I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

ITALIADECIDE

RAPPORTO 2019

Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

ISBN 978-88-15-28068-8

Copyright © 2019 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/edizioni/fotocopie**

Redazione e produzione: Edimill srl - www.edimill.it

INDICE

DEMOCRAZIA DEGLI INTERESSI E INTERESSI DELLA DEMOCRAZIA. MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA DECISIONE PUBBLICA

Premessa p. 13

Introduzione 23

1. L'obiettivo della proposta 23
2. Fiducia e stabilità nei sistemi democratici al tempo della rivoluzione tecnologica 24
3. L'apporto degli interessi alla qualità delle decisioni 27
4. L'Italia tra crisi di rappresentanza e crisi di consenso 29
5. La rappresentanza degli interessi al tempo del monopolio dei partiti 31
6. La rappresentanza degli interessi al tempo della crisi dei partiti 32
7. Le trasformazioni della rappresentanza di interessi 33
8. Molti tentativi, molti fallimenti 36
9. Una proposta di legge sui rapporti tra interessi e decisioni pubbliche: necessaria, utile, possibile 37
10. Le premesse della proposta di *italiadecide* 38

I. Gruppi di interesse e sistemi democratici nel contesto della crisi della rappresentanza e della disintermediazione: temi, note e

questioni, *di Maria Cristina Antonucci e Pietro Maffettone* p. 47

1. Introduzione e obiettivi 47
2. «E pluribus unum». Natura degli interessi, tipologie di gruppi di interesse e rapporto con l'interesse generale 50
3. Gruppi di interesse e *lobbying*: il rapporto con le istituzioni politiche nel sistema decisionale italiano 59
4. La disciplina degli interessi nel processo decisionale: quale modello di regolazione per il miglioramento della qualità della decisione pubblica 66
5. La disciplina degli interessi nel processo decisionale: quali principi e criteri per la regolazione 74
6. Considerazioni conclusive 77

II. La dimensione costituzionale della rappresentanza di interessi, *di Massimo Rubechi* 81

1. La rappresentanza di interessi in Italia: profili di analisi 81
2. La rappresentanza di interessi, tra forma di Stato e forma di governo 86
3. Costituzione e rappresentanza di interessi 89
4. La regolamentazione del fenomeno della rappresentanza di interessi: il livello nazionale 95
5. ... il livello regionale e locale 98
6. Rappresentanza degli interessi, qualità dei procedimenti decisionali e qualità del sistema democratico 101

III. La regolamentazione nell'Unione europea, *di Enrico Cerrini e Giulio Di Donato* 105

1. Il funzionamento delle istituzioni UE rispetto ai gruppi di interesse 105
2. Il lato della rappresentanza di interessi 107
3. Il lato della decisione pubblica 116

4. La sorveglianza delle organizzazioni di attivismo civico p. 120
5. L'importanza della trasparenza 121
6. Le consultazioni pubbliche 123

IV. Il mondo della rappresentanza degli interessi, *di Veronica Di Fiore* 127

1. L'evoluzione del settore 127
2. I gruppi di interesse in Italia 133
3. Come si svolge l'attività di rappresentanza di interessi in Italia 137
4. Cosa pensa il settore della regolamentazione 143

V. I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati, *di Benedetto Cimino, Simona Morettini e Marta Pracilio* 163

1. I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: il Parlamento 163
2. I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: il Governo 184
3. I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: le regioni e le città metropolitane 203
4. I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: le autorità indipendenti 217

VI. La nuova dimensione della democrazia partecipativa, *di Enrico Cerrini* 227

1. Gli strumenti costituzionali per la partecipazione dei cittadini 227
2. Il principio della sussidiarietà e i nuovi statuti regionali 228
3. La legge della Regione Toscana 232
4. I processi partecipativi locali: la fusione dei comuni 237
5. Le altre leggi regionali 239
6. Il dibattito pubblico nel codice degli appalti 242

La proposta di *italiadecide* p. 245

1. I principi ispiratori 245
2. Il perimetro della regolamentazione 249
3. Il percorso legislativo: gli accordi interistituzionali 251
4. La *Commissione bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica* 252
5. Il Registro per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica 253
6. La Segreteria del Registro per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica 255
7. Il codice di condotta 257
8. L'Agenda degli incontri 258
9. La rendicontazione 258
10. Gli incentivi per gli iscritti al Registro 260
11. Gli obblighi del decisore pubblico 262
12. Le sanzioni 263
13. Il conflitto di interessi 264

APPROFONDIMENTI

Maria Cristina Antonucci 269
Roberto Cerreto 274
Enrico Cerrini e Giulio Di Donato 285
Veronica Di Fiore 312
Valerio Di Porto 339
Fabio Pinelli 344

CONTRIBUTI

Fabio Bistoncini 383
Alberto Bitonti 387
Massimo Bruno 392
Sergio Bruno 396
Angelo Marcello Cardani 399
Alberto Cattaneo 404
Giuseppe Colavitti 407
Valentina Colucci 411

Gianluca Comin p. 414
Loretana Cortis 415
Roberto Di Maria 418
Mattia Diletti 424
Federica Fabrizzi 428
Antonio Floridia 433
Giusi Gallotto 437
Antonio Gaudioso e Anna Lisa Mandorino 440
Antonio Iannuzzi 443
Erik Longo 448
Gianfranco Macrì 452
Angela Marchese 456
Giuseppe Mazzei 459
Mariella Palazzolo 464
Pier Luigi Petrillo 468
Umberto Ronga 474
Gianluca Sgueo 480
Michelangelo Suigo 483
Valeria Termini 486

DEMOCRAZIA DEGLI INTERESSI E INTERESSI DELLA DEMOCRAZIA. MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA DECISIONE PUBBLICA

PREMESSA

La struttura del Rapporto 2019

Il decimo Rapporto di *italiadecide*, *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica* ha come obiettivo una proposta per regolamentare le relazioni tra rappresentanza di interessi e decisione pubblica.

Il Rapporto si compone di tre parti.

Nell'introduzione viene sintetizzata la lettura concettuale dell'evoluzione sociale e politica entro cui si colloca la proposta e i punti cardine su cui è costruita.

Nei contributi che seguono viene presentato l'esito delle analisi e delle elaborazioni svolte, anche a seguito di una vasta consultazione, dal lavoro comune e condiviso del team di ricerca.

Maria Cristina Antonucci, ricercatore in Scienze sociali presso il Cnr, e Pietro Maffettone, ricercatore di Filosofia politica nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Federico II di Napoli, hanno analizzato in particolare l'evoluzione dei gruppi di interesse nei sistemi democratici e le specificità dell'Italia, nel contesto della crisi di rappresentanza e della disintermediazione.

Massimo Rubechi, ricercatore e professore aggregato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, e responsabile scientifico per i profili di diritto costituzionale della ricerca, ha approfondito soprattutto la dimensione costituzionale della rappresentanza di interessi.

Enrico Cerrini, ricercatore in Economia politica, e Giulio Di Donato, ricercatore in Filosofia del diritto e

Storia delle dottrine politiche nell'Università di Salerno, hanno esaminato principalmente la regolamentazione nell'Unione europea, ed Enrico Cerrini anche la nuova dimensione della democrazia partecipativa sul territorio.

Veronica Di Fiore, ricercatrice di *italiadecide*, ha analizzato in particolare il mondo della rappresentanza degli interessi, la sua evoluzione e le opinioni del settore, verificate attraverso incontri diretti e questionari.

Sul lato della decisione pubblica nelle relazioni con gli interessi privati, l'avvocato Benedetto Cimino ha approfondito l'evoluzione dell'attività del Parlamento e le nuove procedure decisionali.

L'avvocato Simona Morettini ha esaminato in particolare le innovazioni nelle attività del Governo, dei ministeri, delle autorità indipendenti e i possibili strumenti per misurare la trasparenza e la *compliance* dei decisori.

La ricercatrice Marta Pracilio ha curato l'analisi dei rapporti tra interessi e decisioni pubbliche nelle discipline regionali e delle città metropolitane.

Infine viene presentata la proposta per una disciplina delle relazioni tra rappresentanza di interessi e decisione pubblica, a partire dai principi ispiratori.

Approfondimenti

Nella sezione Approfondimenti sono presentate analisi e approfondimenti su temi specifici che stanno nei «dintorni» della regolamentazione proposta.

– *I gruppi di interesse istituzionali e il lobbying interistituzionale* (Maria Cristina Antonucci, ricercatore in Scienze sociali, Cnr);

– *La consultazione dei titolari di interessi nell'attività normativa del Governo* (Roberto Cerreto, consigliere parlamentare, segretario della XI Commissione «Lavoro pubblico e privato», Camera dei deputati);

– *La regolamentazione nelle democrazie occidentali* (Enrico Cerrini, ricercatore in Economia politica, e Giu-

lio Di Donato, ricercatore in Filosofia del diritto e Storia delle dottrine politiche dell'Università di Salerno);

– *Tentativi e proposte di regolamentazione della rappresentanza di interessi* (Veronica Di Fiore, ricercatrice di *italiadecide*);

– *Spunti in materia di qualità della decisione politica e grandi trasformazioni* (Valerio Di Porto, Istituto Dirpolis, Scuola Universitaria Superiore Pisa - Sant'Anna);

– *I complessi confini del delitto di traffico d'influenze illecite* (Fabio Pinelli, avvocato, founder Pinelli Avvocati).

Contributi

Nella sezione Contributi sono presentate analisi e proposte pervenute a *italiadecid*e da interlocutori del mondo delle istituzioni, delle imprese, delle associazioni, esperti e accademici.

– *Alcune idee di FB & Associati per la regolazione dell'attività di lobbying in Italia* (Fabio Bistoncini, fondatore e partner di FB & Associati);

– *La rivoluzione della visione Open Lobby: open government e democrazia collaborativa* (Alberto Bitonti, docente di Teoria politica, post-doc research fellow, Università della Svizzera Italiana, Lugano);

– *Legittimo interesse* (Massimo Bruno, responsabile Sostenibilità e Affari Istituzionali, Enel Italia);

– *Regolare l'attività di lobbying in un sistema open government. Per i professionisti delle relazioni pubbliche Ferpi va ripensato il processo stesso di policy* (Sergio Bruno, consigliere nazionale Ferpi, delegato ai rapporti istituzionali e *advocacy*);

– *La rappresentanza degli interessi nel processo decisionale dell'Agcom* (Angelo Marcello Cardani, presidente Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni);

– *Sulla natura degli interessi, della politica, della lobby* (Alberto Cattaneo, founding partner, Cattaneo Zanetto & Co.);

– *Rappresentanza di interessi e rappresentanza politica nelle democrazie pluraliste* (Giuseppe Colavitti, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell'Aquila; responsabile Ufficio studi del Consiglio nazionale forense);

– *Il ruolo della regolazione tra rappresentanza d'interessi e decisione pubblica* (Valentina Colucci, account director, Sec Public Affairs);

– *Perché i lobbisti vogliono la regolamentazione* (Gianluca Comin, docente di Strategie di comunicazione, Università Luiss Guido Carli, Roma; presidente Comin & Partners);

– *La regolamentazione della rappresentanza degli interessi. Brevi considerazioni* (Loretana Cortis, responsabile Relazioni istituzionali, Poste Italiane);

– *La rappresentanza di interessi (o lobbying) nell'ordinamento costituzionale repubblicano italiano* (Roberto Di Maria, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Enna Kore);

– *Il think tank e il caso italiano* (Mattia Diletti, docente di Scienza politica, Sapienza Università di Roma);

– *La rappresentanza professionale degli interessi negli enti locali* (Federica Fabrizzi, professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università telematica internazionale Uninettuno);

– *Democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa, democrazia deliberativa: riflessioni a partire dall'esperienza toscana* (Antonio Floridia, dirigente Politiche per la partecipazione, Regione Toscana);

– *Interessi privati e pubbliche virtù. L'attività di lobbying come strumento di garanzia delle istituzioni democratiche* (Giusi Gallotto, ceo di Reti – Public Affairs, Lobbying & Communication);

– *La rilevanza oltre la rappresentanza* (Antonio Gaudioso, segretario generale di Cittadinanzattiva; Anna Lisa Mandorino, vicesegretaria generale di Cittadinanzattiva);

– *Democraticità e ponderazione degli interessi nei procedimenti di formazione delle regole a contenuto tecnico-scientifico* (Antonio Iannuzzi, professore associato di Isti-

tuzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tre);

– *Gruppi di pressione, lobbies e procedimenti legislativi* (Erik Longo, professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata);

– *Stato costituzionale pluralista, fattore religioso e attività di lobbying* (Gianfranco Macrì, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Salerno);

– *La formazione al lobbismo* (Angela Marchese, segretario generale, Il Chiostro);

– *Le competenze professionali del lobbista* (Giuseppe Mazzei, giornalista; presidente Il Chiostro);

– *Tutta colpa delle lobby* (Mariella Palazzolo, fondatore e partner, Telos Analisi & Strategie);

– *Democrazie e gruppi di pressione. Spunti di riflessione comparati* (Pier Luigi Petrillo, professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Unitelma Sapienza Roma);

– *Rappresentanza di interessi e modelli di legislazione. Per una legge sulle lobby* (Umberto Ronga, ricercatore di Diritto costituzionale e docente di Diritto parlamentare, Università degli Studi Federico II, Napoli);

– *Punti, classifiche e premi. La «gamification» della advocacy* (Gianluca Sgueo, Global Media Seminar professor, New York University Florence);

– *La rappresentanza degli interessi e il lobbying, idee e proposte* (Michelangelo Suigo, head of Governmental & Institutional Affairs, Vodafone Italia);

– *L'efficacia economica di procedure partecipative nel processo decisionale dell'Autorità di regolazione di settore* (Valeria Termini, professore ordinario di Economia politica, Università degli Studi di Roma Tre; già componente del Collegio dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e vicepresidente del Council of European Energy Regulators).

L'attività di consultazione

È stata svolta un'ampia attività di consultazione diretta e attraverso questionari. Sono stati svolti circa ottanta incontri con rappresentanti e funzionari di istituzioni, associazioni del settore, società di *public affairs*, responsabili di relazioni istituzionali di aziende, confederazioni, sindacati e associazioni di categoria, autorità indipendenti, organizzazioni che si occupano di trasparenza e di attivismo civico, accademici e studiosi.

