista professionista dal 1987, oltre che editorialista e commentatore delle principali testate della stampa italiana. È stato il primo Garante delle persone private della libertà presso l'amministrazione comunale di Roma, dal gennaio 2004 al giugno 2006. Senatore della Repubblica per tre legislature (la XII, la XIII e la XVII) è stato inoltre segretario della Presidenza del Senato (XIII legislatura). Sottosegretario di Stato alla giustizia nel secondo governo Prodi (XV legislatura) con delega al sistema penitenziario, durante la XVII legislatura è stato Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani. Da marzo 2018 a marzo 2019 è stato coordinatore dell'Unar - Ufficio antidiscriminazioni razziali della Presidenza del Consiglio. Nella sua carriera ha scritto numerosi saggi sul tema dei diritti umani e civili. Fonte: <https://www.abuondiritto.it/chi-siamo>

tendevano costantemente a screditare la vittima. Parallelamente, ho portato avanti un lavoro in stretto dialogo con tutte le associazioni di familiari delle vittime di tortura.

Ho presentato il disegno di legge il primo giorno della legislatura e il suo iter ha avuto un corso di sviluppo lento e complesso. Parallelamente, senza grandi interferenze, venivano organizzate, principalmente da parte di Amnesty International e dell'Associazione Antigone, campagne per sensibilizzare l'opinione pubblica.

I media hanno avuto un ruolo preponderante all'interno di questa attività di lobbying. Inizialmente l'introduzione del reato di tortura era presente soltanto nell'agenda mediatica, ma non in quella politica; certo, erano state presentate molte proposte di legge al riguardo, ma senza un'effettiva volontà politica condivisa di giungere all'approvazione.

La classe politica era consapevole della necessità di occuparsi della questione, ma vi era una scarsa consapevolezza sulle regole fondamentali alla base del rapporto tra Stato e cittadino. Ad esempio, la vicenda di Stefano Cucchi costituisce l'emblema di questa grande questione politica. Occorre infatti interrogarsi su quale sia il fondamento giuridico e morale dello Stato. È una delle basilari lezioni di scienze politiche, si tratta di un vero e proprio patto: lo Stato offre garanzia e sicurezza mentre il cittadino risponde con il rispetto delle leggi e il pagamento dei tributi. La maggior parte della classe politica non percepiva il valore simbolico e la reale portata politica di un abuso da parte delle forze dell'ordine, che fa venir meno il patto stesso. In sostanza, dove la tutela e l'integrità dei diritti dei cittadini viene compromessa, lo Stato viene delegittimato.

La classe politica che si è opposta al mio testo, snaturandolo completamente è perché temeva una possibile reazione negativa da parte delle forze dell'ordine e pertanto ha preferito una legge connotata da contenuti più edulcorati.

Il testo approvato, infatti, è molto distante da quello che avevo proposto e anche da quello delle Nazioni Unite. Secondo l'ONU, la tortura doveva essere sanzionata come un reato proprio, come un abuso da parte di chi gestisce un potere legittimo. Cioè, mi spiego meglio, si parla di tortura quando vi è qualcuno che compie violenza a fronte un potere legittimo. La legge approvata non parla di ciò ma punisce tutte le forme di tortura introducendo l'aggravante per i pubblici ufficiali.

A conti fatti, quindi, il testo appare molto blando.

In sintesi, posso però dire che la posizione che ho scelto, in qualità anche di presidente dell'associazione "A Buon Diritto" insieme ad Antigone e Amnesty International, è che una legge sulla tortura, anche se non soddisfacente, è, per l'impatto che può avere sui diritti delle persone, sicuramente preferibile a nessuna legge.

**Intervista a Riccardo Noury<sup>444</sup>,  
Portavoce Amnesty International Italia**

**D: Qual è stata l'attività svolta da Amnesty per sensibilizzare il Parlamento e l'opinione pubblica verso l'approvazione della legge?**

**R:** Il nostro target principale era rappresentato dalle istituzioni, ma non solo. Sarebbe stato un errore interagire solo con un solo interlocutore. Abbiamo coinvolto il più possibile i mezzi di informazione, mobilitando la società civile e dando la parola ai testimoni. Preciso che teniamo molto al fatto che si parli di testimoni di torture e non di vittime per non deviare l'attenzione sul macro obiettivo dell'organizzazione. Dal 2001, dopo i fatti di Genova, abbiamo avuto la prima occasione in cui i testimoni hanno avuto modo di raccontare ciò che avevano subito in modo diretto. Abbiamo quindi utilizzato i mezzi di informazione e la società civile come pungolo nei confronti delle istituzioni, del Parlamento e dei ministeri.

**D: Quali sono stati gli interlocutori istituzionali con i quali ha interagito fuori dal Parlamento nella fase di preparazione e approvazione della legge?**

**R:** Principalmente i nostri ministeri di riferimento con cui abbiamo interagito sono stati quelli competenti in materia, ovvero "giustizia" e "interno". Spesso però l'interlocuzione è stata a senso unico, ci sono statati incontri con ministri e funzionari ma avere un effettivo peso e rilevanza era difficile. La campagna è stata molto lunga e abbiamo registrato una certa indisponibilità al confronto.

**D: Mi saprebbe delineare degli interessi contrari che si si opponevano all'approvazione della legge in linea alla Convenzione ONU e i principali ostacoli che avete avuto durante i vostri lavori?**

---

<sup>444</sup> Riccardo Noury, è portavoce e direttore dell'Ufficio Comunicazione della Sezione Italiana di Amnesty International, organizzazione a cui è iscritto dal 1980. È autore, coautore o prefattore di numerosi testi sui diritti umani, soprattutto sui temi della pena di morte e della tortura.

**R:** Occorre citare principalmente le forze di polizia che hanno portato avanti una forte difesa corporativa. Posso dire che il sindacato di polizia ha costituito il maggiore ostacolo. Il sindacato delle forze dell'ordine, pur essendo molto frammentato, utilizza efficacemente la comunicazione sui social, sfruttando ogni evento di cronaca per ottenere il consenso da parte dell'opinione pubblica. Questo elemento di discriminazione è emerso in modo netto in Parlamento nel corso delle audizioni, con un'evidente asimmetria in termini di "peso" tra noi e il sindacato di polizia.

La campagna è stata molto lunga e spesso abbiamo incontrato una forte indisponibilità. In generale, non c'è mai stata una vera unanimità di consensi. A volte era di facciata, un po' come sta accadendo adesso con il d.d.l. Zan: il tema è divisivo ma tutti sanno che è all'interno dell'agenda mediatica. La tortura si configurava anch'essa come un elemento divisivo, in quanto invocare una legge contro la tortura significava affermare, in modo indiretto, che le forze dell'ordine ricorrevano alla tortura. Il tema quindi si configurava, già nella sua definizione, come assai scomodo. Altri invece affermavano che la tortura fosse già sanzionata all'interno del quadro giuridico e, quindi, una legge ad hoc non appariva necessaria.

**D: Quali sono state le principali attività di *advocacy* e *grassroots lobbying* che avete portato avanti?**

**R:** Abbiamo spesso approfittato di ricorrenze per organizzare eventi e manifestazioni; in particolare il 26 giugno di ogni anno, ovvero la giornata internazionale delle vittime di torture. Abbiamo cercato di richiamare il più possibile l'attenzione sulla tematica anche grazie all'aiuto dei nostri attivisti, all'invio di cartoline, sfruttando mail bombing e Twitter Storming.

Abbiamo chiamato spesso anche molti testimonial, influencer, opinion leaders, attori, e giuristi per parlare della tortura, organizzando concerti e dibattiti. Alcuni di loro sono stati: Roberto Saviano, l'attore Moni Ovadia, costituzionalisti del calibro di Michele Ainis e Gustavo Zagrebelsky.

A livello di opinione pubblica abbiamo avuto dei problemi dal 2001, dopo l'attentato alle Torri Gemelle, quando tutto il sistema della tutela dei diritti umani ha subito un duro colpo. Infatti, da alcune parti si avvertiva l'esigenza di rilegittimare la tortura,

regolamentandola in nome di una sicurezza pubblica superiore, ponendola non come divieto ma come metodo per contrastare il terrorismo. Stava passando l'idea che avere più sicurezza volesse dire disporre di meno diritti. Come Amnesty ci siamo battuti fortemente, rimarcando sempre il confine della tutela dei diritti umani.

**Intervista Associazione Antigone**  
**Andrea Oleandri, Responsabile Ufficio Stampa**  
**Susanna Marietti, Coordinatrice Nazionale Antigone**

**D: Qual è stata l'attività svolta da Antigone per sensibilizzare il Parlamento e l'opinione pubblica verso l'approvazione della legge?**

**R:** Come Antigone abbiamo portato avanti attività integrate tra loro. Numerose sono state le nostre azioni. Il 10 dicembre 1998, in occasione della giornata internazionale dei diritti umani, la senatrice Ersilia Salvato (DS-U) ha presentato il testo della legge predisposto dalla nostra associazione per l'introduzione del reato di tortura nel codice penale (S.3691)<sup>445</sup>. Il testo però non venne mai discusso.

Numerosi sono i successi dell'associazione, tra cui spiccano le leggi introduttive del "Garante nazionale delle persone private della libertà" e numerosi ricorsi alla Corte di Strasburgo. Ci siamo battuti molto anche per istituire la figura del garante dei detenuti, una sorta di difensore civico dei prigionieri. In questa direzione, siamo riusciti a convincere l'allora sindaco di Roma Walter Veltroni ad istituire un ufficio che prevedesse la figura di tale garante. Consapevoli, infatti, che a livello nazionale non avevamo riscontrato feedback, abbiamo scelto il livello locale. L'incarico di garante fu affidato a Stefano Anastasia, che è stato uno dei fondatori di Antigone.

In generale, come associazione uno dei nostri principali obiettivi è sempre stato quello di supportare le istituzioni, fornendo alle stesse informazioni utili attraverso lo svolgimento di attività di ricerca di tipo conoscitivo, dal valore preventivo. Tale lavoro è stato svolto, in particolare, attraverso il costante monitoraggio della vita dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari.

**D: A livello di advocacy come avete agito?**

---

<sup>445</sup> Senato, XIII Legislatura <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Ddliter/10676.htm>

**R:** abbiamo organizzato una campagna durata tre anni, partita nel 2014 “Chiamiamola Tortura” e siamo riusciti a raccogliere ben 54 mila firme.

La campagna ha visto coinvolti diversi “testimonial”, tra cui il Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale Mauro Palma, Ilaria Cucchi, Erri de Luca e Luigi Oresta, professore di filosofia del diritto a Roma tre. A livello istituzionale Antigone, ha coinvolto i seguenti parlamentari: Gennaro Migliore<sup>446</sup> Federica Daga<sup>447</sup> e Laura Coccia<sup>448</sup>.

Durante la campagna abbiamo usato molto la comunicazione per incrementare il livello di attenzione dell’opinione pubblica, sia tramite comunicati stampa, editoriali ecc. sia tramite attività di tweetstrom. In Italia, siamo finiti anche primi in tendenza con l’hashtag #subitolalegge.

**D: Come avete reagito alle modifiche del testo originario della proposta di legge?**

**R:** Dal momento della modifica, abbiamo in parte difeso la legge pur riconoscendone i limiti. Ci siamo resi conto, infatti, che occorreva anche venire incontro ad una specifica cultura giuridica che, di fatto, avrebbe dovuto in concreto applicare la legge. Abbiamo quindi accettato il concetto che una legge incompleta è meglio di nessuna legge.

**D: Potreste spiegarmi il rapporto che avete avuto con le altre ONG? Avete lavorato congiuntamente oppure ognuno con le sue campagne ma per lo stesso obiettivo?**

**R:** Abbiamo lavorato in sinergia e, pur non avendo organizzato molte campagne insieme, c’è sempre stato un confronto. Abbiamo lavorato a stretto contatto con Amnesty International che ha fornito un contributo determinante alla causa, anche grazie al suo ruolo a livello internazionale nella lotta contro la tortura.

---

<sup>446</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull’attività politica consultare il link: [https://www.camera.it/leg18/29?tipoAttivita=&tipoVisAtt=&shadow\\_deputato=302164&lettera=&idLegislatura=18&tipoPersona=](https://www.camera.it/leg18/29?tipoAttivita=&tipoVisAtt=&shadow_deputato=302164&lettera=&idLegislatura=18&tipoPersona=)

<sup>447</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull’attività politica consultare il link: [https://www.camera.it/leg18/29?shadow\\_deputato=305773&idLegislatura=18](https://www.camera.it/leg18/29?shadow_deputato=305773&idLegislatura=18)

<sup>448</sup> Per maggiori informazioni bibliografiche e sull’attività politica consultare il link: [https://www.camera.it/leg17/29?shadow\\_deputato=305939&idpersona=305939&idLegislatura=17](https://www.camera.it/leg17/29?shadow_deputato=305939&idpersona=305939&idLegislatura=17)

Nello specifico, con Amnesty abbiamo lavorato nella preparazione delle audizioni e per l'organizzazione di iniziative di piazza. In particolare, con Riccardo Noury e Antonio Marchesi di Amnesty abbiamo intrattenuto un dialogo costante e, anche quando il testo del ddl è cambiato, abbiamo condiviso attraverso un pubblico appello la necessità di giungere comunque all'approvazione della legge. Possiamo dire, quindi, che in questo caso necessariamente l'unione ha fatto la forza.

Un momento istituzionale, che ha ulteriormente evidenziato la necessità di approvare la legge e che ha coinvolto anche la società civile, è stata la conferenza stampa<sup>449</sup> organizzata in Senato il 20 giugno 2015, con Luigi Manconi che rappresentava A Buon Diritto, Antonio Marchesi per Amnesty International e con il nostro presidente Patrizio Gonnella.

**D: Quali sono stati i principali attori che si sono posti come “antagonisti” al vostro lavoro? È possibile delineare degli interessi contrapposti?**

**R:** I principali oppositori sono state le forze di polizia e quei partiti che più si immedesimavano nella difesa corporativa delle forze dell'ordine (principalmente Lega e Fratelli d'Italia). La tesi contrapposta era basata sul fatto che, sostanzialmente, con la legge nella formulazione originaria i poliziotti non avrebbero potuto adempiere al proprio dovere. Rispetto a tale tesi, nel corso dei lavori parlamentari sicuramente il sindacato della polizia penitenziaria ha avuto un grande peso ribadendo in più occasioni la propria posizione.

---

<sup>449</sup> Per il comunicato stampa si rimanda: <https://www.antigone.it/news/antigone-news/2845-tortura-10-giugno-conferenza-stampa-con-luigi-manconi-antonio-marchesi-e-patrizio-gonnella>

**Intervista telefonica a Paola De Angelis**  
**Public Affairs Manager di Novartis<sup>450</sup>**  
**Roma, 18/01/2021, ore 15:00**

**D: Salve, la ringrazio molto per la disponibilità, per iniziare le vorrei chiedere una sua breve presentazione.**

**R:** Professionalmente nasco come avvocato penalista, la mia formazione è legale, ho fatto una tesi sulla collaborazione internazionale, dopo un breve periodo nella struttura legale di un partito politico sono andata a Bruxelles per lavorare al Movimento Federalista Europeo, studiando le varie forme di finanziamento delle ONG da parte del Parlamento. Da questa esperienza ho appreso cosa fosse davvero il lobbying del no profit. Nel 2000 ho incontrato Fabio Bistoncini<sup>451</sup>, di FB Comunicazione. All'epoca era l'unica agenzia di lobbying "pura" a Roma, che si occupava sia della rappresentanza di interessi particolari sia della comunicazione istituzionale. Lì mi professionalizzai, entrando come Senior Account e lavorando per il Ministero dell'Ambiente all'interno della difesa internazionale dell'ambiente per la Cop6. Poi mi sono occupata di tutto quello che ruotava intorno all'ambiente, agricoltura, energia. Successivamente, fui selezionata per lavorare dentro GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation)<sup>452</sup>, cercavano un lobbista italiano con una "anima orientata al mondo del profit" in quanto mi dovevo occupare di rappresentare gli interessi nel dipartimento Rapporti con il Sud Europa. Il mio compito era quello di avvicinare alla causa della vaccinazione più paesi mediterranei possibili come donatori a supporto dei programmi di immunizzazione nelle aree in via di sviluppo. Nella finanziaria del 2006 riuscimmo a far stanziare da parte dell'Italia 600 milioni di dollari da destinare alla campagna di vaccinazione portata avanti da GAVI<sup>453</sup>. Lavorando in GAVI ho avuto modo di seguire un'iniziativa di sanità pubblica da parte di imprenditori

---

<sup>450</sup> Novartis International è un'azienda multinazionale svizzera che opera nel settore farmaceutico.