Tra gli altri sono stati consultati:

– Vittorio Alvino, presidente, Openpolis;

– Matteo Bernabei, collaboratore Direzione Security, Parlamento europeo;

– Fabrizio Carotti, direttore generale, Federazione Italiana Editori Giornali Fieg;

– Alessia Cascio, responsabile Conferenza Stato-Regioni, enti nazionali, think-tank e advocacy, Enel Italia;

– Antonio Colavecchio, professore associato di Diritto amministrativo nell'Università di Foggia, consulente presso Arera;

– Giuseppe Colavitti, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell'Aquila; responsabile Ufficio studi del Consiglio nazionale forense;

– Giuseppe De Lucia, head of Communication, Ericsson Telecommunications; delegato Ferpi Lazio;

– Giuseppe De Rita, presidente, Censis;

– Edmondo Esposito, responsabile Public Associations, Public and Legal Affairs, Vodafone Italia;

– Maria Rosaria Ferrarese, professore di Sociologia del diritto, Università degli Studi di Cagliari;

– Simona Finatto, direttore Rapporti istituzionali, Confindustria;

– Anna Finocchiaro, già ministro per i Rapporti con il Parlamento della Repubblica Italiana;

– Giovanni Galgano, partner and managing director, Public Affairs Advisors;

– Furio Garbagnati, ceo, Weber Shandwick Italia;

– Angelo Grimaldi, manager Rapporti istituzionali centrali, Eni;

– Antonio Iannamorelli, direttore operativo, Reti;

– Donato Leone, responsabile Affari Istituzionali Centrali Enel Italia;

– Carlo Leoni, già deputato, Segreteria presidente Laura Boldrini, Camera dei deputati;

– Doris Lo Moro, responsabile della protezione dei dati, Ministero della Giustizia;

– Nicola Lupo, professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive, Università Luiss Guido Carli di Roma;

– Sebastiano Maffettone, professore di Filosofia politica, Università Luiss Guido Carli di Roma;

– Chiara Mancini responsabile Direzione Relazioni istituzionali e media, Abi;

– Giandomenico Manzo, consigliere giuridico del Collegio, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente Arera;

– Fabio Marchetti, senior vice president Rapporti con le istituzioni europee, Eni;

– Mario Melazzini, direttore generale, Aifa;

– Stefano Meloni, senior vice president Relazioni istituzionali Italia, Eni;

– Andrea Morbelli, partner e responsabile Public Affairs, Open Gate Italia;

– Jacques Moscianese, responsabile Direzione Centrale Institutional Affairs, Intesa Sanpaolo;

– Stefania Multari, direttore Relazioni istituzionali, Confartigianato;

– Francesca Palisi, responsabile Ufficio ordinamento finanziario, Abi;

– Gianfranco Pasquino, professore emerito di Scienza politica, Università degli Studi di Bologna;

– Angelo Maria Petroni, segretario generale, Aspen Institute Italia;

– Romano Prodi, presidente, Fondazione per la collaborazione tra i popoli;

– Michele Rillo, Rapporti istituzionali centrali, Eni;
– Walter Ricciardi, già presidente, Istituto Superiore di Sanità;
– Costantino Rizzuto Csáky, capo servizio Rapporti internazionali, Camera dei deputati;
– Irene Santiemma, assistente presidente Acquirente Unico;
– Francesco Schlitzer, founder e managing director, Vera;
– Benedetta Sebastiani, responsabile Attività legislativa e rapporti con il Parlamento, Terna;
– Vincenzo Smaldore, responsabile Contenuti, Openpolis;
– Stefano Spina, Legislative and Public Policy senior analyst, FB Associati;
– Claudia Squeglia, vice president Strategie di posizionamento istituzionale e analisi legislative, Eni;
– Francesca Stifano, responsabile Relazioni istituzionali, Confcommercio;
– Giuseppe Traversa, componente del Comitato scientifico, Istituto Superiore di Sanità;
– Tiziano Treu, presidente, Cnel;
– Filippo Vecchio, direttore per Identità, comunicazione e cultura dell'innovazione, Intesa Sanpaolo;
– Edoardo Zanchini, vicepresidente, Legambiente;
– Giampiero Zurlo, presidente e amministratore delegato, Utopia.

Il seminario sugli aspetti costituzionali

Il 13 luglio 2018 si è svolto presso *italiadecide* un seminario con docenti costituzionalisti, comparativisti e pubblicisti, finalizzato a valutare l'appropriatezza delle soluzioni normative, cui hanno partecipato, oltre al team di ricerca:
– Roberto Di Maria, professore ordinario di Diritto costituzionale, Facoltà di Scienze Economiche e Giuridiche, Università degli Studi di Enna Kore;

– Valerio Di Porto, Istituto Dirpolis, Scuola Universitaria Superiore Pisa - Sant'Anna;

– Federica Fabrizzi, professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Università telematica internazionale Uninettuno;

– Antonio Iannuzzi, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi Roma Tre;

– Erik Longo, professore associato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Macerata;

– Gianfranco Macrì, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Scienze politiche, sociali e della comunicazione, Università degli Studi di Salerno;

– Umberto Ronga, ricercatore di Diritto costituzionale e docente di Diritto parlamentare, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II.

La Conferenza di valutazione

Il 24 settembre è stata organizzata a Roma, presso la Camera dei deputati, una Conferenza di valutazione per valutare il Rapporto e la proposta di regolamentazione con circa ottanta tra esperti, accademici, rappresentanti delle istituzioni, di imprese, società di *public affairs* e di organizzazioni di attivismo civico.

La direzione scientifica e l'attività redazionale

Il coordinamento del Rapporto, l'elaborazione della prima parte e della proposta sono stati curati dal direttore scientifico di *italiadecide* Daniela Viglione insieme al team di ricerca e con la collaborazione di Alessandro Palanza, vicepresidente di *italiadecide*, Oriano Giovannelli, direttore esecutivo di *italiadecide*, Valerio Di Porto,

Istituto Dirpolis, Scuola Universitaria Superiore Pisa - Sant'Anna.

La redazione del testo finale del Rapporto 2019 è stata curata da Danila Aprea, segretario generale di *italiadecide.*

INTRODUZIONE

1. *L'obiettivo della proposta*

Obiettivo della proposta di *italiadecide* per una legge di regolamentazione della rappresentanza degli interessi materiali e ideali è il miglioramento della qualità della decisione pubblica, attraverso l'apporto di conoscenze e competenze specialistiche da parte dei gruppi di interesse. Un secondo profilo è costituito dal recupero della fiducia e della partecipazione dei cittadini alla vita democratica derivante dalla possibilità di interloquire direttamente con i decisori politici e poi di conoscere e controllare da chi e come vengano prese le decisioni.

L'opportunità di favorire, regolandola, la partecipazione dei gruppi di interesse si pone in misura sempre più evidente con l'accelerarsi dei processi di trasformazione, in atto a tutti i livelli, di una società avanzata e complessa quale è quella italiana, della sua economia, della sua politica, delle sue istituzioni. Trasformazioni in cui si è progressivamente indebolito il ruolo di mediazione tradizionalmente svolto, pressoché in condizioni di monopolio, dai partiti politici, dalle organizzazioni a loro affiliate e dai corpi intermedi, lasciando al contatto diretto il rapporto, non regolato e quasi sconosciuto, tra interessi e istituzioni.

Il mondo degli interessi, che costituiscono i più significativi agenti del cambiamento, è un mondo reale, anzi è il mondo reale che opera in una relazione continua e multiforme con i decisori pubblici. Rispetto a questo mondo reale, in continua trasformazione, le istituzioni rappresentano i vincoli che presiedono ai rapporti tra cittadini e gruppi operanti nella società e nell'economia. Istituzioni e regole che, a loro volta, influenzano diretta-

mente e indirettamente il conseguimento degli obiettivi che i singoli e i gruppi perseguono, per cui si battono, si impegnano e lavorano.

La rappresentanza degli interessi collega le due sponde rappresentate dalla società civile e dal sistema politico. Tra queste sponde scorre, continuamente, il confronto e lo scontro degli interessi, siano essi materiali o ideali, generali, particolari, privati, collettivi, istituzionali, forti o deboli, storici o temporanei. Poiché il moto degli interessi è impetuoso e mutevole, il collegamento deve essere solido, ben progettato, ben costruito, continuamente e attentamente mano-tenuto e periodicamente rinnovato. Soprattutto deve poggiare su solide fondamenta e queste sono costituite dalla fiducia reciproca tra la società civile e le pubbliche istituzioni.

Inserire la rappresentanza degli interessi nei circuiti della decisione politica in maniera virtuosa e trasparente, invece di lasciarla operare ai margini e nell'opacità, costituisce un contributo non secondario e del tutto innovativo allo sviluppo di forme di democrazia diretta.

2. *Fiducia e stabilità nei sistemi democratici al tempo della rivoluzione tecnologica*

A seguito delle trasformazioni in atto nei sistemi economici e politici, a livello nazionale e sovranazionale, i cittadini spingono per partecipare alle decisioni pubbliche, soprattutto utilizzando le possibilità messe a disposizione dall'*information technology*. Le istituzioni appaiono, da un lato, restie e impreparate a rispondere a questa domanda, dall'altro sempre più inefficaci nell'assicurare un benessere qualitativamente o quantitativamente se non superiore, almeno pari a quello del passato. Un benessere costruito in passato con il ricorso crescente all'indebitamento pubblico, che oggi non è più possibile.

Quest'*impasse* provoca un disincanto, un'eclissi della fiducia, l'emergere di disillusioni, rancori e pregiudizi che rischiano di minare le radici della convivenza e dello spi-

rito civile. Una società democratica non si regge senza la fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni, poiché la fiducia costituisce il criterio regolatore di questi rapporti.

La fiducia è anche la condizione indispensabile perché le istituzioni possano assicurare nelle relazioni sociali quel grado di stabilità ed efficienza di cui le persone e i gruppi hanno bisogno per cercare di conseguire i propri obiettivi. Come sostiene Douglas North, le istituzioni sono le regole del gioco di una società; i cittadini, i gruppi, le organizzazioni, con i loro interessi e valori, sono i giocatori. Il fine delle prime è determinare il modo in cui il gioco si svolge; l'obiettivo dei secondi è vincere la partita nel rispetto delle regole[1]. In questa visione, fiducia e stabilità sono insieme il campo di gioco e la condizione *sine qua non* perché la partita si svolga in modo corretto. Dove invece prevale il principio di sfiducia, come oggi in Italia, si incrina l'affidabilità delle istituzioni agli occhi dei cittadini e dei gruppi e si perde il senso della missione e della ragione d'essere delle istituzioni e poi dell'intero paese.

Dove manca la fiducia si rompono i legami tra le comunità, i gruppi e le persone e viene a mancare la possibilità di obiettivi e di cammini comuni. Senza principi generali condivisi nascono sfiducia e sospetto reciproci, si indebolisce l'area della mediazione e del dialogo, mentre prevalgono contrapposizioni, conflitti, interdizioni, i rischi di prevaricazione dei più forti, i rancori. Si moltiplicano le regole finalizzate non a indurre buoni comportamenti e assunzione di responsabilità, ma a evitare quelli cattivi e a spersonalizzare ulteriormente scelte e responsabilità, paralizzando le possibilità di innovazione.

Nei sistemi democratici, la stabilità non entra in contraddizione con il cambiamento solo se è accompagnata dalla fiducia. Le istituzioni devono evolvere, ed evolvono continuamente sotto la spinta del flusso incessante delle innovazioni che è uno dei caratteri distintivi delle econo-

[1] D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

mie capitalistiche. Ma lo fanno inevitabilmente in maniera lenta, a passi successivi e incrementali, magari scarsamente efficienti ma tali da evitare gradi di incertezza non compatibili con un quadro complessivo di fiducia.

Nel rapporto tra velocità e politica sono le grandi rivoluzioni tecnologiche, come quella che viviamo oggi con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a rappresentare un rischio per la tradizionale politica democratica. Perché queste innovazioni procedono a salti creando discontinuità; costituiscono e provocano cambi di paradigma, con vantaggi tecnici ed economici, attuali e potenziali, che si diffondono a livello globale su tutti i settori dell'economia e della società. Tutte le grandi innovazioni mettono alla prova l'esistente, producendo anche emarginazioni e sconfitte per chi non riesce a comprendere e ad adeguarsi.

La velocità di questa rivoluzione investe con forza anche la politica democratica. Le democrazie, per propria natura, richiedendo il confronto tra diverse opinioni e diverse procedure, sono necessariamente più lente rispetto alla velocità delle trasformazioni in atto negli interessi materiali e nelle forze economiche, ma anche nei diritti, nelle idee e nei valori. La maggiore lentezza relativa delle istituzioni è un dato fisiologico di tutte le società democratiche. Le innovazioni tecnologiche e i processi economici procedono come una freccia che segue un percorso lineare e unidirezionale. I cambiamenti istituzionali procedono più lentamente lungo percorsi circolari e pluridirezionali, scanditi dal rispetto dei meccanismi politico-istituzionali e giuridici finalizzati a mantenere l'equilibrio tra i vari poteri dello Stato.

Così la politica, legata al linguaggio, alla memoria e alle procedure regolate dell'esercizio del potere democratico, appare in ritardo rispetto al sistema scientifico, tecnologico, al mondo economico e ai cambiamenti sociali, in termini di conoscenze, di innovazioni organizzative, di aggiornamento delle procedure e dei contenuti delle decisioni. Questo processo, comune a tutti i sistemi democratici, in Italia è aggravato soprattutto dalla sfiducia e dal

sospetto nei rapporti tra pubblico e privato che provoca farraginosità di taluni meccanismi istituzionali, eccesso di vincoli burocratici e da un sistema pubblico che conseguentemente fatica a ricevere *input* di conoscenze e innovazione provenienti dalla società, dalle imprese e dai gruppi di interesse.

Il rapporto tra Stato e società civile dipende anche dall'adeguatezza degli strumenti di rappresentanza alla conformazione dello scenario sociale. Se fino agli anni '80 i partiti di massa si rivelavano adeguati nel connettere alla vita pubblica del paese una società articolata in soggettività collettive relativamente stabili, oggi il loro ruolo appare in difficoltà rispetto a uno scenario sociale disarticolato e fluido. Tanto il mondo dell'impresa quanto quello del lavoro sono profondamente cambiati, come pure i legami di identificazione al loro interno. Se un tempo le informazioni e le conoscenze che i portatori di istanze e di interessi mettevano a disposizione dei partiti riuscivano a contribuire alla qualità della decisione pubblica, oggi questo apporto è reso difficile e tortuoso dalla mancanza di un dialogo regolato, costruttivo e trasparente.

La necessità di contemperare il consenso democratico con l'innovazione delle istituzioni richiede nuovi strumenti e forme in cui si attui concretamente la partecipazione e l'ascolto degli interessi e dei valori, tali da consentire alle istituzioni e alla società di restare in connessione, sia pure ciascuna parte con i propri tempi, ruoli e responsabilità.

3. *L'apporto degli interessi alla qualità delle decisioni*

Gli scenari economici e sociali aperti dalla globalizzazione e dalle innovazioni rende il contributo dei gruppi di interesse indispensabile alla qualità della decisione pubblica. I governi devono compiere scelte su questioni sempre più complesse all'interno di scenari globali, per le quali è necessario disporre di informazioni e conoscenze

che sono possedute dai titolari degli interessi. Non sempre i decisori politici e le pubbliche amministrazioni riescono a detenere queste informazioni.

Le istituzioni si trovano spesso nell'impossibilità di disporre di tutte le cognizioni specifiche, continuamente aggiornate e tra loro interrelate, necessarie ad affrontare temi di rilevanza generale, a livello scientifico, tecnologico, economico, sociale e geopolitico. La complessità dei fenomeni e delle variabili di cui tener conto sono tali che, anche al di là del contributo degli istituti di ricerca indipendenti e degli uffici studi interni alle istituzioni, l'apporto specialistico dei portatori di interesse risulta essenziale per acquisire le conoscenze necessarie a una buona legislazione e a una buona amministrazione.

Nei tempi della globalizzazione, dell'innovazione e della disintermediazione il contributo degli interessi risulta dunque indispensabile alla qualità della decisione, mettendo a disposizione delle istituzioni la più ampia e approfondita base conoscitiva possibile su cui fondare le proprie decisioni, in piena autonomia e responsabilità. Questo contributo riguarda la conoscenza degli elementi in gioco e delle loro molteplici e continue interrelazioni; la valutazione degli effetti delle diverse alternative in termini di efficacia e di costi e benefici; le previsioni *ex ante* e le misurazioni *ex post* degli impatti delle leggi e delle normative in relazione agli obiettivi prefissati e ad un migliore impiego alternativo dei costi messi a carico della collettività.

Una dialettica ordinata e ben disciplinata tra gruppi di interesse e istituzioni consentirebbe un *input* plurale di informazioni dalla società alla politica, dal basso verso l'alto, per così dire, e un *output* di decisioni pubbliche più ricco ed efficace dall'alto verso il basso. In tal modo la partecipazione degli interessi potrebbe contribuire alla verifica e manutenzione delle decisioni pubbliche e garantire il rispetto del principio di fattibilità delle soluzioni normative elaborate, finalizzato alla loro concreta attuazione.

Perché le imprese possano dare questo apporto in modo utile all'intera collettività servono riforme che rendano più trasparenti rapporti e contatti con i decisori

pubblici, riforme che devono riguardare sia i rappresentanti di interessi che i decisori. È un obiettivo determinante e urgente: l'assenza di una regolamentazione nazionale sulle attività di rappresentanza, penalizza la reputazione dell'Italia, rispetto alle altre nazioni, nella percezione internazionale in materia di trasparenza e di lotta alla corruzione, con il rischio di allontanare investimenti e opportunità di crescita e di lavoro, nonostante i miglioramenti, nella percezione del fenomeno, registrati negli ultimi anni[2].

4. *L'Italia tra crisi di rappresentanza e crisi di consenso*

All'interno delle grandi trasformazioni in atto a livello globale, si è modificato l'intero sistema paese. La partecipazione dei cittadini alla vita pubblica cerca nuovi percorsi e modalità in presenza di oligarchie e organismi sovranazionali, poiché gli strumenti tradizionali di rappresentanza politica si trovano in difficoltà nell'offrire soluzioni adeguate alle istanze e alle richieste di innovazione dei cittadini.

La sfiducia nella politica e nelle istituzioni pubbliche non è solo né tanto figlia di fenomeni di malcostume e di corruzione, peraltro comuni ad altri paesi europei come Spagna, Francia o Germania, quanto piuttosto del fatto che le istituzioni pubbliche non riescono più a svolgere la funzione che i cittadini attribuiscono tradizionalmente allo Stato: promuovere le migliori condizioni possibili per la realizzazione del benessere della società e dei suoi membri. Sempre più spesso i governi non sono in grado di adempiere al ruolo di mediazione tra la molteplicità degli interessi particolari in vista dell'interesse generale, né a prendere decisioni pubbliche efficaci che ne garantiscano il perseguimento. La funzione di governo, in particolare, è stata erosa da un doppio processo, a un tempo verso l'alto e verso il basso. Da un lato le scelte dei go-

[2] www.transparency.org/research/cpi.

verni nazionali devono tenere conto di nuovi vincoli derivanti dalla globalizzazione e dalla partecipazione a organismi sovranazionali; dall'altro, entrano in competizione con il ruolo delle amministrazioni regionali e locali.

In questo nuovo scenario si è affermata una diversa «filosofia del governo», la *governance*, che tende a ridisegnare i rapporti fra governanti e governati in forme più partecipate, che includono anche un nuovo modo di intendere i rapporti tra attori pubblici e interessi privati, caratterizzato da un maggior grado di interazione. La *governance* rispetto al tradizionale *government*, configura modalità di cooperazione tra attori pubblici e privati basate su processi di co-decisione e di negoziazione diffusa tra soggetti di vario genere: enti e istituzioni pubbliche nazionali e sovranazionali, associazioni e gruppi di interesse privati, singoli, collettivi, diffusi, ecc. Al governo diretto dello Stato sulla società subentra l'affidamento alle dinamiche di auto-regolazione dei diversi soggetti e agli automatismi dell'economia di mercato.

Dentro questa modalità di governo, lo spazio pubblico-statuale perde il suo primato assoluto su quello privato e non statale, e il piano della legislazione e della «regolamentazione» autoritativa e verticale dei processi economico-sociali cede il passo a una nuova regolazione di tipo amministrativo. Le modalità di *governance* nel loro complesso poggiano su una profonda ambivalenza. Da un lato le promesse di nuovi e più estesi spazi di partecipazione democratica «dal basso» dei soggetti e degli interessi privati ai processi di decisione pubblica; dall'altro un cuore tecnocratico, che sempre più rischia, se non regolato e reso trasparente, di consegnare alcuni nodi nevralgici soprattutto della politica economica e monetaria a organismi esterni e indipendenti dai circuiti della legittimazione democratica[3].

[3] M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010.

5. *La rappresentanza degli interessi al tempo del monopolio dei partiti*

Nella cultura anglosassone, negli Usa in primo luogo, la dialettica tra gruppi di interesse e poteri pubblici, il *lobbying*, avviene alla luce del sole nel solco di regole consolidate. In Italia, come in altri paesi di stampo neocorporativo, la partecipazione degli interessi nelle decisioni pubbliche è stata storicamente percepita, e spesso ipocritamente rappresentata, come un rischio degenerativo della democrazia. Una sorta di «altrove» oscuro, pervaso da corruzioni e clientele, dove i «poteri forti» – definizione tanto vaga e minacciosa quanto utile solo a non dover spiegare di chi o di cosa si parla – finirebbero per prendere il sopravvento e condizionare le istituzioni – intese come «tempio sacro» degli interessi generali – a tutto vantaggio degli «egoistici» interessi particolari.

La demonizzazione delle *lobbies* è stata la conseguenza di una cornice patologica, costituita prevalentemente dall'interesse dei partiti a difendere il proprio ruolo di esclusivi mediatori tra società e istituzioni. A partire dal dopoguerra il governo monopolistico delle istituzioni da parte dei partiti ha permesso loro di detenere, direttamente o indirettamente, l'esclusiva del dialogo e della mediazione con gli interessi. Gli interessi legittimati a partecipare alle decisioni pubbliche sono stati quasi esclusivamente le realtà associative che rappresentavano i grandi soggetti collettivi datoriali e sindacali – imprese industriali, lavoratori dipendenti pubblici e privati, agricoltori, commercianti – e professionali – docenti, magistrati, giornalisti, avvocati, notai, ecc. – in ragione della loro rilevanza sociale, importanza economica, influenza politica e peso elettorale. Il sistema della concertazione, in questo senso, ha funzionato come un meccanismo di inclusione da parte del sistema politico delle principali forze economiche e sociali nei processi decisionali pubblici e di esclusione delle altre.

D'altra parte, i partiti meglio organizzati avevano responsabili di settore, agricoltura, industria, Mezzogiorno,

giustizia, ecc., ai quali i titolari dei rispettivi interessi, piccoli o grandi, potevano rivolgersi; i partiti a loro volta mediavano con le altre forze politiche al fine di individuare le soluzioni più soddisfacenti e più coerenti con la propria impostazione generale. In questo contesto i partiti vedevano nella possibilità di rappresentanza diretta degli interessi, non mediata dalle proprie strutture interne o dalle organizzazioni affiliate, una minaccia al loro ruolo si rappresentanza e un tentativo di condizionamento improprio delle decisioni politiche. Quasi l'anticamera del rischio di degenerazioni corruttive.

Non a caso una legge sulla rappresentanza di interessi è stata spesso richiesta e, in molte proposte disegnata, non per regolare l'accesso alla decisione pubblica dei titolari degli interessi e dei sostenitori di diritti e di valori, ma per combattere la corruzione. La confusione tra regolamentazione per la trasparenza e la qualità delle decisioni pubbliche da un lato, e normative anticorruzione dall'altro ha radicato nei decenni il pregiudizio che la rappresentanza degli interessi comporti necessariamente un'ingerenza illecita nel campo «sacrale» della politica.

6. *La rappresentanza degli interessi al tempo della crisi dei partiti*

Negli anni '90, con la crescente debolezza dei partiti e dei corpi intermedi, l'Italia è passata dalla dimensione neocorporativa a un accesso diretto e non regolato dei gruppi di interesse alle istituzioni. In un contesto di crescente moltiplicazione e frammentazione degli interessi e di una sovrapposizione incoerente e disordinata di regole parziali e contraddittorie, i rappresentanti di interessi sono stati lasciati liberi di cercare di influenzare le scelte delle istituzioni al riparo da adempimenti e obblighi.

La crisi dei meccanismi di rappresentanza che, in qualche modo, avevano garantito l'inclusione dei soggetti collettivi più diffusi, ha creato un vuoto. Da qui un

doppio esito: da un lato, l'emergere e il moltiplicarsi di interessi particolari vecchi e nuovi, di singole imprese o categorie in uscita dalle grandi associazioni datoriali e sindacali; dall'altro l'apertura di nuovi spazi per soggetti tradizionalmente non legittimati nell'arena delle decisioni pubbliche o, comunque, non appartenenti alla ristretta cerchia dei poteri tradizionali.

Emergono nuove tipologie di gruppi di interesse: gruppi civici, associazioni ambientaliste, comitati locali, nuove categorie di lavoratori non appartenenti a nessuna sigla sindacale, come le partite Iva, coordinamenti di immigrati e così via. Spesso si tratta di soggetti che non aderiscono a nessun formato associativo e che non sono in grado di dotarsi delle strutture organizzative necessarie per mettersi in relazione con le istituzioni politiche. Sono i gruppi di interesse diffusi o ultra particolari, privi di rappresentanza politica, espressione di soggettività instabili e in divenire, che ricorrono, per far arrivare la propria voce ai decisori pubblici, a società di consulenza di *lobbying* e *public affairs* in possesso delle opportune competenze professionali. Uno scenario fluido e aperto che richiede la transizione a un modello più pluralista di partecipazione alle decisioni pubbliche, inclusivo e aperto alle diverse istanze e tipologie di interessi vecchi e nuovi, formali e informali, forti e meno forti, ideali e materiali, individuali e collettivi, disegnando un contesto di trasparenza e pluralismo per l'esplicarsi della loro azione.

7. *Le trasformazioni della rappresentanza di interessi*

Negli ultimi anni anche il mondo della rappresentanza di interessi è profondamente cambiato. I fattori del cambiamento sono molti: svuotamento del monopolio della rappresentanza detenuto dai partiti e dai corpi intermedi; processo di europeizzazione; maggior potere attribuito alle regioni con la riforma del Titolo V della Costituzione; conseguente maggior ruolo delle élite ammi-

nistrative in specifici ambiti settoriali, nazionali, regionali e locali, con la crescita della professionalità di coloro che operano nel settore.

Innanzitutto, è aumentata per le imprese l'importanza della rappresentanza degli interessi per costruire e difendere la reputazione necessaria alla loro attività. I progetti e gli investimenti di lungo termine coinvolgono sempre, e contemporaneamente, istituzioni, territori, cittadini. Attori che si influenzano a vicenda continuamente, agendo come dentro un brodo biologico, in cui non esistono soggetti separati, ma nuove relazioni in perenne divenire. L'ambiente esterno può essere una minaccia o un'opportunità, per cui il tema non è vincere, ma convincere e convivere dentro un teatro d'azione in cui è infinita la quantità delle influenze e degli *stakeholders* interessati alle decisioni da assumere.

Per fare business è decisivo tener conto delle problematiche del contesto entro cui l'azienda opera. Una ricerca della Luiss pubblicata nel 2012 ha calcolato che il 37% del tempo lavorativo del Ceo di un'azienda internazionale è dedicato al *public affairs*, una delle attività più importanti e interessanti perché la reputazione è l'asset aziendale di maggior valore; la *social responsibility* uno strumento determinante per la partecipazione alla costruzione delle *policies* generali[4]; lo scambio di conoscenze, esperienze, misure operative, parte decisiva di processi decisionali efficaci.

È cambiata a livello nazionale la priorità degli interlocutori. L'attività di rappresentanza degli interessi in passato riguardava soprattutto l'azione del Parlamento, mentre attualmente si rivolge, per quanto riguarda le istituzioni, prevalentemente al Governo e alla pubblica amministrazione, presso i quali si concentra la maggior parte dell'attività decisionale, e coinvolge anche, in misura crescente, l'opinione pubblica. La sensibilizzazione dell'opinione pubblica è una strategia finalizzata a suscitare,

[4] S. Scarcella Prandstraller, *Teorie e tecniche della responsabilità sociale di impresa*, Roma, Di Virgilio, 2012.

accrescere e compattare l'attenzione su singole questioni e interessi, prevalentemente relativi a valori e diritti, attraverso campagne di sensibilizzazione e mobilitazione di carattere politico-culturale, che fanno ricorso soprattutto ai *social media*.

Sono cambiati gli attori dalla parte dei gruppi di interesse. Quando erano i partiti e le associazioni datoriali e sindacali a rappresentare le istanze presenti nella società civile, erano prevalentemente i vertici delle aziende, gli addetti alle pubbliche relazioni e i singoli consulenti a occuparsi dell'attività di rappresentanza di interessi. Attualmente sono in crescita, sia come numero che come dimensioni, le società di *public affairs* e gli uffici di relazioni istituzionali all'interno delle grandi aziende, spesso in posizioni di primo livello nelle strutture organizzative aziendali. Un campo determinante di sviluppo per le società di *lobbying* è costituito dal mondo delle imprese minori, che sono, in tutti i settori del sistema produttivo nazionale, non soltanto di gran lunga prevalenti per numero, occupazione e fatturato, ma spesso protagoniste a livello internazionale in comparti ad alta qualità e innovazione sia di processo che di prodotto. La piccola dimensione e il forte grado di innovazione fanno sì che le posizioni e gli interessi di questa tipologia di aziende trovino più difficilmente accesso e ascolto presso le sedi istituzionali, per cui va crescendo il ricorso alle società specializzate nella rappresentanza di interessi in relazione a specifici obiettivi.

Sono cambiati i canali dell'attività di rappresentanza di interessi. Dopo la rivoluzione digitale, è sempre più frequente l'utilizzo delle nuove tecnologie e dei *social media*, per cui l'azione di *lobbying* diretto è complementare al *lobbying* indiretto, rivolto principalmente all'opinione pubblica.

Sono cambiate le modalità e le tipologie dell'attività. L'accesso al decisore è più aperto rispetto al passato, quando pochi soggetti privilegiati erano coinvolti nella formazione delle politiche pubbliche e vantavano, rispetto a soggetti diversi, un ruolo sovraordinato e maggiori pos-

sibilità di successo della propria azione. Soprattutto è cresciuto il contenuto professionale rispetto a quello relazionale: la conoscenza delle dinamiche del processo decisionale, le caratteristiche tecnico-specialistiche dell'argomento trattato, la conoscenza degli impatti delle proposte avanzate sull'interesse generale tendono a sopravanzare le relazioni informali.

L'importanza della rappresentanza degli interessi e la crescita della professionalità degli operatori del settore è insieme causa ed effetto del giudizio unanime, da un lato, circa la necessità di prevedere una disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi al fine di riconoscere formalmente e tutelare il corretto svolgimento della professione; dall'altro sull'opportunità di rafforzare contemporaneamente le attività di formazione, prima e durante l'esperienza lavorativa, per fornire ai giovani una preparazione adeguata per entrare in questo settore in espansione.

8. *Molti tentativi, molti fallimenti*

A seguito delle trasformazioni della società e dell'economia e all'interno del settore della rappresentanza di interessi, l'esigenza di una regolamentazione si è fatta strada negli ultimi due decenni, e in particolare nelle ultime due legislature, attraverso una molteplicità di norme, regolamenti, prescrizioni tra loro disomogenei e non coordinati. Un percorso tortuoso tra i differenti contesti istituzionali, un modo rapsodico di regolare le relazioni tra portatori di interessi e decisori pubblici. Regolamentazioni tutte differenti tra loro sono state approvate alla Camera ma non al Senato; in alcune regioni, ma non in tutte; presso tre ministeri, ma non negli altri; in due sole città metropolitane, Milano e Roma, e in maniera assai parziale, ma non negli altri grandi comuni italiani.