<sup>451</sup> Fabio Bistoncini è fondatore e partner di FB & Associati, una delle prime realtà italiane ad occuparsi di advocacy e lobbying.

<sup>452</sup> La GAVI Alliance è un ente di cooperazione mondiale tra soggetti pubblici e privati, che dichiara lo scopo di assicurare "l'immunizzazione per tutti".

<sup>453</sup> Per maggiori approfondimenti sul rapporto tra l'Italia e l'Alleanza Globale per le Vaccinazioni si rimanda a [https://www.actionaid.it/app/uploads/2016/04/AA\\_GAVI.pdf](https://www.actionaid.it/app/uploads/2016/04/AA_GAVI.pdf)

privati, in quanto all'interno vi erano anche i maggiori produttori di vaccini. Successivamente, anche grazie alla mia esperienza nel mondo profit e no profit e al mio approccio verso il vaccino non come un prodotto ma come uno strumento di sanità pubblica, ho lavorato per GSK<sup>454</sup>.

Questo percorso può essere visto come un esempio di sinergia tra il mondo profit e no profit, attraverso una cultura condivisa, peraltro ancora in parte è ancora da costruire, in grado di definire innovativi schemi di partnership tra il settore privato e quello pubblico. Ho parlato di vaccini perché, oggi più che mai, è evidente che rappresentano non solo un farmaco ma soprattutto un prodotto di sanità pubblica. Dopo sei anni in GSK ho ricevuto la proposta da Novartis che aveva la necessità di fondare la sezione Public Affairs.

**D: Dottoressa De Angelis, lei che ha lavorato come rappresentante di interessi sia del mondo profit che del no profit, quali sono le principali differenze e analogie tra questi due mondi?**

**R:** Innanzitutto occorre fare una premessa sulla reputazione, che nel settore del no profit è data per scontata mentre non è così in ambito profit dove le aziende devono curare la propria immagine in modo particolarmente attento, avendo tutto da dimostrare. La capacità di ascolto nel momento dell'*advocacy* è molto più vicina al settore del no profit piuttosto che nel profit. Nel rappresentare gli interessi di ONG spesso si cade in una sorta di bias interpretativo che parte dall'assunto di considerarsi "buoni" o comunque sempre dalla parte del giusto. Ciò comporta la totale identificazione dell'interesse da rappresentare con quello pubblico nel suo complesso, sbagliando, ovviamente, in quanto ogni singolo interesse si configura come parziale, mentre quello collettivo costituisce la sintesi di tutte le parti in gioco

**D: Nel rappresentare gli interessi del terzo settore il ruolo dell'*advocacy* è preponderante ma è particolarmente importante anche il contatto diretto con gli interlocutori istituzionali, qual è secondo lei la strategia più efficace per creare un canale di comunicazione con i decisori pubblici?**

---

<sup>454</sup> GSK, ovvero GlaxoSmithKline è una casa farmaceutica britannica

**R:** il primo contatto con il decisore risulta facilitato nel momento in cui si ha ben chiaro l'obiettivo della propria azione e l'interesse dell'interlocutore. Questo elemento è sicuramente preponderante nel mondo profit dato che si ha la consapevolezza di essere "altro" rispetto alle istituzioni, mentre il no profit spesso cade nell'errore di ritenersi quasi "dentro" gli interessi del decisore. Ciò, a mio avviso, è da ricondurre alla storia del no profit italiano che nasce come spin off dei partiti politici, poi si sviluppa anche tramite forme di cittadinanza attiva rimanendo però ancorato alla politica. È mancata una professionalizzazione vera e propria, ritenendo di possedere un canale privilegiato con la politica, essenzialmente bipartisan. Una caratteristica del mondo del no profit nel suo rapporto con i decisori è che può "alzare il costo dell'azione". Mi spiego meglio, è più facile per il no profit avanzare richieste sempre maggiori in termini di risorse da destinare, alzando sempre di più la posta in gioco, il profit non può farlo poiché vincolato al suo profitto.

**D: Esiste secondo lei un problema di rappresentanza degli interessi all'interno del Terzo Settore?**

In Italia ho riscontrato questo problema, in altri contesti, come negli Stati Uniti o in Germania la rappresentanza del no profit presenta una struttura più robusta. L'Italia ha sempre vissuto un problema di rappresentazione frammentaria degli interessi, partendo dalla mia esperienza ciò è evidente anche per le associazioni di pazienti che hanno molta difficoltà nel riunirsi e portare avanti le proprie istanze.

**D: La mia tesi di laurea punta a creare un "ponte" tra il lobbying no profit e quello profit; per questo sarebbe per me utile conoscere un suo parere circa la possibilità di instaurare forme di collaborazione tra questi due mondi, con attività di advocacy portate avanti da ONG in sinergia con altre attività di lobbying marcatamente profit.**

**R:** Ogni mondo deve mantenere le proprie peculiarità, un interesse profit logicamente deve rimanere tale ma ciò che potrebbe migliorare è far comprendere meglio la dimensione di un potenziale beneficio collettivo insito nell'interesse che rappresenta. Allo stesso tempo, il no profit vuole continuare a sottolineare la sua indipendenza, avendo

ben chiari i comuni obiettivi ultimi ma con soggettività comunque separate. I due settori possono però lavorare in sinergia, attraverso partnership, nell'obiettivo di favorire e agevolare la legittimazione dell'attività del lobbying nel settore profit.

## **Bibliografia**

- Albano F., *La tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati. Un istituto in evoluzione*, in *La Magistratura*, n.1, 2018.
- Alecci E., Bottaccio M., *Fuori dall'angolo. Idee per il futuro del volontariato e del Terzo Settore*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2010.
- Antonini L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2000.
- Antonucci M.C., *Lobbying e Terzo Settore: un binomio possibile?*, Nuova Cultura, Roma, 2014.
- Ardigò A., *Riflessioni critiche e idee per gli sviluppi possibili del volontariato di advocacy*, in *Studi Zancan*, 2003.
- Azzari I., Salimbeni O., *Il minore straniero non accompagnato. Definizioni e legislazione internazionale*, in Campani G., Salimbeni O., a cura di, *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Baratta A., *Infanzia e democrazia. Per un'interpretazione dinamica della Convenzione internazionale sui diritti del bambino*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXIX-2, 1999.
- Barbetta G., Zamaro N., Ecchia G., *Le Istituzioni Nonprofit in Italia: Dieci Anni Dopo*, il Mulino, Spa, Bologna, 2016.
- Barone A., *Comunicare il No profit*, in Comin G. *Comunicazione integrata e reputation management*, Luiss University Press, Roma 2019.
- Barone L., *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: tra norma giuridica e agire sociale*, Vol. 5. Key Editore, 2016.
- Bartesaghi E., *La tortura in Italia: non esiste*, in Bimbi L., Tognoni G. *La tortura oggi nel mondo*, Rdup, Roma 2007.
- Bass G. D., Arons, D. F., Guinane K., Carter M.F., Rees S., *Seen but not heard. Strengthening nonprofit advocacy*, Washington, DC: The Aspen Institute 2007.
- Bassi A., Colozzi I., *Da Terzo Settore a imprese sociali*, Carocci, Roma, 2003.

- Bertozzi R., *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997.
- Brennan J., Pellegrino G., Bassotti P., *Estremi rimedi: come resistere ad uno Stato ingiusto*, Roma: LUISS University Press, 2019
- Bronson M., *Amnesty International*. SEI, Torino, 1995.
- Bruni L., *L'impresa civile: una via italiana all'economia di mercato*, EGEA spa, Milano, 2010.
- Bruno T., *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47*, Piacenza, 2017.
- Cacciotto M., *All'ombra del potere Strategie per il consenso e consulenti politici*, Le Lettere, Firenze, Collana Università, 2006.
- Carapezza G., *Condizione giuridica dello straniero e legalità costituzionale*, in *Rivista diritto civile*, 2018.
- Casadio G., *C'è tortura solo se ripetuta. Colpo di mano del Polo, è bufera*, in *La Repubblica*, 22 aprile, 2004.
- Cascone C., *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati: luci e ombre*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, Politica del Diritto, il Mulino, Bologna, 2018.
- Cesareo V., Introini, F., *Istituzioni comunitarie e società civile: in dialogo per l'Europa*, Vita e Pensiero. Milano, 2008.
- Chand D., *Lobbying and Nonprofits: Money and Membership Matter—But Not for All*, in *Social Science Quarterly*, Volume 98, Number 5, Kent State University, 2017.
- Chaves M., Stephens L., Galaskiewicz J., *Does government funding suppress nonprofits' political activity?*, *American Sociological Review*, 69, 2004.
- Cittadino C., *Dove lo stato non arriva, Pubblica Amministrazione e Terzo Settore*, Bagno a Ripoli, Passigli Editore, Firenze 2008.