Il risultato è stato, da un lato, quello di rendere inutilmente complesso e oneroso l'adempimento degli obblighi per i rappresentanti degli interessi; dall'altro quello di

lasciare debole e non vincolante la responsabilizzazione dei decisori pubblici nel miglioramento della qualità delle decisioni, nell'impegno alla conoscibilità dei processi decisionali, alla trasparenza e pluralità nell'ascolto degli *stakeholders*, alla rendicontazione delle scelte effettuate. In entrambi i casi viene limitata la possibilità di controllo da parte delle organizzazioni di attivismo civico. Inutili complessità burocratiche, dettate dai principi di sospetto e sfiducia e imposte ai rappresentanti di istanze e interessi da un lato, insufficiente trasparenza e *accountability* da parte dei decisori pubblici dall'altro, sono ostacoli molto alti imposti al recupero di un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

La crisi dei partiti e il declino dei corpi intermedi, facendo perder loro il monopolio della rappresentanza dell'intera società, hanno aperto nuovi spazi nell'arena delle decisioni pubbliche, ma dell'antico sistema è rimasto il pregiudizio. Si è così continuato ad attribuire alla rappresentanza degli interessi il ruolo di capro espiatorio, di comodo alibi dei governi centrali e territoriali, vecchi e nuovi, tecnici e politici, per giustificare errori, difficoltà, incapacità. Pregiudizio non sufficientemente contrastato nemmeno dal settore, anche perché troppo spesso amplificato, senza alcuna valutazione critica, da parte dei media.

9. *Una proposta di legge sui rapporti tra interessi e decisioni pubbliche: necessaria, utile, possibile*

Il dibattito sul rapporto tra potere politico e potere economico, più in generale tra istituzioni e società, può essere oggi affrontato mettendo da parte i pregiudizi negativi sui gruppi di interesse, facendo della rappresentanza degli interessi ideali e materiali nelle decisioni pubbliche un'opportunità per allargare e aggiornare gli strumenti della partecipazione. In uno scenario pluralistico tutti gli interessi particolari sono ritenuti ammissibili sulla base di criteri di trasparenza ed equità. Perché ciò

avvenga è necessario costruire le regole per una competizione leale tra i portatori di interessi. La pari opportunità di rappresentanza davanti ai decisori pubblici può permettere a questi ultimi di esercitare, in maniera consapevole e informata, la propria ed esclusiva responsabilità di scelta circa l'interesse generale e le modalità più opportune per conseguirlo. Questo potrà avvenire se la regolamentazione riuscirà a essere coerente con alcune premesse e principi che derivano anche dalla valutazione delle trasformazioni che stiamo vivendo, dalla visione delle sfide che abbiamo davanti e da una volontà di innovazione adeguata al loro impatto.

10. *Le premesse della proposta di italiadecide*

a) *Una legge che riconosca la legittimità della rappresentanza di interessi*. Nella Costituzione sono diversi i passaggi in cui si riconosce, sia pure in maniera mediata, la legittimità dei gruppi di interesse: là dove si garantisce il ruolo delle formazioni sociali, il diritto di libera associazione per tutti i cittadini, il diritto alla partecipazione alla vita politica, economica e sociale. Inoltre, la Carta costituzionale prevede iniziative «dal basso» del popolo e l'intervento diretto dei cittadini, al fine di integrare le forme ordinarie della rappresentanza. All'interno di questa cornice giuridica è possibile legittimare i gruppi di interesse come associazioni di natura privatistica, e riconoscere il loro diritto a partecipare alla vita delle istituzioni con l'obiettivo dichiarato di influenzarne le decisioni per il perseguimento dei propri fini.

Pertanto, una normativa che regolamenti il rapporto tra gruppi di rappresentanza e istituzioni non solo non sarebbe in conflitto con la Costituzione, ma rafforzerebbe il principio della rappresentanza, già al centro del nostro sistema democratico. Il ruolo dei gruppi di interesse, le attività che questi attuano per influenzare le istituzioni, vanno viste come un'opportunità per arricchire il processo delle decisioni pubbliche, a patto che le regole del

gioco siano eque e trasparenti. La nostra Carta costituzionale riconosce e stabilisce l'importanza degli istituti partecipativi e del principio della rappresentanza di tutti gli interessi. In tempi di crisi della democrazia e di distacco tra governanti e cittadini occorre rilanciarne lo spirito.

b) *Una legge che valorizzi il contributo degli interessi alla qualità delle decisioni*. I governi devono compiere scelte su questioni sempre più complesse all'interno di scenari globali, per le quali è necessario disporre di informazioni dettagliate e di conoscenze tecnico-specialistiche che i decisori politici e le pubbliche amministrazioni non sempre detengono in modo esaustivo e che i gruppi di interesse sono spesso in grado di fornire al meglio. Perché ciò avvenga è necessario costruire le regole per una competizione leale tra i portatori di interessi dotati di pari opportunità di rappresentanza, per alimentare un processo di negoziazione tra le diverse istanze e permettere alla fine il miglioramento della qualità della decisione pubblica.

c) *Una legge che regoli le relazioni tra attività dei decisori e dei rappresentanti di interessi*. Le condizioni perché questo contributo sia virtuoso sono due. La prima è che il processo sia regolato e trasparente e che l'accesso al decisore politico da parte dei rappresentanti di interessi avvenga in condizioni di parità e di controllabilità per tutti. La seconda è che il decisore, titolare della responsabilità e dell'autonomia delle scelte, sia in grado di rendicontare il processo della decisione in maniera controllabile e che si eviti il rischio della «cattura» da parte del titolare dell'interesse privato. Poiché queste due condizioni riguardano la relazione tra i due protagonisti del medesimo processo, è indispensabile che la legge di regolamentazione riguardi entrambi, definendone i rispettivi obblighi, controlli e sanzioni.

d) *Una legge semplice*. La regolamentazione perché sia efficace deve essere orientata, pur nella differenza dei ruoli, al riconoscimento della reciproca rilevanza e allo sviluppo di una reciproca fiducia. La regolamentazione deve puntare all'adesione consapevole al dialogo tra le

parti e le istituzioni e al riconoscimento in termini di reputazione che la partecipazione a tale dialogo comporta. Deve essere il più semplice possibile negli adempimenti, non appesantita e ostacolata da un eccesso di burocrazia e di costi diretti e indiretti posti a carico sia dei rappresentanti di interessi che dei decisori; tale da non suscitare, ma anzi prevenire forme di contrasto assicurando la riduzione/deflazione del successivo contenzioso. Per assicurare un buon funzionamento della legge, è opportuno non dilatare oltre il necessario i livelli e la tipologia dei controlli, non pretendere un grado di trasparenza tale da non poter essere assicurato attraverso comportamenti e adempimenti corretti, responsabili e normali.

Esistono diverse ragioni per cui è opportuno che la regolamentazione preveda meccanismi semplici, seguendo la buona regola che «l'ottimo è nemico del bene». In primo luogo, un'eccessiva complessità rischierebbe di spostare l'area delle relazioni tra le due parti dal campo regolato a nuovi campi di opacità. In secondo luogo, è opportuno che il processo della decisione preveda e mantenga fasi di riservatezza da dedicare alla elaborazione, alla verifica e alla mediazione tra le parti e tra i differenti decisori pubblici. La massima trasparenza, intesa come conoscibilità e prevedibilità, dovrebbe opportunamente riguardare le fasi iniziali e quelle finali del processo della decisione, mentre le fasi intermedie potranno essere rendicontate *ex post* nei documenti di accompagnamento delle leggi e delle normative. Infine, un'eccessiva complessità rischia di comportare modelli differenti tra le differenti istituzioni, rendendo difficile le attività di controllo da parte dei cittadini e delle loro organizzazioni, che richiedono la possibilità di effettuare paragoni tra informazioni omogenee.

e) *Una legge più unitaria e omogenea possibile*. Mentre la regolazione della rappresentanza di interessi tratta sostanzialmente dell'auto-proposizione dei soggetti ai decisori, la regolazione relativa alla decisione pubblica è più complessa. I decisori *erga omnes*, appartenenti alla politica o all'alta burocrazia ai quali il titolare di interessi si

rivolge, sono molti, dotati di poteri discrezionali e con caratteristiche organizzative assai differenti: Camera, Senato, Governo nazionale e singoli ministeri, consigli regionali, governi regionali e singoli assessorati, sindaci, giunte e singoli assessorati, città metropolitane, alta burocrazia centrale, regionale e comunale.

In tal senso un vincolo a una regolamentazione in grado di assicurare condizioni omogenee di trasparenza e controllabilità senza costi eccessivi e inutili complessità, è rappresentata dall'autonomia decisionale e organizzativa tra le diverse istituzioni e al loro interno: l'autonomia e il potere di auto-regolamentazione di ciascuna delle due camere del Parlamento, del Governo e, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, delle regioni e degli enti territoriali. Per superare questo ostacolo, la proposta di *italiadecide* si orienta verso un percorso di accordi interistituzionali, che, a partire da una legge di sistema, permetta attraverso il dialogo fra le camere, tra i ministeri, e tra le regioni, di sviluppare una regolamentazione che risponda ai medesimi principi, lasciando i margini di autonomia costituzionalmente garantiti ai soggetti coinvolti.

f) Una legge vicina all'Europa. L'opportunità di prevedere una regolamentazione il più possibile simile a quella dell'Unione europea, pur tenendo conto delle differenze dei sistemi istituzionali e dei processi decisionali, deriva dalla rilevanza che le decisioni prese a Bruxelles rivestono per il sistema Italia e per le sue imprese e organizzazioni. La regolamentazione dell'Unione europea segue un modello neocorporativo che si è andato progressivamente aprendo al pluralismo, e per ciò stesso affine allo scenario italiano. I punti cardine della regolazione europea sono, dal lato degli interessi, il carattere volontario dell'iscrizione al Registro accompagnata da un sistema di incentivi per gli iscritti; l'adozione di un codice di condotta per i portatori e i rappresentanti di interessi; un sistema di verifiche e sanzioni congiunto per Parlamento e Commissione. Dal lato dei decisori pubblici, la *disclosure* delle relazioni con i gruppi di interesse attraverso codici

di condotta e trasparenza delle agende degli incontri per i vertici politici e amministrativi di Parlamento e Commissione. Nell'aprile del 2018 la Commissione europea, a seguito dell'esperienza maturata, ha avviato le negoziazioni per riformare la regolamentazione rendendola più incisiva e vincolante, e tuttavia i tempi di questo processo appaiono incerti e comunque lunghi.

g) *Una legge che tenga conto delle esperienze internazionali, nazionali, territoriali e delle riflessioni e proposte avanzate*. Nessun progetto di riforma istituzionale deve o può nascere dal nulla. In questo senso, oltre alla disciplina europea, una proposta di normativa italiana deve considerare le realtà di altri paesi, soprattutto quelli comparabili con l'Italia per gli aspetti culturali, istituzionali e giuridici. Deve inoltre analizzare le esperienze della Camera dei deputati, delle regioni e di alcuni ministeri che si sono dotati di regole per i gruppi di interesse e di agende pubbliche e codici di comportamento per i decisori politici e per i vertici amministrativi. Inoltre, la proposta di regolamentazione deve considerare le proposte di legge presentate in Parlamento nelle ultime legislature, anche per valutare le ragioni che ne hanno ostacolato l'approvazione.

h) *Una legge sperimentale*. Prendendo anche spunto da quanto previsto sia dall'Unione europea che dal regolamento della Camera, è opportuno che la regolamentazione abbia un carattere sperimentale, in modo da poter essere migliorata in base ai risultati conseguiti, principalmente in termini di *disclosure* rispetto all'opinione pubblica. Questo rende opportuno che, fin dall'inizio, venga fissato un tempo prestabilito entro cui svolgere il monitoraggio, condividere valutazioni e proposte, approvare eventuali miglioramenti, curando che questa fase veda il coinvolgimento più ampio possibile dei soggetti regolati e delle organizzazioni di attivismo civico.

i) *Una legge che riguardi le attività legittime*. Una proposta che regoli la relazione tra decisione pubblica e rappresentanza di interessi, come avviene nell'Unione europea e nella maggior parte delle democrazie avanzate,

deve riguardare interessi e comportamenti leciti. Il sacrosanto contrasto ai comportamenti illeciti e alle pratiche corruttive riguarda infatti altre normative con altre procedure.

Per converso è rilevante il beneficio che un sistema di regole alla luce del sole avrebbe nella lotta alla corruzione. Il principale pregiudizio nei confronti delle *lobbies* – quello secondo cui i poteri forti condizionerebbero le scelte dei governi da dietro le quinte e con metodi illeciti – verrebbe a cadere nel momento in cui chi intendesse influenzare le decisioni pubbliche dovrebbe in ogni caso sottostare a regole precise. La regolamentazione in materia di *lobbying* può contribuire a combattere l'illegalità e la corruzione, a distinguere tra le forme di intermediazione lecite e quelle illecite o vicine alla corruzione. Riconoscere un ruolo positivo alla rappresentanza degli interessi, a queste condizioni, non significa ovviamente che i governi debbano «appaltare» le decisioni agli interessi organizzati che partecipano al processo di produzione delle scelte collettive. Le istituzioni, dopo aver ascoltato le singole opinioni in maniera equa e inclusiva, devono decidere in piena autonomia e responsabilità. Ma è altrettanto necessario che esse siano in grado di soppesare il contributo effettivo che i diversi interessi possono offrire nella determinazione dell'interesse generale.

l) Una legge che si inserisca in un quadro ampio di riforma della decisione pubblica. Una riforma della qualità della decisione pubblica deve inserirsi in un disegno più ampio che preveda l'aggiornamento dei modi in cui si costruiscono le decisioni pubbliche e, una volta trasformate in leggi, vengano poi attuate. Molte riforme, anche se giuridicamente ben confezionate, rischiano infatti di restare solo «sulla carta» in assenza di strumenti di verifica. L'esperienza insegna come sempre più spesso le riforme si perdano a causa dell'inerzia e dello spirito conservativo delle amministrazioni, per la carenza di risorse destinate alla loro attuazione, per la scarsa comunicazione con i cittadini, le imprese e le organizzazioni, spesso all'oscuro dei loro stessi diritti. A questi vincoli vanno aggiunti gli

effetti di deresponsabilizzazione e paralisi decisionale causata dall'incertezza sui presupposti della responsabilità amministrativa e civile per i dirigenti della amministrazione pubblica. La moltiplicazione delle fattispecie di reati in cui il dirigente pubblico può incorrere senza avere possibilità di controllo, l'assenza di coordinamento tra la giustizia ordinaria e quella amministrativa, la lunghezza dei processi, i possibili danni patrimoniali e i danni certi alla reputazione in cui il dirigente può incorrere in attesa della sentenza costituiscono veri e propri disincentivi alla decisione.

Per la qualità della democrazia è necessario che le riforme siano fattibili, le responsabilità certe, i risultati misurabili e verificati, altrimenti il processo delle decisioni pubbliche è condannato alla frammentarietà e all'inefficienza. Occorre fermare la proliferazione delle leggi dettata prevalentemente dalla cultura del sospetto. Occorre dare rilevanza agli strumenti «non normativi» di qualità delle regole: la misurazione degli effetti dell'intervento, la consultazione degli *stakeholders*, il monitoraggio, la formazione dei responsabili amministrativi dell'attuazione, l'informazione dei cittadini e la comunicazione istituzionale.

Il principio della concreta fattibilità delle riforme e della *better regulation* ha fatto in Italia un passo avanti assai rilevante con il nuovo regolamento, in vigore dal dicembre 2017, che disciplina l'Air – l'analisi dell'impatto della regolamentazione, per valutare il conseguimento delle finalità delle norme e i loro effetti sui cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni –, la Vir – la verifica di impatto della regolamentazione, per valutare l'efficacia e l'impatto prodotto sui destinatari dalle norme e le loro possibili revisioni – e la consultazione. Entrambi gli strumenti prevedono come necessario il ricorso alla consultazione dei portatori di interessi, ritenuto indispensabile per acquisire dati e pareri da coloro su cui le normative esercitano i maggiori impatti. Con il nuovo regolamento e con le relative indicazioni tecniche operative, per la prima volta l'Italia si è dotata di un metodo per la va-

lutazione e il miglioramento della qualità del processo di formazione delle regole, aggiustando uno strumento esistente piuttosto che cedere alla tentazione dell'inflazione normativa, concentrando l'attenzione sul funzionamento concreto delle riforme piuttosto che sulla loro confezione giuridico-formale. Un passo in avanti nella qualità della decisione che deve ora affrontare la prova dei fatti e dei risultati concreti.

CAPITOLO PRIMO

GRUPPI DI INTERESSE E SISTEMI DEMOCRATICI NEL CONTESTO DELLA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA E DELLA DISINTERMEDIAZIONE: TEMI, NOTE E QUESTIONI

Gli interessi particolari, di differente natura – economica, per una causa, pubblici, istituzionali – e connotati da diversi formati organizzativi – interessi di un singolo gruppo o interessi che si costituiscono in associazioni, coalizioni e alleanze – costituiscono una parte importante dell'articolazione economica e sociale di un sistema e si relazionano costantemente con la politica, chiamata a elaborare scelte o sintesi, in vista del conseguimento dell'interesse generale. La rappresentanza di tutti i tipi di interessi, secondo formati di trasparenza, professionalità e rendicontazione dei rapporti con i decisori pubblici, può costituire un elemento di arricchimento informativo per il processo di decisione pubblica, consentendo al tempo stesso una trasmissione delle preferenze da economia e società alla funzione politica. Si intende ricondurre la rappresentanza degli interessi a un contesto pluralista aperto e fornire elementi di supporto per una regolazione del rapporto tra gruppi di interesse e sistema delle istituzioni pubbliche, in un'ottica di miglioramento complessivo della qualità della democrazia.

1. *Introduzione e obiettivi*

Sempre più spesso viene avanzata l'ipotesi dell'irreversibilità della crisi della democrazia e del tramonto del principio di rappresentanza, tanto nel sistema politico italiano quanto, più in generale, nel modello delle demo-

Questo capitolo è stato redatto da Maria Cristina Antonucci, ricercatore in Scienze sociali presso il Cnr, e Pietro Maffettone, ricercatore di Filosofia politica nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Federico II di Napoli, e, nella sua interezza, esso costituisce l'esito del lavoro comune dei due autori.

crazie occidentali. Questi fenomeni racchiudono una serie di dinamiche concomitanti: la diffusa disaffezione per i fatti della politica, la distanza percepita dai cittadini rispetto alle istituzioni della democrazia, l'astensionismo e la sfiducia verso leader e fazioni politiche, la frammentazione societaria e le pratiche di auto-rappresentazione, il declino della dimensione ideale e organizzativa dei partiti politici e delle principali realtà associative, i cosiddetti corpi intermedi. Tali mutamenti sociali legati alla politica, che hanno spinto alcuni autori a parlare di vita e morte della democrazia[1] e di fine della rappresentanza politica[2], si accompagnano a una differente configurazione delle istituzioni democratiche. Il loro funzionamento è reso più complesso da fattori sistemici quali l'interdipendenza delle scelte politiche nazionali dal contesto globale, i vincoli economici alle decisioni politiche posti dall'appartenenza a organizzazioni internazionali o sovranazionali, la frammentazione dei processi decisionali pubblici tra istituzioni statali e organismi subnazionali. Si tratta di fenomeni globali che impattano sui sistemi democratici di tutti gli Stati, ma che nel nostro sistema politico sembrano avere avuto ripercussioni più significative e durature, generando ulteriori livelli di sfiducia e disincanto nei confronti della politica.

In tale contesto, sembrano resistere e prosperare – nelle pieghe di un sistema politico sempre più complesso e connesso con le istituzioni politiche e finanziarie globali – gli interessi particolari e i gruppi di interesse. Con riferimento a questi ultimi, Ornaghi e Cotellessa[3] notano il riemergere degli interessi organizzati «in concomitanza con le crescenti difficoltà o incapacità dello stato di mediare il conflitto tra le diverse cerchie di attività sociali, economiche, professionali». Sistema politico

[1] J. Keane, *The Life and Death of Democracy*, London, Simon & Schuster, 2009.

[2] S. Tormey, *The End of Representative Politics*, Cambridge, Polity Press, 2015.

[3] L. Ornaghi e S. Cotellessa, *Interesse*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 78.

debole, gruppi di interesse forti, dunque? Si tratta solo di una parte della questione, che pure vede, tra i termini della propria definizione, alcuni elementi determinanti: il rapporto tra rappresentanza politica declinante e rappresentanza degli interessi crescente; il crepuscolo dei modelli tradizionali e generali di partito politico e dei corpi intermedi a fronte di una crescita di specializzazione e tecnicalità dei gruppi di interesse; un più complesso rapporto tra definizione politica dell'interesse generale e selezione e auto-rappresentazione degli interessi particolari coinvolti dal decisore pubblico.

È necessario mettere a fuoco natura, caratteri e ruolo della rappresentanza degli interessi particolari nei sistemi democratici e in particolare nel sistema politico italiano, segnalando la centralità del rapporto tra i diversi portatori di interessi – necessariamente in competizione in un modello politico aperto e pluralista – e tra questi e gli attori istituzionali e politici per la definizione, interna al sistema decisionale pubblico, dell'interesse collettivo.

In particolare, la dialettica tra la pluralità di interessi particolari e il sistema decisionale rappresenta un meccanismo della qualità democratica, in grado di migliorare i processi che conducono alla decisione pubblica. Il sistema pubblico entra in contatto, nella fase precedente alle scelte, con le competenze specializzate di diversi gruppi, ognuno portatore di una specifica e dichiarata visione e pronto a motivare, sulla scorta di dati e di scenari elaborati su base scientifica, la propria azione di rappresentanza. Un meccanismo di trasmissione plurale delle preferenze dai gruppi al sistema decisionale che consente maggiori capacità di informazione dei decisori in termini di *input*, producendo al tempo stesso una migliore e più informata qualità delle risposte politiche in termini di *output*. Non solo. Come nota Mattina[4], l'iniziativa di una pluralità di gruppi di interesse si qualifica come fattore di apertura del sistema politico democratico, perché impedisce che i portatori di interessi ormai consolidati siano i

[4] L. Mattina, *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010.

soli a poter esercitare la propria azione di pressione sul sistema decisionale, garantendo nuove e ulteriori opportunità di perseguire l'interesse generale.

Appare così cruciale la messa a punto di procedure per una corretta, trasparente e aperta capacità del sistema politico decisionale nazionale, in grado di garantire l'accesso dei gruppi di interesse alla fase pre-decisionale. Sarà poi responsabilità delle istituzioni politiche l'assunzione di scelte adeguatamente informate e motivate, capaci di reperire, dalla pluralità della rappresentanza degli interessi particolari, una ponderata e motivata visione dell'interesse collettivo.

Il paragrafo 2 di questo capitolo prende in considerazione la natura plurale e il diverso ruolo dei gruppi di interesse nel processo decisionale pubblico, inteso prevalentemente nella sua dimensione statale, e con riferimento al Parlamento e al Governo. Nel paragrafo 3, si evidenzia la capacità dei gruppi, sulla scorta delle diverse risorse messe in campo dai portatori di interessi, di saldare le proprie istanze particolari all'interesse collettivo, attraverso azioni di *informazione e pressione* nei confronti di Parlamento e Governo. Successivamente si iniziano a delineare i caratteri fondamentali di un modello di sistematizzazione del rapporto tra gruppi di interesse e sistema politico-istituzionale, che troveranno poi una puntuale trattazione nella proposta di disciplina messa a punto e presentata da *italiadecide.*

2. *«E pluribus unum». Natura degli interessi, tipologie di gruppi di interesse e rapporto con l'interesse generale*

I gruppi di interesse, secondo la definizione di Mattina, sono «organizzazioni formali, solitamente basate sull'adesione volontaria individuale, che cercano di influenzare in loro favore le politiche pubbliche senza assumere responsabilità di governo»[5]. Si tratta di aggregati

[5] *Ibidem*, p. 13.

riuniti attorno a un interesse condiviso in modo intersoggettivo, liberamente aperti alla adesione individuale, che intendono rappresentare adeguatamente al sistema politico – chiamato ad assumere funzioni regolative, distributive e redistributive – un orientamento connesso al gruppo. L'interesse, in questo caso, svolge una duplice funzione per il gruppo. Da un lato, ne rappresenta la causa generativa e la ragion d'essere costitutiva e come tale viene espressamente menzionato negli atti fondativi del gruppo; dall'altro lato, l'affermazione dell'interesse nel contesto sociale, economico e politico di riferimento costituisce una delle finalità del gruppo, orientandone teleologicamente l'azione nei confronti degli altri gruppi e delle istituzioni politiche.

Per quanto concerne, in primo luogo, la definizione di interesse generale Ornaghi e Cotellessa[6] ricordano come esso costituisca una costruzione collettiva, una «invenzione» riconducibile alla storia del pensiero politico europeo del Settecento, consistendo nel «conseguimento del benessere della collettività nel suo insieme». Tale obiettivo veniva interpretato dal pensiero politico del XVIII secolo secondo modalità in alcuni casi di contrapposizione tra interessi particolari, giudicati negativamente, e interesse collettivo (Hume, Burke, Rousseau); in altri invece di convergenza tra essi, laddove si riteneva che il perseguimento delle utilità particolari potesse portare a una più ampia affermazione dell'interesse generale (Smith, Mandeville, Montesquieu). Successivamente al prevalere del concetto di interesse nazionale, strumentale all'affermazione dello Stato nazione nella politica dell'Ottocento e di inizio Novecento[7], la dialettica tra interessi particolari e interesse generale torna a essere centrale nelle due principali visioni riferite alla rappresentanza: il pluralismo nordamericano e il neocorporativismo europeo. Nel primo filone interpre-

[6] L. Ornaghi e S. Cotellessa, *Interesse*, cit., p. 57.
[7] H. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knop, 1948.

tativo[8], la previsione di una pluralità ampia di gruppi di interesse, espressione di una società differenziata, in libera competizione per ottenere un adeguato riconoscimento delle proprie istanze da parte del decisore pubblico, costituisce uno dei fondamenti e presìdi della democrazia del sistema politico statunitense. Come nota Dahl[9], il pluralismo sociale, quando si attiva politicamente nei confronti delle istituzioni federali, si qualifica come argine diffuso al potere politico. Quest'ultimo deve inevitabilmente prendere atto delle istanze a esso rivolte e formulare risposte politiche coerenti con le domande provenienti dai gruppi di interesse. Tuttavia, il significato principale della pressione dei gruppi nei sistemi politici pluralisti sta nella sollecitazione dei decisori pubblici a una più completa e informata ricerca dell'interesse generale. Il confronto tra decisori e interessi produce un modello decisionale più informato e consente una motivazione più ricca e completa dell'esito del processo.

Il pluralismo degli interessi particolari assume una connotazione positiva in termini democratici anche nel sistema economico e sociale per due ordini di motivazioni. In primo luogo, gli individui, in ragione dell'appartenenza a una pluralità di gruppi di interesse particolare (*overalapping membership*), manifesteranno una maggiore consapevolezza della necessità di conciliare istanze anche diverse tra loro. In secondo luogo, gli individui che si attivano nella rappresentanza di interessi, grazie all'adesione a gruppi in cui sono rappresentate identità diseguali – etnica, culturale, religiosa, di genere, sociale (*cross-cutting membership*) – supereranno la percezione delle proprie differenze e conseguiranno una più ampia coesione sociale fondata sul confronto[10].

[8] A. Bentley, *The Process of Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1908; D. Truman, *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951.

[9] R. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982.

[10] M. Lipset, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in «The American Political Science

Il rapporto tra interesse generale e interessi particolari, all'interno del filone interpretativo neocorporativo radicato nell'esperienza europea, si configura secondo modalità diverse. Il primato rousseauiano dell'interesse generale, il cui perseguimento è attribuito alle istituzioni politiche in modo esclusivo, assume una sua centralità nell'individuazione e selezione, da parte delle istituzioni politiche, di un novero di gruppi di interesse maggiormente diffusi o reputati socialmente più rilevanti, da incorporare nella elaborazione di una classe definita di politiche pubbliche. Nel modello neocorporativo[11] solo alcuni gruppi sono riconosciuti e autorizzati dallo Stato: gruppi gerarchicamente ordinati in relazione alle rispettive categorie professionali o di interesse, e non in piena e libera concorrenza, come nel pluralismo, e coinvolti in consultazioni con il Governo per la firma di accordi vincolanti fra gli attori coinvolti, nell'ambito di aree specifiche e limitate di politiche pubbliche. Il modello di riferimento ideale è quello delle politiche per il lavoro, in cui il Governo ammette associazioni industriali e sindacati a tavoli per la definizione di specifici contenuti in virtù di un riconoscimento politico della centralità della rappresentanza degli interessi di lavoratori e soggetti associati di impresa. Così, nel perimetro del neocorporativismo, solo alcuni interessi particolari, maggiormente diffusi o rappresentativi, ricevono la legittimazione da parte delle istituzioni politiche a contribuire alla definizione dell'interesse collettivo.

La circostanza che l'arena della decisione pubblica sia aperta a una pluralità di interessi in competizione per l'accesso al decisore politico, o che solo pochi e qualificati interessi siano ammessi al processo decisionale – sal-

Review», 53, 1, 1959, pp. 69-105; G. Almond e S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

[11] G. Lehmbruch e P. Schmitter, *Neocorporativismo. Riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi*, in G. Lehmbruch e P. Schmitter (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 305-330.

damente in mano, per procedura e contenuti, alle istituzioni politiche – produce differenze significative anche sulla configurazione del panorama dei gruppi di interesse nei diversi sistemi politici. Nel pluralismo, gli interessi particolari sono tutti ritenuti ammissibili su una base di parità e agli interessi ritenuti più meritevoli viene conferita, nell'azione di rappresentanza, la possibilità di accesso e proposta ai decisori pubblici. Sarà poi il processo di negoziazione politica tra interessi particolari e tra questi e i decisori pubblici a consentire l'individuazione dell'interesse collettivo.

Diversi sono la natura e il novero dei gruppi di interesse nei sistemi neocorporativi, stante la limitatezza della partecipazione dei portatori di interesse alle arene decisionali pubbliche. In questo caso, la valutazione *ex ante* dei portatori di interessi da ammettere nel processo di elaborazione delle politiche riguarderà la natura stessa dell'interesse rappresentato o la sua diffusione sociale. Il numero dei gruppi attivi nel contesto sociale ed economico sarà limitato in ragione del grande rilievo da essi manifestato in un sistema di interessi circoscritto e fortemente determinato dalla legittimazione politica, più che dalle esigenze di rappresentatività di istanze economiche e sociali. Contestualmente, saranno circoscritte le opportunità di definizione degli interessi generali alle istanze legate al mondo del lavoro e dell'impresa e, pertanto, legati a interessi collettivi particolari.