Colella A., *C'è un giudice a Strasburgo. In margine alle sentenze sui fatti della Diaz e di Bolzaneto: l'inadeguatezza del quadro normativo italiano in tema di repressione penale della tortura*, in *Rivista italiana diritto e procedura penale*, 2009.

Colella A., *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, 2014.

Comin G., *Comunicazione integrata e reputation management*, Luiss University Press, Roma 2019.

Cucco E., Pagani R., Pasquali M., Soggia A., *Secondo rapporto sulla comunicazione sociale in Italia*, Carocci, Roma, 2011.

Cukani E., *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti: il caso dei minori stranieri non accompagnati*, in *Consulta Online*, 23 maggio 2019.

Cuocolo L., Sgueo G., *Lobby. La rappresentanza di interessi*, in *Rules Research Unit Law and Economics Studies*, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano, 2014.

D'Angelosante M., *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018.

Danisi C., Danisi C., *Divieto e definizione di tortura nella normativa internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Rivista giuridica on-line Diritto.it (sezione Europeo e Internazionale)*, 2009.

De Ambrogio U., Guidetti C., *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2016.

Della Porta D., *Introduzione alla scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Di Lella F., *I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza*, In *Il soggetto di diritto, storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato* a cura di Bilotta F., Raimondi F., Jovene Editore, Napoli, 2020.

Di Napoli E., *Riflessioni a margine della "nuova" procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art.5 della legge 47/2017*, in *Dir. Immigr. Cittad.*, 2017.

Di Pascale A., Cuttitta C., *La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana*, In Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2019

Ferrajoli L., Barberis M., *Dei diritti e delle garanzie: conversazione con Mauro Barberis*, Il Mulino, Bologna 2013.

Fioravanti C., *Divieto di tortura e ordinamento italiano: sempre in contrasto con obblighi internazionali?*, in Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale 3/2004.

Foot K. A., Schneider S. M., Cornfield M., *Web campaigning*, Cambridge, Ma, MIT press, 2006.

Fotia M., *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, Bari, 2002.

Gadotti G., Bernocchi R., *Pubblicità sociale. Lineamenti, esperienze e nuovi sviluppi*, Franco Angeli, Milano 1992.

Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2019.

Giovannetti M., *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri*, in Minori Giustizia, 2016.

Giovannetti M., *Le politiche e le pratiche di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*, in Minori Giustizia, 3, 2008.

Gonnella P., *La tortura al voto della Camera*, L'Espresso, 8 febbraio 2015.

Grignetti F., *Sul reato di tortura è scontro tra forze dell'ordine e magistrati*, La Stampa, 13 maggio 2015.

Guadagnucci L., Bartesaghi E., *La legge sulla tortura: il difficile iter parlamentare*, Studi sulla questione criminale 13.2, 2018.

Hankinson P., *Brand Orientation in Charity Organisations: Qualitative Research into Key Charity Sectors*, International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, Vol. 5, No.3, 2000.

Heclo H., King A., *Issue networks and the executive establishment*, Public Adm. Concepts Cases, 1978.

La Porta, S. *L'organizzazione delle libertà sociali*, Giuffrè Editore, Milano 2004.

La Torre M., Lalatta Costerbosa M., *Legalizzare la tortura. Ascesa e declino dello Stato di diritto*, il Mulino, Bologna, 2013.

Lalloni, M. G. *Amnesty International 1961-1981: venti anni di attività in difesa dei diritti umani*, Rivista di Studi Politici Internazionali 49.1, 1982.

Lanza G., *Verso l'introduzione del delitto di tortura nel codice penale italiano: una fatica di Sisifo*, in *Diritto penale contemporaneo*, Milano, 2016.

Legnante G., Mancini P., Mazzoleni P., Roncarolo F., *Campagna elettorale sui media*, Università di Torino 2013.

Legnante G., Mancini P., Mazzoleni P., Roncarolo F., *Voto amaro. Disincanto e crisi economica nelle elezioni del 2013*, in Itanes, Il Mulino, Bologna, 2013.

Lerbinger O., *Corporate Public Affairs: Interacting With Interest Groups, Media, and Government*, Routledge, Mahwah, New Jersey, 2006.

Lobba P., *Punire la tortura in Italia. Spunti ricostruttivi a cavallo tra diritti umani e diritto penale internazionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10, 2017.

Mancini, F., Menegatti, V., Ranieri C., *Processo di riforma del Terzo Settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015.

Marchesi A., *Quante volte? Il problema dell'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento italiano e il famigerato emendamento sulla "reiterazione"*, in Amnesty International, A cura di Abu Graib e dintorni. *Un anno di denunce inascoltate sulla tortura in Iraq*, Torino, 2004.

- Marelli S., Guerra A., Martuscelli S., *Lobbying e Advocacy: elementi metodologici*, in Quaderni/ FOCSIV (Volontari nel mondo) 2008.
- Marini R., *Altri flussi: la comunicazione politica della società civile*, Guerini e Associati, Milano, 2011.
- Mattina L., *I Gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna, 2010.
- Mazzei G., *Lobby della trasparenza*, Centro di documentazione giornalistica, Roma, 2010.
- Miazzi L., *Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?*, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 2/2000.
- Moro, A. C., *Minori stranieri e tutela giuridica*, in Belotti V., Maurizio R., Moro A.C., *Minori stranieri in carcere*, Guerini e Associati, Milano, 2006.
- Morozzo della Rocca P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, Romagna, 2015.
- Morozzo della Rocca P., *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in Politica del diritto, 4/2017.
- Olson M., Serenella S., *La logica dell'azione collettiva: i beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano 1983.
- Palumbo M., *Media e Ong: un altro giornalismo «embedded»? Amore e odio tra reporter e organizzazioni umanitarie*, in Problemi dell'informazione, Rivista quadrimestrale 2/2012.
- Passuello F., *Rappresentanza e rappresentatività del Terzo Settore*, in Anconelli M., Piccinini R., a cura di il Forum del Terzo Settore in Emilia-Romagna. *Alla ricerca della rappresentanza*, Franco Angeli, Milano 2005.
- Pellegrino G., *Etica pubblica: una piccola introduzione*, Luiss University Press, Roma, 2015

Peruzzi G., Volterrani A., *La comunicazione sociale: Manuale per le organizzazioni non profit*, Laterza & Figli Spa. Roma, 2016.

Petrillo P.L., *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, in Consulta Online, 16 giugno 2020.

Petrillo P.L., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, tratto dal convegno sul tema “L’attività di lobbying tra trasparenza e partecipazione”, Roma

Petrillo P.L., *Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già*, in Quaderni costituzionali, 1/2012,

Petrillo P.L., *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in Diritto Penale Contemporaneo, rivista trimestrale, 3/2018.

Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019.

Propersi A., *Lo svolgimento di funzioni pubbliche da parte degli enti non profit*, a cura di Farneti G., Vagnoni E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 1997.

Propersi A., Rossi G., *Gli enti non profit*, Giuffrè Editore, Milano 2004.

Pugiotto A., *Una legge sulla tortura, non contro la tortura. Riflessioni costituzionali suggerite dalla l n 110 del 2017*, in Quaderni costituzionali, il Mulino, Bologna, 2018.

Rago S., Villani R., *Glossario di economia sociale*, Homeless Book, Faenza, 2011.

Ranci C., *Il Terzo Settore nelle politiche di welfare in Italia: le contraddizioni di un mercato protetto*, Il Mulino, Bologna, 1994.

Ranci C., *Oltre il welfare state. Terzo Settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1999.

Regalzi F., *Esperienze di advocacy in campagna elettorale. Ambiente, corruzione e diritti civili nell'agenda politica, dei media e dei cittadini*, in Comunicazione politica, Quadrimestrale dell'Associazione Italiana di Comunicazione Politica, 2014.

Ricucci R., *Minori stranieri non accompagnati. Numeri, volti, percorsi*, Wolters Kluwer, Toronto Canada, 2018.

Rodley N.S., *The definition(s) of Torture in International Law*, in Current Legal Problems, 2002.