In riferimento alla natura degli interessi rappresentati, sono opportune alcune precisazioni in relazione al processo di definizione dell'interesse collettivo. I gruppi di interesse sono spesso definiti «gruppi di interesse speciale»[12], nei termini di una contrapposizione sostanziale con l'interesse generale, della cui individuazione sono titolati a decidere i soggetti istituzionali pubblici. Tuttavia, anche all'interno dei gruppi è possibile effet-

[12] J.M. Buchanan e G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy,* Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

tuare delle differenziazioni in ragione della natura e dei caratteri degli interessi rappresentati, in modo da restituire un quadro più completo dell'azione di rappresentanza.

In primo luogo, la categoria degli interessi collettivi ha una propria specifica consistenza. Si tratta di una categoria di interessi tradizionalmente legittimati e inclusi nella definizione di politiche pubbliche nei sistemi neocorporativi. Essi riguardano in modo omogeneo i componenti del gruppo o una categoria specifica di soggetti e vengono espressi in modo collettivo da parte di realtà associative di rappresentanza – industriali, lavoratori, agricoltori, commercianti – che promuovono tali interessi collettivamente di fronte ai soggetti decisionali pubblici. L'incorporazione di tali interessi nei processi decisionali è evidente: audizioni parlamentari, consultazioni governative relative all'impatto regolatorio, accesso ai decisori e possibilità di fornire loro informazioni, dati, dossier e analisi di scenario hanno connotato i sistemi corporativi in generale e in particolare il sistema politico italiano della cosiddetta Prima Repubblica. Spesso i portatori di interessi collettivi assumono un primato tra gli altri gruppi di interesse: in ragione della loro diffusione sociale, importanza economica e consistenza numerica degli associati, sono i primi e principali soggetti a essere riconosciuti e legittimati dal sistema politico, mediante accordi o sistemi di concertazione. Le tradizionali alleanze su base sociale, di classe o di ceto, tra questi gruppi e i partiti politici, nel modello classico della democrazia rappresentativa dal dopoguerra alla fine degli anni '80, sono state poste in evidenza da autori quali Pizzorno[13], con particolare riferimento al rapporto tra sindacati e partiti di classe, e Morlino[14]. Mattina[15] ha presentato cinque

[13] A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1980.

[14] L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1991.

[15] L. Mattina, *I gruppi di interesse*, cit., p. 95.

possibili configurazioni del rapporto tra partiti e gruppi: prevalenza del partito sul gruppo (dominio), alleanza paritetica (collaborazione), relazioni scalari (simbiosi e scambio) e prevalenza del gruppo sul partito (subordinazione).

Negli anni recenti, emergono sempre di più nel mondo della rappresentanza degli interessi fenomeni di frammentazione e auto-rappresentazione, a seguito della disintermediazione. La capacità di superare le mediazioni tra individui e istituzioni, la perdita di centralità dei partiti politici a fronte della crescita dei leader nei sistemi democratici[16] e la verticalizzazione dei processi decisionali portano alla diminuzione progressiva della rilevanza del ruolo dei gruppi associativi. Emergono gli interessi particolari o particolarissimi di singole imprese, come nel caso di Fca[17], Luxottica, Salini Impregilo, Amplifon e altre imprese, che escono da Confindustria o dalle associazioni di categoria; di soggetti lavorativi auto-rappresentati, in quanto non riconducibili a un ordine, un albo, una sigla sindacale, una professione, come le partite Iva e i nuovi lavoratori della *gig-economy*; di gruppi civici per la promozione e la tutela di specifiche cause locali[18], che non troverebbero altri formati, partitici o associativi, per la promozione delle proprie istanze e che praticano il *citizen lobbying*[19]. A fianco di questi nuovi gruppi emergono soggetti quali le società di consulenza di *lobbying* e *public affairs*, con l'obiettivo di rendere disponibili capacità professionali specializzate e attività di rappresentanza circoscritte e non continuative per tutti i soggetti che non sono in grado di dotarsi di strutture per la relazione con le istituzioni politiche. Si tratta di operatori dell'interme-

[16] N. Urbinati, *Democrazia sfigurata. Il popolo tra opinione e verità*, Milano, Egea, 2016.

[17] L. Germano, *Governo e grandi imprese. La Fiat da azienza protetta a global player*, Bologna, Il Mulino, 2009.

[18] M.C. Antonucci e A. Fiorenza, *Democrazia dal basso. Cittadini organizzati a Roma e nel Lazio*, Roma, Gangemi, 2016.

[19] J. Berry, *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, Washington, Brookings Institutions Press, 2010.

diazione di interessi, specializzati in tecniche di rappresentanza senza, al tempo stesso, essere portatori di interessi, in grado di creare un vero e proprio nuovo mercato.

Oltre ai tradizionali interessi collettivi rappresentati da gruppi associativi e agli interessi particolari e disintermediati, emerge la categoria degli interessi diffusi[20], individuati come interessi non ancora chiaramente definiti, in trasformazione e non immediatamente riconducibili a soggetti collettivi in grado di fornirne una rappresentanza politica, prima ancora di una azionabilità giuridica. Interessi ambientali localizzati, che chiedono tutela per specifiche aree territoriali, interessi di pazienti non ancora rappresentati da associazioni per ricevere prestazioni mediche e assistenziali, interessi di gruppi di immigrati, uniti anche tramite coordinamenti informali, per ottenere più velocemente percorsi di acquisizione di cittadinanza: sono tutti esempi di interessi diffusi che necessitano di processi di formalizzazione e attivazione da parte di gruppi per poter sviluppare l'azione di tutela e promozione. Gli interessi diffusi sono caratterizzati da interessi specifici, ben circoscritti e talvolta transitori. Per portare avanti le proprie istanze e coinvolgere le comunità di riferimento, utilizzano forme organizzative poco strutturate, come coordinamenti e reti. Inoltre, nelle relazioni con i decisori pubblici sperimentano tecniche e strumenti innovativi capaci di suscitare l'attenzione dei media.

Infine, si qualificano come gruppi di interesse pubblico quei soggetti collettivi che avanzano richieste di tutela di un interesse producendo benefici per una pluralità di soggetti, sia direttamente coinvolti nell'azione di rappresentanza sia esterni a essa. L'esempio più immediato di questa tipologia di interessi, che trovano necessariamente un'attivazione politica in gruppi, è connesso con il consumerismo e la richiesta di migliori condizioni di

[20] S. Cassese, *Gli interessi diffusi e la loro tutela*, in L. Lanfranchi (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, Giappichelli, 2003.

accesso a beni e servizi da parte di associazioni di consumatori. Nei gruppi di interesse pubblico si ha chiara consapevolezza che l'azione di rappresentanza sarà esercitata da pochi soggetti e garantirà benefici diffusi a una popolazione di utenti/consumatori potenzialmente molto vasta. L'azione di questi gruppi è volta ad affermare un principio di interesse condiviso intersoggettivamente e non solo connesso a una condizione economica o professionale, come nel caso degli interessi collettivi.

A partire da questa classificazione degli interessi collettivi, particolari, pubblici, diffusi, è possibile provare a fornire una prima definizione di azione di rappresentanza nei confronti dei decisori politici. Tale descrizione prescinde dalla natura del gruppo, economico, per una causa[21] istituzionale o di interesse pubblico[22]. Riprendendo Graziano[23], è possibile definire l'azione di rappresentanza degli interessi dei gruppi, o *lobbying*, come «l'insieme di tecniche e di attività che consentono la rappresentanza politica degli interessi organizzati. Il lobbismo è la faccia politica dei gruppi di interesse, una volta che decidono di perseguire finalità pubbliche... esso è rappresentanza in parte formale... in parte informale». Organizzazione degli interessi, attivazione nei confronti della politica, perseguimento di finalità pubbliche connesse alla tutela e promozione dell'interesse particolare si qualificano come i fondamentali elementi definitori della rappresentanza degli interessi non generali, indipendentemente dalla loro natura – particolare, diffusa, collettiva, pubblica – o dal formato – individuale, associativo.

Il contesto delle democrazie contemporanee è caratterizzato da una pluralità di interessi, di gruppi che ne rappresentano l'orientamento e la volontà, di tecniche,

[21] R. Salisbury, *Interest Groups*, in F. Greenstein e N. Polsby (a cura di), *Handbook of Political Science*, vol. 4, Reading, Addison Wesley, 1975, pp. 171-228.

[22] J. Berry, *On the Origin of Public Interest Groups*, in «Polity», 10, 3, 1978, pp. 379-397.

[23] L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 2005, p. 21.

di canali e di strumenti per l'individuazione delle diverse preferenze formulate da parte dei vari soggetti. Il compito delle istituzioni politiche in un contesto plurale è quello di operare delle scelte tra quelle presentate dagli interessi organizzati, trarre delle sintesi, individuare una visione comune ai diversi soggetti della rappresentanza o divergente rispetto ad alcune posizioni. Questa capacità di determinazione dell'interesse generale avviene manifestando la capacità di interloquire con tutti i gruppi di interesse, di recepire le differenti istanze e di assumere le successive decisioni in autonomia, ma alla luce del dialogo informato con il numero più ampio possibile di gruppi di interesse coinvolti. L'individuazione dell'interesse generale, funzione ultima delle istituzioni politiche nei sistemi democratici, non può che trarre beneficio da un confronto composito e plurale con i portatori di interesse, in un quadro chiaro e determinato di trasparenza, di definizione dei ruoli, di rendicontazione delle fasi e delle procedure del processo decisionale. Questo contesto concettuale, collocato all'interno delle più ampie trasformazioni della democrazia rappresentativa, costituisce la base necessaria per l'elaborazione di una proposta volta a definire un ruolo chiaro per i gruppi e per gli attori del sistema politico e istituzionale nel processo decisionale pubblico.

3. *Gruppi di interesse e lobbying: il rapporto con le istituzioni politiche nel sistema decisionale italiano*

L'assetto della rappresentanza degli interessi nel contesto italiano è stato condizionato dal ruolo di *gate-keeping* storicamente svolto dai partiti politici, che si sono posti come guardiani della ricezione delle istanze provenienti dai sistemi economico e sociale e ne hanno curato la traduzione in programmi politici in grado di ottenere consenso. Un ruolo, riconosciuto dalla letteratura sul tema[24], che ha accentrato nel sistema dei partiti le

[24] G. Pasquino, *Rappresentanza degli interessi, Attività di lobby e*

funzioni di articolazione e aggregazione degli interessi. In questo contesto l'accesso dei gruppi di interesse al sistema decisionale appariva mediato dal ruolo dei partiti, con la creazione di speciali meccanismi di controllo dei partiti sui gruppi di interesse. Era il caso della rappresentanza delle istanze provenienti dal mondo agricolo mediata dalla Dc e degli interessi collettivi dei lavoratori distribuiti sulla triade Psi-Dc-Pci. L'intermediazione degli interessi svolta dai partiti ha prodotto conseguenze di sistema sul contesto dei gruppi di interesse, sviluppati in numero ridotto, con un consolidato sistema di alleanze partitiche e con una scarsa autonomia di azione nel sistema istituzionale. Nel corso degli anni '70, le politiche di concertazione hanno avviato il paese sulla strada di un preciso modello neocorporativo, con l'incorporazione di sindacati e associazioni imprenditoriali nelle politiche del lavoro. Gli interessi rimasti esclusi dai formati della rappresentanza neocorporativa cercavano uno spazio nel sistema decisionale tra i due estremi, definiti da La Palombara[25], di «clientela e parentela», al di fuori dei quali nessuna rappresentanza di interessi particolari appariva politicamente efficace. Nelle analisi succedutesi tra gli anni '80 e '90 si avanzavano specifiche indicazioni in materia di gruppi di interesse, sistematizzando il concetto a partire dalla scienza politica italiana[26] o evidenziando la permeabilità del sistema dei partiti all'apporto degli interessi organizzati[27].

processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili, in «Stato e Mercato», 21, 3, 1987, pp. 403-429; L. Morlino, *Costruire la democrazia*, cit.; L. Mattina, *I gruppi di interesse*, cit.

[25] J. La Palombara, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, Comunità, 1964.

[26] G. Amato, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1976; D. Fisichella, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

[27] G. Pasquino, *Gruppi di pressione*, in P. Farneti (a cura di), *Politica e società*, Firenze, La Nuova Italia, 1979, pp. 428-444 e Id., *Rappresentanza degli interessi, Attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, cit.

Il mutamento del sistema dei partiti a partire dall'inizio degli anni '90 produce conseguenze di rilievo anche sul panorama degli interessi organizzati. Nel corso degli anni '90, il rinnovamento del sistema politico italiano si iscrive nel più generale contesto di innovazione politica, economica, tecnologica e sociale, sintetizzato dall'analisi di Vecchiato e Ceretta[28]: i processi di liberalizzazione e disinvestimento dello Stato dall'economia pubblica; la creazione di una nuova classe politica, talvolta proveniente dal sistema aziendale e più incline al dialogo con gli interessi economici organizzati; i crescenti spazi di autonomia decisionale, su base tecnica, della pubblica amministrazione; l'introduzione di nuovi soggetti regolatori quali le autorità indipendenti; il trasferimento di competenze dal sistema politico nazionale ai sistemi transnazionali come l'Unione europea e la presenza di vincoli esterni, di natura economica, alla decisione politica; la globalizzazione e la crescente integrazione del sistema economico italiano con il contesto internazionale; la rivoluzione digitale, in grado di connettere tra loro, con le nuove tecnologie e su scala globale, i sistemi economici e sociali.

Questi elementi portano all'indebolimento, nonostante una certa resilienza, del modello tradizionalmente e strutturalmente neocorporativo e «aprono» il sistema italiano degli interessi a nuovi soggetti e attività della rappresentanza. Per i pochi, grandi gruppi si rende necessario creare interlocuzioni con i nuovi partiti, innovando canali e modalità di trasmissione delle preferenze al sistema decisionale. Per i gruppi di interesse a ridotto accesso al sistema politico si liberano nuovi spazi di rappresentanza.

Emerge una sostanziale moltiplicazione dei gruppi di interesse attivi nel sistema italiano[29]; la progressiva pluralizzazione degli interessi organizzati, il declino del

[28] G. Vecchiato e T. Ceretta, *Vademecum dell'attività di lobby*, in AA.VV., *In ostaggio della burocrazia*, Milano, Angeli, 2014, pp. 143-170.

[29] L. Mattina, *I gruppi di interesse*, cit.

paradigma neocorporativo[30]; la graduale iscrizione del *lobbying* e della rappresentanza degli interessi nel contesto della comunicazione e delle relazioni pubbliche[31]; la crescente professionalizzazione dell'azione dei gruppi nelle politiche pubbliche con il superamento di clientelismo e collateralismo[32]; lo sviluppo del *lobbying* in alcune realtà aziendali[33] e settoriali[34]; il tramonto degli interessi collettivi[35] fino a giungere alla descrizione del «pluralismo oligopolistico», messa a punto da Pritoni[36] per designare l'incompleta apertura del sistema degli interessi organizzati e la resilienza dei grandi portatori di interessi nelle logiche della rappresentanza.

Assumono il ruolo di gruppi di interesse nuovi soggetti come le società di consulenza e gli studi legali internazionali con servizi di *lobbying*; le multinazionali operanti in Italia che applicano il metodo delle relazioni istituzionali integrate; le aziende italiane di grandi dimensioni, private o privatizzate – Fiat, Ferrero, Barilla, Mediaset, Eni, Enel, Poste Italiane, Autostrade, Terna, Anas, Telecom, Ferrovie dello Stato – che ricorrono con sempre maggiore frequenza al *lobbying*; le società di comunicazione e relazioni pubbliche che iniziano a offrire servizi di *public affairs*.

[30] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011.

[31] M. Mazzoni, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

[32] G. Capano, R. Lizzi e A. Pritoni, *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione, oltre il clientelismo e il collateralismo*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 9, 2014, pp. 323-344.

[33] L. Germano, *Governo e grandi imprese*, cit.

[34] A. Pritoni, *I gruppi di interesse nel settore del credito e delle assicurazioni*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 9, 2014, pp. 527-556; M.C. Antonucci, *Lobbying e terzo settore: un binomio possibile?*, Roma, La Nuova Cultura, 2014.

[35] L. Mattina, *Un lungo addio? I rapporti tra i partiti e i sindacati*, Relazione tenuta nel corso del Convegno su *Partiti e sindacati* presso Sapienza, Coris, 20 ottobre 2017.

[36] A. Pritoni, *Lobby d'Italia*, Roma, Carocci, 2018.

I mutamenti nel contesto degli interessi organizzati si innestano nei cambiamenti in atto nella politica italiana: la disintermediazione, il declino del tradizionale ruolo dei partiti politici con la prevalenza dei leader e la verticalizzazione dei centri di decisione, il complesso rapporto tra politica e amministrazione, la scomparsa di partiti storici e la nascita di nuovi partiti e movimenti, la difficoltà nell'operare riforme del sistema politico. Si tratta di una versione italiana delle trasformazioni della democrazia rappresentativa che in Italia attengono a quattro distinti piani di lettura: la cesura del meccanismo di trasmissione della domanda dal sistema economico e sociale al sistema politico e istituzionale; la crisi delle basi ideologiche cui le organizzazioni di partito facevano tradizionalmente ricorso per facilitare i processi partecipativi; il declino del ruolo, della funzione e della struttura organizzativa dei partiti e degli altri corpi intermedi tra Stato e cittadini; l'irriducibile complessità dei processi decisionali in un mondo globale, interdipendente, spesso condizionato da logiche di sostenibilità economica delle scelte politiche[37].

Il processo decisionale appare caratterizzato da una crescente complessità e connotato da molteplici sfaccettature tecniche, proprio nel momento in cui i tradizionali soggetti chiamati a elaborare proposte e risposte alle richieste del sistema sociale ed economico – i partiti politici – vedono strutturalmente modificato il ruolo pubblico, la base sociale, la capacità organizzativa. Questa crisi che investe gli attori tradizionali della politica e della società democratica schiude nuovi ambiti del processo decisionale a soggetti collettivi diversi e a innovative modalità di partecipazione nel processo di elaborazione delle risposte politiche. Interessi particolari e gruppi di interesse, inseriti nell'ottica di pluralizzazione sociale e di progressivo accesso al sistema istituzionale, vanno a occupare gli spazi lasciati vuoti, ormai sempre più spesso, dai partiti e dai corpi intermedi di natura associativa. La

[37] J. Keane, *The Life and Death of Democracy*, cit.; S. Tormey, *The End of Representative Politics*, cit.

nuova dimensione per gli interessi in politica si avvale della propria persistente efficacia nell'articolazione degli interessi economici e sociali, in vista di una trasmissione degli stessi al sistema politico decisionale; e trae vantaggio del fatto che la complessità del processo politico richiede ai decisori pubblici di avvalersi di indicazioni, competenze ed *expertise* provenienti dal mondo degli interessi organizzati, al fine di costruire un quadro informativo completo prima di effettuare scelte pubbliche.

In questo contesto è necessario individuare una disciplina in grado di rendere conto della fine del monopolio politico della rappresentanza svolto dai partiti e dai corpi intermedi e di consentire, secondo precisi dettami, l'inclusione dei gruppi di interesse nel processo decisionale pubblico. Un obiettivo da perseguire individuando perimetri e confini nell'attività di relazione tra i gruppi e il sistema politico nelle differenti fasi del *decision making*.

Una disciplina per i gruppi di interesse coerente e conforme con il sistema delle istituzioni e con l'articolazione degli interessi presenta una serie di vantaggi tanto per i singoli attori quanto per l'intero sistema politico. In primo luogo, viene espressamente riconosciuto ai portatori di interesse un ruolo definito nel processo decisionale. Questo risultato si ottiene introducendo una precisa definizione del fenomeno, stabilendo chiare procedure di accreditamento, prevedendo livelli di audizione e iter di consultazione, riconoscendo ai gruppi la possibilità di indirizzare proposte ai decisori in precise fasi del processo decisionale. In seconda istanza, l'ammissione dei gruppi al processo di determinazione dell'interesse collettivo garantisce una migliore conoscibilità di specifici aspetti tecnici su cui i decisori sono chiamati a intervenire tanto nei processi legislativi quanto nei formati regolativi. La disponibilità per i decisori di informazioni più ricche e complesse, fornite dai gruppi coinvolti in condizioni di trasparenza e parità di accesso, consente una migliore conoscibilità dei temi e delle materie oggetto di intervento politico. Si migliora in tal modo la qualità della democrazia in uscita, incrementando il bagaglio conoscitivo della

classe politica e riducendo, in ultima istanza, il margine di incertezza sugli esiti decisionali connesso alla razionalità limitata del decisore pubblico[38]. In questa fase i decisori beneficiano dell'apporto diretto delle informazioni fornite dai gruppi di interesse da accompagnare e affiancare a ogni tipo di ulteriore supporto conoscitivo richiesto ad agenzie e strutture tecniche, uffici studi e strutture presenti all'interno del sistema istituzionale e in grado di elaborare scenari e analisi di impatto. Infine, disciplinare l'accesso dei gruppi al sistema decisionale comporta benefici anche nei confronti dell'opinione pubblica. Grazie all'introduzione di meccanismi di trasparenza nel rapporto tra interessi organizzati e decisori pubblici, l'opinione pubblica può finalmente avere un'idea oggettiva dell'attività di relazioni istituzionali dei gruppi. Inoltre, essa può meglio comprendere genesi, natura, contenuti e orientamento delle decisioni, riconquistando, in ultima istanza, fiducia nel processo decisionale – trasformato da scatola nera a processo trasparente – o reagendo con il voto, la partecipazione politica, il dibattito pubblico, a eventuali scostamenti rispetto agli standard di trasparenza e rendicontazione.

Assicurare condizioni di apertura e trasparenza delle scelte pubbliche permette di recuperare il ruolo di un'opinione pubblica aggiornata, consapevole e partecipe. Il tema è particolarmente rilevante nella attuale situazione di sfiducia nei confronti della politica che produce risposte antisistema. Infine, la predisposizione di meccanismi di registrazione e partecipazione incentivanti per i gruppi può avere effetti positivi per il superamento del modello neocorporativo e l'apertura della decisione pubblica a una partecipazione autenticamente plurale degli interessi, garantendo un ruolo e un formato di partecipazione anche ai gruppi portatori di interessi innovativi e/o deboli. La messa a punto di strumenti codificati e omogenei per tutti i gruppi consente non solo una più ampia diffusione

[38] H. Simon, *Models of Bounded Rationality*, 2 voll., Cambridge, Mit Press, 1982.

politica delle istanze prodotte dai sistemi economico e sociale, ma produce anche l'effetto di migliorare l'argomentazione e la qualificazione degli interessi agli occhi dei decisori, al fine di far emergere il punto di vista e le istanze degli interessi dotati di migliore qualità della rappresentanza.

Legittimazione dei portatori di interessi, trasparenza delle loro relazioni con i decisori pubblici, pluralismo e pari opportunità di accesso e relazione rispetto ai decisori, strumenti di trasparenza e monitoraggio civico diffuso sul rapporto tra interessi e decisori; sono tutte modalità che, inserite all'interno del sistema istituzionale, possono determinare una più efficace competizione tra gruppi, una migliore rendicontazione politica dei decisori, un più deciso orientamento verso i modelli di democrazia aperta alla partecipazione, al contributo e al controllo dei cittadini. Si tratta di un apporto non più rinviabile a una migliore qualità della democrazia per il sistema politico italiano, che si deve inserire nel complessivo riordino dell'intero processo decisionale sulla base di principi e prassi di programmazione, conoscibilità e trasparenza dei processi, rendicontazione degli esiti, evidenza delle responsabilità.

4. *La disciplina degli interessi nel processo decisionale: quale modello di regolazione per il miglioramento della qualità della decisione pubblica*

La proposta di *italiadecide* si pone l'obiettivo del miglioramento della qualità della decisione pubblica attraverso l'individuazione di uno specifico e definito ruolo dei gruppi di interesse nella fase pre-decisionale delle scelte politiche e la messa a punto di processi decisionali pubblici informati, aperti e trasparenti.

Gli obiettivi e le modalità di intervento della regolamentazione vanno inquadrate nell'ambito di due direttrici fondamentali. La prima è rappresentata dal contesto teorico o modello di riferimento: si intende iscrivere la

proposta di regolamentazione in un ambito di maggiore pluralismo dei gruppi di interesse, di pari opportunità di accesso ai decisori e ai processi decisionali secondo principi e regole comuni, di adeguamento ai principali modelli di democrazia contemporanea, in materia di corretta trasmissione delle diverse preferenze dai gruppi ai soggetti della decisione pubblica. La seconda direttrice pone una specifica attenzione alla natura, alle caratteristiche e alle finalità degli strumenti di regolamentazione adottati. Il modello teorico di riferimento offre un prisma per concettualizzare il ruolo degli interessi particolari nella decisione pubblica, mentre gli strumenti adottati vengono concepiti come dispositivi per garantire la realizzazione concreta del modello di riferimento pluralista, trasparente, capace di rendere conto del processo decisionale all'opinione pubblica e a tutte le articolazioni sociali ed economiche. Se il ruolo degli interessi e della loro azione di rappresentanza non deve essere inteso come una patologia de-regolamentata, ma come una fisiologia e un'opportunità democratica dentro il perimetro di specifiche norme, i dispositivi per la loro regolamentazione non devono essere solo di natura repressiva. Devono, piuttosto, prevedere ruolo, funzioni, formati e caratteri di una partecipazione funzionale dei gruppi ai processi decisionali pubblici, ben tenendo a mente che per le patologie nell'azione di rappresentanza degli interessi sono previste specifiche fattispecie che spaziano dal traffico di influenze illecite alla corruzione.

Quale, allora, il modello teorico di riferimento per la proposta di regolamentazione e quale ruolo, concretamente, debbono avere gli interessi di parte nei processi decisionali? Nel considerare i principali modelli di regolazione del *lobbying* all'interno del sistema internazionale, è possibile fare riferimento, da un lato, ai sistemi nordamericani come Usa e Canada, che si inquadrano in modelli economici e sociali di pluralismo dotati di una regolazione vincolante e puntuale[39]; dall'altro al sistema delle

[39] R. Chari, J. Hogan e G. Murphy, *Regulating Lobbying: A Global*

istituzioni dell'Unione europea basato su un modello neocorporativo che si è andato progressivamente aprendo al pluralismo, con una disciplina che propone incentivi alla partecipazione trasparente al processo decisionale, piuttosto che imporre vincoli normativi[40]. Molti dei principali sistemi di regolazione del *lobbying* adottati dai paesi dell'Unione europea hanno scelto di fare riferimento, alternativamente, al modello statunitense o a quello europeo[41], valutandone l'applicazione a partire dalle caratteristiche del sistema politico-istituzionale e con riferimento alla natura della rappresentanza degli interessi all'interno del sistema economico e sociale. Nelle rispettive differenze regolative, di cui si dà conto nel successivo capitolo, frutto di storie istituzionali e di modelli economici e sociali differenti, l'efficacia dell'applicazione dell'uno o dell'altro paradigma dipende, in ultima istanza, dalla coerenza dell'impianto regolatorio con il panorama dei gruppi di interesse presenti nel sistema, con l'architettura istituzionale, con l'organizzazione dei partiti politici e con la capacità delle istituzioni di aprirsi ai gruppi, la «porosità» per esprimersi con Pasquino[42].

Una regolamentazione del rapporto tra rappresentanza di interessi e decisori pubblici riconduce in un contesto di ampliamento degli spazi democratici e di miglioramento della qualità della democrazia. Questo tanto in entrata,

Comparison, Manchester, Manchester University Press, 2010; P. Flannery, *Lobbying Regulation in the EU: A Comparison with the USA & Canada*, in «Social and Political Review», 20, 2010, pp. 69-78.

[40] D. Coen e J. Richardson, *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*, Oxford, Oxford University Press, 2009; M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit.; J. Greenwood e J. Dreger, *The Transparency Register: A European Vanguard of Strong Lobby Regulation?*, in «Interest Groups & Advocacy», 2, 2, 2013, pp. 139-161.

[41] A. Bitonti e Ph. Harris (a cura di), *Lobbying in Europe, Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

[42] G. Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 1988; G. Graziano, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002; L. Mattina, *I gruppi di interesse*, cit.

con un ascolto attivo del punto di vista dei rappresentanti di interessi, quanto in uscita, con una migliore qualità delle decisioni prodotte, grazie a un *decision making* basato su un'informazione più ricca e completa e una maggiore e migliore capacità di informazione e controllo da parte dei cittadini sulle ragioni delle scelte effettuate.

In questo senso, appare preferibile orientarsi verso un modello regolativo simile a quello dell'Unione europea, con alcune specificazioni dovute alla natura e ai caratteri del sistema italiano nell'attuale contesto di mutamento del ruolo dei partiti, di indebolimento dei corpi intermedi, di verticalizzazione dei processi di decisione pubblica. Questo modello permette di includere un duplice approccio basato tanto sulla *self regulation* quanto sulla *soft regulation*, grazie all'impiego di sanzioni reputazionali che incentivino l'applicazione delle norme su base di adesione condizionata[43] e forme di accesso alla decisione pubblica sempre più ampie e diversificate, legate al rispetto degli obblighi di trasparenza volontariamente accettati dai gruppi d'interesse. Lo strumento chiave di questo modello è quindi quello dell'*incentivo selettivo*, inteso sia come sistema di sanzioni per comportamenti non conformi alla disciplina, sia come insieme di ricompense per le azioni intraprese nel rispetto delle regole.

Vi sono molteplici ragioni per questa scelta. La principale è senza dubbio la maggiore coerenza del modello basato sugli incentivi rispetto all'impostazione generale dell'impianto della proposta. L'adozione di un modello obbligatorio fondato esclusivamente su sanzioni non rispecchia a pieno l'obiettivo di migliorare la qualità dei processi decisionali; perché prevede un mero adeguamento a standard decisi e controllati dal pubblico; non favorisce occasioni di partecipazione; non consente lo sviluppo del confronto tra portatori di interessi. Gli strumenti di regolamentazione devono anche cercare di incentivare l'apporto e la partecipazione dei regolati, pro-

[43] Aspen Institute Italia, *Background Document Istituzioni, democrazia, rappresentanza di interessi*, Roma, 2015.

muoverne la consapevolezza dell'importanza del proprio contributo, favorirne la capacità di contribuire a un dialogo strutturato e aperto con i soggetti decisionali.

In secondo luogo, la mera previsione di norme legali da seguire alla lettera, pena una sanzione severa, non è sufficiente a coinvolgere i gruppi di interesse in un sistema più ampio di trasparenza partecipata. In questo senso, appare significativa la circostanza che il modello nordamericano di regolazione del *lobbying* abbia dovuto prevedere, nel tempo, inasprimenti del sistema di sanzioni e di controlli proprio in ragione degli scandali dovuti a violazioni da parte dei gruppi regolati, tra cui il celebre scandalo di Jack Abramoff, condannato a 6 anni di carcere, di cui ne scontò tre e mezzo, per corruzione e ora regolarmente iscritto al Registro obbligatorio dei lobbisti a Washington. In questo senso, una combinazione di *soft regulation* e di *self regulation* – tipica dei codici di condotta delle associazioni dei portatori di interessi nel sistema UE – con un ruolo importante esercitato dal controllo diffuso di mass media, opinione pubblica europea e altri portatori di interesse, sembra maggiormente efficace per la combinazione di prescrizioni legali e regole sociali, come quelle connesse alla reputazione[44].