Rolando S., Romenti S., *Public Affairs*, in Invernizzi Emanuele, *Manuale di relazioni pubbliche 2, Le competenze e i servizi specializzati*, Mc Graw-Hill, Milano 2006.

Ronfani P., *I diritti dei minori stranieri non accompagnati. Norme, cultura giuridica e rappresentazioni sociali*, Materiali per una storia della cultura giuridica 1/2011.

Rossi E., Addis P., Biondi Dal Monte F., Stradella E., Vivaldi E., *Identità e rappresentanza del Terzo Settore*, il Mulino, Bologna, 2011.

Rossi F., *Note introduttive allo studio delle cause limitative della capacità di agire*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018.

Salamon L. M., Anheier H. K., *Defining the non-profit sector: a cross national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1996.

Santuari A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale quale paradigma per la definizione dei rapporti tra ETS e pubblica amministrazione nella riforma del Terzo Settore*, In Terzo Settore, non profit e cooperative - Numero 2 - Aprile / Giugno 2019.

Sartori G., *Democrazia*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Roma, Treccani, 1992.

Scarcella S., *Manuale di Lobbying e Public Affairs*, Lucana stampe arti grafiche, Acerenza, 2018.

Scaroina E., *Il delitto di tortura: l'attualità di un crimine antico*, Cacucci, Bari, 2018.

Serges G., L'introduzione dei reati di tortura *in Italia ed in Europa quale corollario della tutela fisica e morale della persona umana sottoposta a restrizioni di libertà*, in I diritti dei detenuti, in *Costituzionalismo.it* 2015.

Serranò G., *L'introduzione del reato di tortura in Italia: alcune riflessioni*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018.

Sgueo G., *Lobbying e sistemi democratici: la rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in *Democrazia e Definizioni, Rivista di politica* 2, 2012.

Silva C., Moyersoer J., *Minori stranieri non accompagnati*, in *Rassegna bibliografica, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze*, 2006.

Simoncini A., *Il Terzo Settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*. Ea Ferioli a cura di *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 27, 2004.

Stride H., Lee S., *No Logo? No Way. Branding in the Non-Profit Sector*, In *Journal of Marketing Management*, 2007.

Taliaferro J. D., Ruggiano N., *The L Word: Nonprofits, language, and lobbying*. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 2013.

Tarzia G., *Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?*, in *Minori Giustizia*, 3, 2008.

Vagnoni E., et al. *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 1997.

Vittadini G., a cura di, *Liberi di scegliere. Dal welfare State al welfare society*, Edizione Etas, Milano, 2002.

Wilson D., C., Butler R., *Corporatism in the British voluntary sector. Private interest government: beyond market and state*, Pergamon Press, Oxford, 1985.

Zamagni S., *A proposito del disegno di legge sull'impresa sociale*, in *No profit*, 2002.

Zamperini A., Menegatto M., Vianello F., *La questione tortura in Italia*, in *Studi sulla questione criminale*, Carocci, Roma, 2018.

Zamperini A., Siracusa V., Menegatto M., *Accountability and police violence: A research on accounts to cope with excessive use of force in Italy*, in *Journal of police and criminal psychology*, 2017.

Zanetto P., *Digital lobbying: una metodologia*, in *Management&Lobbying* by Cattaneo Zanetto & Co, 2019.

Zucca E., *Chiamatela come volete: è sempre tortura. La legge italiana, tra cattivi maestri e principi delle Convenzioni*, in *Studi sulla questione criminale* 2/2018.

## Sitografia

A Buon Diritto <https://www.abuondiritto.it>

A Buon Diritto <https://www.abuondiritto.it>

ActionAid <https://www.actionaid.it>

ActionAid: *Don't Make Poverty: What the G8 must do to make poverty history*  
<https://www.actionaid.org>

Amnesty International <https://www.amnesty.it>

Amnesty International <https://www.amnesty.it>

Amnesty International <https://www.amnesty.it>

Amnesty International <https://www.amnesty.it>.

Antigone <https://www.antigone.it>

Antigone <https://www.antigone.it>

Antigone, Andrea Olandri *Antigone: perché chiediamo l'introduzione del reato di tortura*, Left, 4 dicembre 2015. <https://www.antigone.it>

Assemblea Generale delle Nazioni Unite <https://www.unodc.org>

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza <https://www.garanteinfanzia.org>

Camera dei Deputati Dossier Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati  
1658-A <https://documenti.camera.it>

Camera dei Deputati <http://documenti.camera.it>

Camera dei Deputati <http://parlamento.camera.it>

Camera dei Deputati <https://storia.camera.it>

Camera dei Deputati <https://www.camera.it>

Camera dei Deputati Lavori Preparatori dei Progetti di Legge AC. 1658-B  
<https://www.camera.it>

Camera dei Deputati profilo biografico Coccia <https://www.camera.it>

Camera dei Deputati profilo biografico Daga <https://www.camera.it>

Camera dei Deputati profilo biografico Maestri <https://www.camera.it>

Camera dei Deputati profilo biografico Migliore <https://www.camera.it>

Camera dei Deputati profilo biografico Pollastrini <https://www.camera.it>

Camera dei Deputati, Commissione I Affari Costituzionali, Resoconto stenografico  
indagine conoscitiva, <https://documenti.camera.it>

Camera dei Deputati, profilo biografico Zampa <https://www.camera.it>

Camera dei Deputati: <http://documenti.camera.it>

Cantiere Terzo Settore, La riforma <https://www.cantiereterzosettore.it>

Cespi <https://www.cespi.it/it>

Comitato contro la tortura *Concluding observations on the combined fifth and sixth  
periodic reports of Italy*, 17 dicembre 2017 <http://docstore.ohchr.org>

Comitato contro la tortura <https://atlas-of-torture.org>

Confini Online Adamoli M. *Lo Storytelling come strategia di comunicazione* in Confini Online, <https://www.confinionline.it>

Eur-Lex <https://eur-lex.europa.eu>

European Centre for Development Policy Management <https://ecdpm.org>

Fondazione Basso: Anzaldi A. Guarnier T. *Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale*, 2014 <https://www.fondazionebasso.it>

Fondazione Notariato De Paoli M. *Non Profit, le sfide dell'oggi e il ruolo del notariato. Riflessioni sui problemi del Terzo Settore nel presente* <https://elibrary.fondazionenotariato.it>

Forum Terzo Settore: Carrara M., *Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia*, Unicredit Foundation in <https://www.forumterzosettore.it>

Forum Terzo Settore: <https://www.forumterzosettore.it>

Forum Terzo Settore: <https://www.forumterzosettore.it>

Garante Infanzia <https://www.garanteinfanzia.org>

Gavi, The Vaccine Alliance: <https://www.gavi.org>

Gazzetta Ufficiale <https://www.gazzettaufficiale.it>

HuffingtonPost Luigi Ferrata, *Le lobby delle Organizzazioni Non Governative per i paesi poveri* <https://www.huffingtonpost.it>

Istat, report istituzioni no profit 2018 <https://www.istat.it>

Italia Noprofit, Gli Enti del Terzo Settore (ETS) rappresentano una nuova tipologia di enti introdotti dalla Riforma del Terzo Settore e descritti all'interno del Codice del Terzo Settore <https://italianonprofit.it>

La Repubblica 22 giugno 2017 Bultrini A., De Sena P., Robilant F., Lattanzi F., Nesi G., Padovani T., Zagrebelsky V. Sul reato di tortura si misura la nostra credibilità <https://www.repubblica.it>

LobbyingItalia: Lessico Oggi-Advocacy, Giacomo Costa S.I.- Aggiornamenti Sociali <http://www.lobbyingitalia.com>

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, elenco iscrizioni dei soggetti senza finalità di lucro. <https://www.aics.gov.it>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali <https://www.lavoro.gov.it>

Ministero dell'interno <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it>

Normattiva <https://www.normattiva.it>

Normattiva <https://www.normattiva.it>

Open Migration: *La legge Zampa sui minori stranieri non accompagnati in 5 punti* <https://openmigration.org>

Parlamento europeo <https://www.europarl.europa.eu>

Parlamento Europeo <https://www.europarl.europa.eu>

Penale Contemporaneo Viganò F. *La difficile battaglia contro l'impunità dei responsabili di tortura: la sentenza della Corte di Strasburgo sui fatti della scuola Diaz e i tormenti del legislatore italiano* 9 aprile 2015. [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Linee guida per una Riforma del Terzo Settore, 2014 <http://presidenza.governo.it>

Save the Children <https://www.savethechildren.it>

Save the Children <https://www.savethechildren.it>

Save the Children, Bilancio 2017 <https://s3.savethechildren.it>

Save the Children <https://s3.savethechildren.it>

Save the Children <https://www.savethechildren.it>

Save the Children Minori stranieri, Italia: Save the Children, 2010 anno nero per l'integrazione e l'accoglienza <https://www.savethechildren.it>

Save the Children, 103° Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato: i minori non accompagnati scrivono al Papa i loro timori e speranze per il futuro <https://www.savethechildren.it>

Save the Children, Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza <https://www.savethechildren.it>

Save the Children, *Non lasciamoli sparire* <https://www.savethechildren.it>

Senato <http://www.senato.it>

Senato <http://www.senato.it>

Senato <http://www.senato.it>

Senato <http://www.senato.it>

Senato <http://www.senato.it>

Senato <https://www.senato.it>

Senato <https://www.senato.it>

Senato profilo biografico Salvato <http://www.senato.it>

SRM Rapporto Covid, economia sociale *"I nuovi scenari economici di fronte alla sfida del Covid-19 Il ruolo dell'economia sociale in Italia e nel Mezzogiorno"* <https://www.srm.it/Rapporto-Covid-Economia-Sociale.it>

The Guardian <http://www.theguardian.com>

Trasparency International Italia, Lobbying e democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia, in, 2014, p. 3. [www.trasparency.it](http://www.trasparency.it)

## **Riassunto**

Il settore del no profit, negli ultimi decenni, sta vivendo una crescita costante. L'affermazione dell'assetto neoliberista, in un clima dominato dalla crisi dei sistemi tradizionali di welfare, ha determinato un significativo aumento dei soggetti intermedi che operano secondo la logica no profit, i quali ormai si interfacciano anche con il mondo delle istituzioni. Negli anni recenti si è sviluppata un'interdipendenza sempre più stretta tra lo Stato e il settore privato, abbandonando il dualismo competitivo tipico del '900.

In questo contesto, anche il no profit si è guadagnato uno spazio di collaborazione più serrata con i due vecchi settori antagonisti, tant'è vero che viene spesso definito Terzo Settore, per sottolineare il fatto che esso si pone al fianco degli altri due mondi che storicamente regolamentano il vivere sociale, ovvero la Pubblica Amministrazione, caratterizzata dal raggiungimento di obiettivi collettivi (primo settore), e il mercato, connotato invece dalla ricerca di profitto e dall'impiego di capitali di rischio (secondo settore).

Lo sviluppo del no profit è oggetto di studi da parte di varie discipline, giuridiche, sociologiche ed economiche, in virtù della novità e della portata del fenomeno in grado di svolgere un ruolo importante nell'ambito dell'innovazione sociale. Grazie alla sua capacità di rispondere a bisogni in continuo mutamento, il Terzo Settore ricopre un ruolo centrale nell'attività di intermediazione tra le esigenze della società civile e l'apparato politico e, negli anni, si è guadagnato l'autorevolezza per inserirsi attivamente all'interno della costruzione delle scelte collettive nell'agenda delle politiche pubbliche. Dopo la crisi del 2008 il ruolo del Terzo Settore è diventato fondamentale per il conseguimento degli obiettivi di supporto alla persona, intervenendo laddove le istituzioni non riescono ad arrivare e perseguendo tale finalità senza scopo di lucro a tutti i livelli della società. Per poter comprendere a pieno l'attività di lobbying nel mondo del no profit occorre capire come è gestita la rappresentanza degli interessi internamente al Terzo Settore. Innanzitutto, va ricordato che quando i partiti fungevano da filtro tra le esigenze dei cittadini e istituzioni, l'attività di lobbying diretta era sufficiente per rappresentare uno specifico interesse, mentre in seguito alla crisi della Prima Repubblica e, di conseguenza, a quella dei corpi intermedi, il lobbista è dovuto ricorrere a nuovi strumenti sempre più innovativi che riuscissero a creare un contatto diretto con la cittadinanza.

Rappresentare gli interessi nel settore no profit si configura dunque come un'attività ancor più delicata e spesso non lineare, a fronte della tematica sensibile che spesso si rappresenta. Nel campo dei diritti umani, infatti, non sempre si hanno a disposizione i mezzi necessari (soprattutto economici) per far prevalere la propria posizione, rendendo spesso difficile il conseguimento di un risultato positivo.

Accade però che l'attività di pressione esercitata per influenzare la politica viene definita con reticenza "lobbying" dalle stesse associazioni no profit, che preferiscono utilizzare un linguaggio alternativo per descrivere le loro attività. Ciò che il lobbying del Terzo Settore dovrebbe comprendere meglio è che il suo compito si configura come un momento di partecipazione democratica volta a portare all'interno dell'agenda politica temi spesso sottovalutati. Fare lobbying non è dunque solo coltivare legittimi interessi privati ma anche assumersi responsabilità pubbliche, proprio perché questa attività diventa uno dei tanti momenti di costruzione delle decisioni collettive e di partecipazione dei cittadini alla vita politica. Per un maggior coinvolgimento della cittadinanza spesso si ricorre, in simultanea, alle tecniche di *advocacy*. È un metodo che punta a influenzare le politiche pubbliche tramite un coinvolgimento forte non solo dell'attore istituzionale, ma anche di una grossa fetta della società, attraverso alleanze e incentivi alla partecipazione di terze parti del mondo associativo, accademico e dei media.

Il primo caso di studio analizzato si è concentrato sull'approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", fortemente voluta e promossa da Save the Children. Save the Children è un'associazione non governativa, nata nel 1919, che si è progressivamente affermata come la più importante organizzazione internazionale indipendente per la tutela dei diritti dei bambini. Lavora all'interno della cooperazione e dello sviluppo, per poter offrire risposte umanitarie portando avanti progetti e attività rivolti sia a bambini provenienti dai paesi in via di sviluppo, sia a quelli che vivono sul territorio nazionale. Per far ciò gli interlocutori principali dell'organizzazione a livello istituzionale sono i governi, nazionali e internazionali, sui quali esercitare influenze e sfruttare il potere dell'*advocacy* e della *mission* anche grazie alla sinergia con altre associazioni no profit. Tali attività si sono esplicitate durante i lavori per l'approvazione della legge sui minori stranieri non accompagnati. L'organizzazione da tempo studiava e monitorava il sistema di accoglienza e integrazione dei minori e lavorava affinché si

creasse una disciplina normativa completa che li andasse a tutelare. Il tema della protezione dei minori stranieri non accompagnati, al momento dell'inizio dell'esame della proposta di legge, avvenuto nel 2013, risultava più che mai attuale, in quanto le migrazioni verso i paesi europei stavano progressivamente aumentando. Internamente al fenomeno, la migrazione di minori stranieri non accompagnati si configurava come una delle problematiche più gravi in virtù della loro condizione di maggiore vulnerabilità, trattandosi di soggetti di minore età non giuridicamente in grado di tutelare i propri interessi. A fronte di questo fenomeno in continua crescita, era decisivo scrivere una legge che regolasse la gestione di questi minori, dalla determinazione della condizione di minore tramite l'accertamento dell'età fino ad arrivare alla definizione di precisi standard di accoglienza.

Per poter delineare i passaggi fondamentali dell'azione di lobbying di Save the Children, è opportuno tracciare l'iter parlamentare che ha portato all'approvazione della legge n. 47 del 2017, evidenziando il contributo dell'associazione, dal momento della stesura del testo di legge, alle audizioni in aula, alle continue sollecitazioni per una rapida approvazione, fino al suo esito finale.

Precedentemente, il Parlamento aveva già evidenziato determinate criticità e *vulnus* dal punto di vista normativo attraverso il lavoro di uno specifico organo, la Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza, insediatasi nel 2008, deliberando la realizzazione di un'indagine conoscitiva volta ad approfondire la condizione dei minori stranieri non accompagnati. Nell'ambito di questa indagine erano stati auditi numerosi attori chiave provenienti dal Governo, dalle organizzazioni non governative (tra cui Save the Children), dal mondo accademico e da altri enti coinvolti nel processo di accoglienza e integrazione. Inoltre erano state effettuate due missioni conoscitive: la prima a Lampedusa nell'ottobre del 2008, presso il Centro di identificazione ed espulsione per i migranti provenienti dal Nord Africa, l'altra, a Bucarest nel luglio 2009 per poter verificare l'attuazione dell'accordo bilaterale italo-rumeno in materia di cooperazione nel campo dell'adozione e dell'affido di minori comunitari. Già durante queste due missioni, si era rivelato centrale il dialogo con le ONG presenti sul campo, tra cui Save the Children, per poter inquadrare la problematica da una prospettiva ancora più interna, evidenziare le carenze del sistema di accoglienza e individuare possibili spunti di intervento normativo.

Anche il Parlamento europeo era intervenuto con lo strumento della risoluzione per chiedere ai Paesi membri e alla Commissione europea un rafforzamento dell'impianto normativo a tutela dei minori stranieri non accompagnati. Era evidente, quindi, come la tematica si stesse inserendo all'interno dell'agenda della politica.

Il testo della proposta di legge, ideato e scritto direttamente da Save the Children, è stato presentato in Parlamento il 4 ottobre 2013, durante la XVII Legislatura, con la presentazione della proposta di legge A. C. 1658 a prima firma della deputata Sandra Zampa (PD). Durante i lavori Save the Children è stata chiamata in audizione più volte, dove ha sottolineato l'urgenza di una rapida approvazione del progetto di legge, descrivendo la situazione emergenziale che vivono i minori stranieri e mettendo in luce gli aspetti da rivedere all'interno del progetto. Anche dopo la fase di presentazione del testo, infatti, Save the Children ha continuato a raccogliere testimonianze dirette, utili per arricchire e migliorare ulteriormente la proposta in fase emendativa. Sin dall'inizio dei lavori è emerso lo spirito trasversale agli schieramenti politici che si celava dietro questo progetto di legge depositato da deputati e deputate di diversi partiti e movimenti, di maggioranza e opposizione. Dalle testimonianze di Sandra Zampa, prima firmataria della proposta di legge, è emerso che nonostante l'ampia convergenza parlamentare rispetto all'interesse nella tutela dei minori e i molteplici richiami all'accelerazione delle tempistiche, l'iter parlamentare per l'approvazione della legge è stato piuttosto lungo e complesso. Occorre, a questo punto, ricostruire i vari passaggi della strategia di lobbying di Save the Children, interni ed esterni al processo normativo. L'attività è stata trasversale, sia dal punto di vista di sensibilizzazione sulla tematica tramite *advocacy*, sia con continui e costanti contatti con interlocutori istituzionali per delineare una prima stesura del testo della proposta di legge da parte dell'associazione stessa.

La fase iniziale di ogni attività di lobbying è costituita nell'individuazione e definizione dell'interesse particolare da dover rappresentare ed ha previsto l'approfondimento delle tematiche più rilevanti per presentare ai decisori un quadro normativo per la tutela dei minori stranieri non accompagnati il più chiaro possibile.

Save the Children, sfruttando la sua esperienza a stretto contatto con i minori, ha individuato le principali problematiche che rendevano indispensabile l'approvazione di una nuova legge. L'interesse da rappresentare si presentava come una tematica estremamente sensibile e delicata tanto da sembrare, agli occhi di un osservatore esterno

ampiamente condivisibile e poco divergente. Risulta dunque complesso delineare con fermezza eventuali “interessi contrapposti” basati sul coinvolgimento di un potenziale attore leso da tale norma. Secondo Fosca Nomis, capo dipartimento della sezione *advocacy e policy* di Save the Children, una caratteristica intrinseca dell’intera attività di lobbying inerente al mondo del no profit è che spesso vive un particolare vantaggio, caratterizzato dalla connotazione etica degli interessi da rappresentare. Tale elemento porta questo tipo di interessi ad essere ampiamente condivisibili o comunque difficilmente attaccabili: l’unico ostacolo che può sorgere è quello di scontrarsi con l’opportunità politica, non riuscendo ad entrare all’interno dell’agenda parlamentare. Nel caso di questo progetto di legge non è stato facile individuare possibili “antagonisti”, in virtù dell’ampio consenso parlamentare di cui godeva il testo presso tutte le componenti dell’arco costituzionale. L’obiettivo dell’azione di Save the Children era quello di non caratterizzare politicamente la legge, ma di renderla più trasversale possibile, al di fuori dalle dinamiche marcatamente politiche, trasmettendo il messaggio che con la legge sarebbero stati tutelati i diritti dei bambini.

Per portare avanti un’azione di lobbying ancora più incisiva, è stato costituito un *coalition building* con altre associazioni non governative, che ha seguito l’intero processo parlamentare dall’inizio alla fine. Tale attività era finalizzata a raggiungere più facilmente l’obiettivo, canalizzando le energie verso un aumento del consenso e incrementando l’efficacia del proprio processo di influenza nei confronti delle istituzioni pubbliche. Questo *coalition building* si è rilevato particolarmente interessante, in quanto ha dimostrato di non essere soltanto un’alleanza temporanea destinata ad esaurirsi con l’approvazione della legge.

Uno dei principali strumenti utilizzati da Save the Children in questa azione di lobbying è sicuramente stata l’*advocacy*, che si è concretizzata con la stesura di rapporti, l’organizzazione di tavoli istituzionali e osservatori con diversi interlocutori. Il tutto supportato da *position paper*, proposte di *policy*, campagne ed eventi.

Anche i social media hanno svolto un ruolo chiave all’interno dell’attività di pressione, configurandosi come uno degli strumenti principali del *grassroots lobbying*, permettendo di diffondere e aumentare il consenso dell’opinione pubblica su una specifica tematica. I social network rientrano tra gli strumenti di persuasione dell’opinione pubblica “dal basso”, poiché puntano a mobilitare le coscienze collettive verso una certa causa, avendo come fine l’introduzione di una specifica linea di policy o di una norma. Partendo da tali

presupposti, Save the Children è riuscita a sfruttare le potenzialità offerte dai nuovi canali comunicativi e lo ha fatto lanciando un appello a Papa Francesco tramite una lettera e un video pubblicato su Facebook in occasione della 103° Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato; ciò nella consapevolezza che individuare *influencer* e terze parti costituissero un fattore determinante nel formare l'opinione dei *decision-maker*.

Tra le ulteriori strategie adottate da Save the Children per questo progetto di legge è stata elaborata la campagna di comunicazione social #NonFarloSparire, espressamente dedicata ai minori stranieri non accompagnati.

Il secondo caso di studio si è focalizzato sull'attività di lobbying da parte di Amnesty International precedente all'approvazione della legge 14 luglio 2017, n.110, recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano".

Amnesty International è un'organizzazione non governativa sovranazionale fondata nel 1961. I principali obiettivi di Amnesty sono sempre stati quelli di combattere ogni forma di violazione dei diritti dell'uomo da parte dei governi che compiono abusi di potere promuovendo, in modo indipendente e imparziale, i contenuti della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Per questa azione di lobbying Amnesty International ha portato avanti un lavoro congiunto con i parlamentari, tramite audizioni e presentazioni di testi di legge e, con la società civile, mediante attività di sensibilizzazione e coinvolgimento.

La legge n.110 del 2017 è andata a colmare, anche se con notevole ritardo, un'importante lacuna all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale che fino a quel momento non prevedeva alcuna norma penale per il reato di tortura. L'approvazione di una normativa organica relativa al delitto di tortura però costituisce solo uno degli ultimi, seppur controversi, gradini di un percorso diacronico più ampio durato oltre trent'anni. Infatti, l'Assemblea Generale dell'ONU il 10 dicembre 1984 aveva approvato la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti (CAT). Nel contesto italiano la Convenzione è stata ratificata nel 1989 ma il legislatore non ha successivamente provveduto all'emanazione di una legge *ad hoc* che andasse a istituire il reato di tortura. Trasponendo integralmente il testo della Convenzione, sarebbe stato possibile costituire una vera e propria norma definitoria di quello che il diritto internazionale concepiva come tortura. Successivamente, il Comitato ONU contro la tortura aveva formulato numerosi richiami a fronte di tale lacuna giuridica nei confronti

dell'Italia, ma l'idea di fondo che invece era prevalsa era che tutti quei reati o atti riconducibili alla definizione di tortura potessero essere perseguiti e sanzionati dalle disposizioni già presenti nel codice penale.

La prima proposta di legge è datata 1989, poco dopo la sopracitata ratifica della Convenzione. A proporla fu il Senatore Nereo Battello, eletto all'interno delle liste del Pci. A questa seguirono altre proposte di legge, la maggior parte delle quali non vennero mai discusse; altre, invece, si arenarono durante il percorso parlamentare non arrivando mai alla votazione finale.

L'approvazione della legge per inserire la tortura nel codice penale è avvenuta alla fine della XVII Legislatura, precisamente il 5 luglio 2017, a seguito di un lungo e tormentato dibattito parlamentare, che ha visto gli schieramenti confrontarsi sulla definizione stessa di tortura e, di conseguenza, sull'individuazione di tutte quelle azioni ed omissioni che si configuravano come una grave violazione del diritto internazionale.

Durante l'iter parlamentare si è registrata una generale condivisione circa la necessità di introdurre il reato di tortura all'interno del codice penale ricercando, seppur con differenti orientamenti e posizioni, un compromesso fra i diversi schieramenti politici. La proposta, infatti, in una prima fase appariva trasversale e, in quanto tale, sembrava destinata ad ottenere una rapida approvazione. Ma non fu così. Numerose, infatti, furono le critiche riguardanti le specifiche modalità con cui le raccomandazioni internazionali sancite con la Convenzione di New York erano state tradotte nel sistema italiano.

Molte delle organizzazioni che avevano promosso l'approvazione della legge e che da anni si battevano per la sua introduzione criticarono aspramente il testo finale approvato, seppur affermando che una «cattiva legge, fosse meglio che una legge inesistente». Amnesty International era consapevole, infatti, che il compromesso raggiunto era fragile e difficilmente le parti in causa avrebbero acconsentito a cambiare le proprie posizioni; inoltre, non vi erano i tempi per un'ulteriore modifica del testo prima della fine della Legislatura e non vi era il clima politico adatto per rimandare alla successiva.

L'attività di lobbying di Amnesty è cominciata dalle basi, concettualizzando l'interesse da dover rappresentare. L'organizzazione, fin dalla sua nascita, si è sempre battuta contro la tortura: già nel 1977 aveva lanciato la sua prima campagna mondiale con l'obiettivo di dimostrare e convincere l'opinione pubblica che la tortura non fosse praticata solo nei paesi del terzo mondo, ma che fosse presente anche in nazioni come Francia, Italia e Gran

Bretagna. Nel contesto italiano, dal 1989, anno di ratifica della Convenzione nell'ordinamento italiano, Amnesty Italia ha portato avanti continue azioni di lobbying chiedendo costantemente al Governo e al Parlamento di dare seguito all'impegno preso. Da quel momento, molte sono state le attività, portate avanti insieme ad altre associazioni della società civile, tramite lettere, incontri pubblici, audizioni, convegni, mobilitazioni e dichiarazioni.

Nel caso preso in esame, l'interesse da rappresentare era stato già definito dalle varie Convenzione ONU; si trattava, quindi, solo di inserire all'interno dell'ordinamento italiano una norma volta a tutelare il diritto in questione. L'obiettivo, tramite la definizione dell'interesse, era dimostrare che la tortura in Italia esisteva ed era praticata, e che serviva una legge che la riconoscesse per permettere di punirla. Per concettualizzare ulteriormente e far comprendere la necessità della legge al Parlamento italiano e svolgere attività di sensibilizzazione sul tema, Amnesty International aveva commissionato, nel corso dell'iter parlamentare, un'indagine realizzata da Doxa. Dalla stessa era emerso che oltre 6 italiani su 10 ritenevano che ci dovesse essere una legge apposita per il reato di tortura, mentre un italiano su due affermava che la tortura nel nostro paese non esistesse.

Il lavoro di lobbying portato avanti da Amnesty e dalle altre associazioni teneva in considerazione la possibilità di scontrarsi con un interesse contrapposto, che doveva essere a sua volta difeso. Il primo disegno di legge, nella sua formulazione originaria fortemente voluta da Amnesty International, aveva trovato una grande opposizione nel sindacato di polizia. L'attività di lobbying a favore dell'approvazione della legge aveva inevitabilmente preso in considerazione questi aspetti di contrasto, ponendosi sempre con un atteggiamento di dialogo e sensibilizzazione verso le forze dell'ordine. L'obiettivo di Amnesty era quello di dimostrare che l'approvazione della legge non costituiva un ostacolo all'operato della polizia. Tale legge, infatti, non puntava a "criminalizzare" le forze dell'ordine in quanto tali, ma rappresentava il tentativo di sanzionare soltanto chi compiva gravi violazioni. L'azione di *coalition building* precedente all'attività di lobbying in questo caso è stata indispensabile. Insieme ad Amnesty hanno collaborato altre due ONG: Antigone e A Buon Diritto. Le tre associazioni, pur portando avanti campagne singole, hanno lavorato in sinergia, sia a livello parlamentare, sia a livello di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche tramite la diffusione di comunicati stampa congiunti per unire le proprie voci. Si sono sempre mostrate compatte per

sostenere il testo originario, presentato dal Senatore Manconi, conforme alla Convenzione ONU.

Amnesty International è stata fortemente impegnata anche sul fronte delle attività di *advocacy*, nell'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica e i decisori sul tema della tortura. Come associazione ha promosso numerose campagne per modificare politiche e prassi, consapevole che la maggior parte dei cambiamenti per cui lavorava richiedevano sforzi nel lungo periodo. In occasione della Giornata internazionale per le vittime di tortura, il 25 giugno 2012 Amnesty ha raccolto le richieste per l'introduzione di tale reato in un appello indirizzato al Presidente del Consiglio e ai presidenti di Camera e Senato, che è culminato con la manifestazione nazionale a Roma il 6 ottobre 2012 insieme alle famiglie delle vittime di tortura. I lavori di pressioni sul Governo e sul Parlamento sono continuati con il lancio dell'Agenda in 10 punti, in cui si evidenziava la necessità di approvazione della suddetta legge. Tutte queste attività avevano lo scopo di sensibilizzare e coinvolgere il numero più ampio di persone e informare il dibattito politico. Il 26 giugno 2016 Amnesty ha pubblicato una lettera aperta ai membri del Senato, mobilitando i parlamentari stessi incitandoli ad una chiara presa di posizione. La continua attività di *advocacy* e la commistione di iniziative di lobbying marcatamente politico-istituzionali hanno rappresentato la chiave di volta affinché le campagne di Amnesty International conquistassero risultati concreti con una rilevanza pubblica; questi elementi si sarebbero dispersi o non avrebbero avuto gli stessi esiti se non fossero stati correlati da un sapiente utilizzo dei social network e da testimonial in grado di aumentare la visibilità dell'associazione. I media hanno avuto un ruolo preponderante all'interno di questa attività di lobbying. Sono stati quindi chiamati molti testimonial di spicco per dare una maggiore visibilità al progetto. Tra gli altri, Roberto Saviano si è posto al fianco di Amnesty per l'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento giuridico italiano. Il video, divenuto virale, è stato utilizzato come lettera aperta al Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, per chiedere la concretizzazione dell'impegno del governo nell'approvazione della legge.

I due *case study* esaminati avevano lo scopo di analizzare il fenomeno lobbistico all'interno del settore no profit, per provare a far emergere i tratti tipici di questo tipo di attività. Save the Children e Amnesty International sono riuscite a instaurare un duplice

rapporto, da una parte con la società civile per raccogliere informazioni e capirne le esigenze, dall'altra con le istituzioni ponendosi in aperto dialogo per colmare lacune normative e soddisfare bisogni della collettività. Da questa visione è evidente il ruolo delle azioni di lobbying, non solo come attività di pressione ma come un vero e proprio contributo decisionale. Descrivendo il *modus operandi* delle attività di lobbying nel Terzo Settore è emerso un modello costituito da campagne mediatiche, contatti con i decisori e *advocacy*, in grado di favorire l'inserimento delle iniziative portate avanti all'interno delle agende della politica e dei media e sollecitando allo stesso tempo l'attenzione dei cittadini.

Dai casi di studio analizzati è emersa la forte capacità di mobilitazione di queste attività di lobbying, in grado di orientare un grande numero di persone verso l'interesse da rappresentare, riuscendo a dimostrare di voler tutelare un messaggio ampiamente condiviso.

Traendo le conclusioni di quanto finora descritto, appare fondamentale evidenziare l'operato dei lobbisti no profit, caratterizzato da una dimensione "etica", lontana da interessi economici particolaristici. È importante, quindi, che gli enti no profit rafforzino il messaggio finalizzato a dimostrare che l'attività di lobbying è parte integrante della gestione dell'organizzazione e, lontana da fenomeni corruttivi, contribuisce a migliorare l'immagine delle organizzazioni presso l'opinione pubblica rappresentando un'importante punto di connessione tra la politica e la società civile.