In terzo luogo, il modello basato su una logica condizionale e sull'uso di strumenti di incentivazione alla partecipazione dei regolati al quadro regolativo offre una sintesi virtuosa associando un costo – una sanzione di fatto, non di legge – alla non partecipazione al sistema di regole e garantendo una più ampia autonomia decisionale e una maggiore responsabilizzazione in termini di partecipazione ai processi decisionali dei soggetti regolamentati.

Va inoltre ricordato un punto teorico di importanza centrale per l'impostazione della proposta. Vi sono due prospettive principali per avvicinarsi alla regolamenta-

[44] M.C. Antonucci e N. Scocchi, *Codes of Conduct and Practical Recommendations as Tools for Self-Regulation and Soft Regulation in EU Public Affairs*, in «Journal of Public Affairs», agosto 2018, https://doi.org/10.1002/pa.1850.

zione del ruolo degli interessi nella decisione pubblica. La prima pone l'accento sulla figura del portatore di interessi, centrando il *focus* di regolazione sui comportamenti dei gruppi e sulle relazioni che essi intrattengono con le istituzioni, limitando ai primi la natura dell'intervento di disciplina. La seconda angolazione prende invece in considerazione in maniera complessiva il processo di decisione pubblica, i suoi attori, anche politici e istituzionali, e i suoi risultati in termini di analisi dell'*output* politico. In quest'ottica, il gruppo di interesse non si qualifica come il centro dell'approccio regolativo, in quanto l'obiettivo complessivo è quello di regolare i comportamenti di una pluralità di soggetti – decisori politici, soggetti dell'alta amministrazione chiamati a implementare le scelte politiche, gruppi di interesse, opinione pubblica – all'interno di un contesto che favorisca complessivamente il miglioramento della qualità del processo decisionale. Facendo riferimento al lavoro di Scharpf[45], si può ipotizzare che le due prospettive presuppongano una decisione di fondo sul concetto di legittimità basata sugli *input* alla decisione pubblica oppure sui suoi *output*. Se, infatti, si tende a porre l'accento sul ruolo del rappresentante di interessi, si può pensare che questo discenda dal desiderio di regolare le procedure democratiche in modo da evitare distorsioni in entrata.

Regolare i processi decisionali in entrata significa garantire eguaglianza politica di tutti i portatori di interesse, prevedere e controllare, anche mediante procedure informali, il dissenso di una parte di essi, fornire strumenti di trasparenza e rendicontazione delle scelte dei decisori pubblici[46]. Se invece si pone l'accento sull'intero processo decisionale e sulla democrazia in *output*, si ampia il campo dalla regolazione dell'accesso all'intero processo di determinazione del contenuto decisionale, nelle sue

[45] F. Scharpf, *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, in «Journal of European Public Policy», 4, 1, 1997, pp. 18-36.

[46] A.J. Bellamy, *The Responsibility to Protect - Five Years On*, in «Ethics International Affairs», 24, 2, 2010, pp. 143-169.

varie fasi di creazione dell'agenda, analisi delle proposte, decisione, implementazione, valutazione, rendicontazione. Si comprende come il tema risulti più ampio e articolato – anche nelle relazioni tra i vari attori istituzionali non coinvolti nelle diverse fasi del processo – e renda conto della qualità complessiva dei processi decisionali. L'accento sul processo di decisione pubblica coglie e presenta al meglio, a nostro modo di vedere, entrambe le caratteristiche dell'*input* e dell'*output legitimacy*, tenendo salve altresì quelle fasi di verifica della legittimità nell'elaborazione procedurale delle scelte collettive, definita di *throughput legitimacy*[47].

La regolamentazione dei rapporti tra rappresentanti di interessi e decisori può costituire un elemento di chiarezza e di tutela anche rispetto alle disposizioni di legge con finalità di anticorruzione, prima tra tutte la legge 190/2012, nota come legge Severino. Posto il perimetro riservato ai comportamenti corruttivi, recentemente innovato dalla disciplina sul traffico di influenze illecite cui è riservato uno specifico approfondimento, vale la pena di sottolineare, contestualmente, l'effetto positivo che potrebbe assumere un provvedimento volto a riconoscere spazi e modalità per l'azione della rappresentanza degli interessi nel sistema italiano. Una legge che riconosca e tuteli coloro che svolgono in maniera trasparente e regolare un'attività contrattuale di intermediazione, disciplinata secondo formati precisi e contestualizzati, può contribuire a combattere l'illegalità e la corruzione. La regolamentazione, sia attraverso la delimitazione e definizione del fenomeno della rappresentanza di interessi nelle relazioni con i decisori pubblici, sia mediante la previsione di modalità che assicurino la trasparenza e responsabilità, contribuisce alla chiara distinzione tra forme di intermediazione lecite e quelle illecite o vicine alla corruzione. Anche rispetto a questa problematica, la legge di regola-

[47] V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and «Throughput»*, in «Political Studies», 61, 1, 2013, pp. 2-22.

mentazione può quindi produrre un miglioramento della qualità delle decisioni, l'estensione della base di partecipazione alla vita pubblica, il recupero e il rafforzamento della fiducia nelle istituzioni.

Infine, due osservazioni di carattere generale.

L'approccio che prende in considerazione il processo di decisione pubblica nel suo complesso, come appena visto, si concentra tanto sulle risorse in accesso al processo decisionale, quanto sull'analisi e valutazione degli esiti delle politiche: l'obiettivo è costruire processi di decisione pubblica inclusivi ed equi, oltre che efficienti e informati. A seconda delle caratteristiche specifiche di un dato processo decisionale e dei suoi obbiettivi, ci potranno essere delle tensioni fra questi due obbiettivi. È perciò importante tenere a mente che un'efficace regolamentazione dei processi decisionali deve mirare a una proficua riconciliazione fra essi.

La seconda osservazione: concentrarsi sul processo di decisione pubblica e sulla sua struttura ha conseguenze che vanno ben oltre i confini di questa analisi. Il decisore pubblico non può e non deve, ovviamente, «appaltare» la decisione pubblica agli interessi organizzati che partecipano al processo di produzione delle scelte collettive. Alla luce di un processo di ascolto equo e inclusivo, deve decidere in autonomia, soppesando il contributo effettivo che i diversi interessi possono conferire nella determinazione dell'interesse generale. Questa autonomia di decisione del sistema pubblico si fonda sulla capacità di soppesare adeguatamente gli interessi in gioco e le informazioni che essi portano all'interno del dibattito. Tale facoltà non è l'oggetto specifico della proposta ma è senza dubbio un punto centrale. Se è necessario accendere una luce sull'intero processo di decisione pubblica, e se il decisore pubblico deve essere capace di scegliere in autonomia e consapevolezza una volta ascoltati gli interessi in gioco, ciò presuppone che esso abbia i mezzi materiali per soppesare e compiere scelte complesse. In altre parole, un processo di decisione pubblica non appaltato agli interessi di parte richiede maggiori investimenti di risorse e capitale umano.

5. *La disciplina degli interessi nel processo decisionale: quali principi e criteri per la regolazione*

L'obiettivo di regolamentare le relazioni fra interessi di parte e istituzioni pubbliche impone scelte complesse, innanzitutto dal punto di vista dell'individuazione degli attori che saranno soggetti alla proposta di regolamentazione, e in secondo luogo rispetto alle definizioni dalle quali la regolamentazione stessa prenderà le mosse.

Primo punto dirimente è stabilire quali istituzioni e quali cariche pubbliche debbano essere soggette a una forma di regolamentazione dei loro rapporti con gli interessi di parte, partendo da alcuni principi che tale risposta dovrebbe rispettare.

Il primo principio è quello dell'*inclusione*: la proposta di riforma deve essere sufficientemente ampia e democratica da regolamentare il rapporto fra interessi di parte e decisioni pubbliche grazie al più ampio coinvolgimento, su base di parità, degli interessi organizzati nella fase pre-decisionale. Questo orientamento si fonda su due considerazioni. La prima: tutti i contesti in cui vengono assunte decisioni pubbliche importanti sono soggetti all'intervento di interessi di parte che tentano legittimamente di influenzarne i risultati, sia o meno presente una disciplina del rapporto tra interessi e decisori. In secondo luogo, i gruppi scelgono la sede istituzionale nei confronti della quale esercitare la propria azione di pressione sulla base di una serie di fattori: l'accesso, il ruolo e il peso di quella istituzione nella decisione definitiva, la propensione dei soggetti decisionali a dare importanza a quegli specifici interessi, l'appartenenza a reti di relazioni legate alla produzione di politiche pubbliche, l'adesione a *milieu* politico-culturali comuni, pregresse esperienze in contesti istituzionali. In questo senso, la disciplina deve cercare di rendere disponibile a tutti i gruppi una medesima opportunità di accesso, rendendo al tempo stesso più trasparenti i fattori che diversificano il ruolo dei portatori di interesse nei confronti del sistema decisionale. Si tratta di elementi chiave come la trasparenza dei cur-

ricula dei soggetti decisionali; la *disclosure* degli interessi dei decisori; la pubblicità delle agende di questi ultimi; l'adozione di codici etici e di condotta e la previsione di meccanismi rivolti a bloccare le porte girevoli tra carriere istituzionali e attività lobbistica; meccanismi che incentivino le sanzioni reputazionali per chi abusa di comuni appartenenze ed entrature rispetto ai decisori; la possibilità per i cittadini e le organizzazioni di attivismo civico di controllare i dati.

Un ulteriore principio da seguire è quello della *ragionevolezza*: una proposta che richiedesse come ambito applicativo l'interezza delle fasi della decisione e dei soggetti decisionali resterebbe probabilmente inapplicata, vanificando nei fatti un'eventuale ispirazione occhiuta e giacobina. Come dimostrato da molteplici esperienze, l'elaborazione di un carico burocratico e di controllo imponente non garantisce in sé l'adesione consapevole dei gruppi alla regolamentazione, ma ne provoca anzi l'allontanamento. Porre una serie di vincoli eccessivamente onerosi in termini di procedure formali – di iscrizione, rendicontazione, aggiornamento dei dati secondari – costituisce inoltre lo strumento più potente per scoraggiare la partecipazione dei gruppi più piccoli, più innovativi, legati a interessi deboli o emergenti ancora in fase di consolidamento sociale.

La stessa complessità di selezione dell'ambito applicativo riguarda i soggetti privati che partecipano al processo decisionale. Se nel sistema italiano, infatti, operano numerose società che si definiscono esplicitamente di rappresentanza di interessi, di *public affairs* o di pubbliche relazioni, vi sono molti altri soggetti che svolgono attività simili anche quando le loro funzioni non sono esclusivamente o principalmente focalizzate sull'obiettivo di influenzare i decisori pubblici. Sindacati, enti e associazioni del terzo settore, *think tank* e fondazioni di cultura politica, soggetti culturali e civici, comunità religiose sono attori collettivi la cui finalità ultima non riguarda la rappresentanza degli interessi in sé, ma che, nei fatti e in determinate situazioni, si trovano a svolgere iniziative

volte a influenzare le decisioni a fronte di riforme settoriali, disponibilità di fondi e finanziamenti dedicati, provvedimenti in grado di modificare natura, statuto e azione di tali organizzazioni. Includere questi soggetti collettivi nella disciplina della rappresentanza degli interessi, ovviamente in modo circostanziato e specifico, restituisce uno scenario più ampio e veritiero sulla pratica della rappresentanza di interessi e delle relazioni istituzionali, anche da parte di gruppi che non si qualificano come *lobby in sé*. Una disciplina complessiva dei soggetti che praticano azioni di rappresentanza di interessi ha infatti anche l'obiettivo di garantire al sistema un'equità di fondo, non prevedendo una disciplina esclusiva per società di consulenza e realtà associative, ma applicando le regole per questo tipo di relazione con le istituzioni a tutti i soggetti che si trovino a svolgere tale azione.

Nessuna proposta di riforma istituzionale può inoltre nascere *ex nihilo*, né teoricamente, né dal punto di vista pratico. Vanno perciò chiariti oltre ai modelli teorici, gli strumenti e i sistemi istituzionali che la proposta intende adottare e utilizzare come metro di paragone. In questo senso oltre alla disciplina europea, vanno considerate le realtà di altri paesi, soprattutto quelli paragonabili per cultura giuridica e assetti istituzionali, le sperimentazioni poste in essere nel corso degli ultimi anni alla Camera dei deputati e da parte di alcuni ministeri, la nuova disciplina su analisi di impatto Air, valutazione di impatti Vir e consultazione, l'introduzione del dibattito pubblico nel Codice degli appalti, alcune esperienze positive svolte in materia di regolamentazione e di percorsi di partecipazione dalle regioni italiane.

È infine importante che la proposta di regolamentazione tenga in considerazione, come punto di partenza e come contesto di elaborazione politica, le numerose proposte di legge sul tema presentate in Parlamento. Considerare i tentativi portati avanti nel corso delle ultime legislature ha una duplice valenza: da un lato permette di «agganciare» temi e orientamenti della spinta riformatrice esistente, consente dall'altro di valutare i principali osta-

coli che hanno reso tali proposte difficili da approvare. Tra questi ostacoli vanno segnalati eccessi di carico regolatorio, mancata previsione di incentivi selettivi in termini di ricompense istituzionali, perimetro troppo ampio e dettagliato della regolazione, sistema delle sanzioni inutilmente severo e punitivo, anche in assenza di reati.

6. *Considerazioni conclusive*

Redigere un progetto di disciplina della rappresentanza degli interessi in Italia oggi è un obiettivo tanto ambizioso quanto non più rinviabile. Ne sono testimonianza le oltre 50 proposte di legge presentate nel corso delle ultime tre legislature nei due rami del Parlamento da esponenti di tutte le forze partitiche e i due disegni di legge di iniziativa governativa del 2007 e del 2013: nessuno di essi è mai giunto in prossimità del traguardo dell'approvazione.

Una disciplina della rappresentanza di interessi nel sistema politico italiano è necessaria per tre motivi. Occorre innanzitutto ampliare le occasioni di rappresentatività delle istanze economiche e sociali, al di fuori dell'ormai sempre più consumato rapporto cittadini-partiti-istituzioni. In secondo luogo è necessario ottenere, secondo termini e canali ben definiti, un processo decisionale in cui le informazioni che provengono dai gruppi siano esposte in modo trasparente ai decisori, siano da essi valutate, verificate e discusse e il loro apporto rendicontato, migliorando, nel complesso, la qualità delle decisioni assunte. Serve, infine, sgomberare il campo dalla percezione di opacità dei processi decisionali e di influenza occulta che gli interessi organizzati eserciterebbero sui decisori politici.

Gli interessi non generali sono una parte rilevante dell'articolazione dei sistemi economici e sociali e il processo di rappresentanza di tali istanze presso il sistema politico-decisionale è perfettamente fisiologico all'interno delle democrazie. Naturalmente la rappresentanza deve

fondarsi su requisiti di trasparenza, parità di accesso a decisori e sistema decisionale, confronto tra interessi nella fase pre-decisionale e mantenimento della più completa autonomia del decisore nella fase delle scelte pubbliche. Evitare di disciplinare il tema non toglie legittimità ai gruppi di interesse e non cancella l'azione degli interessi organizzati nel sistema politico; limita solo la possibilità di prevedere un'emersione trasparente del fenomeno, producendo incertezza sulla natura e l'orientamento del processo decisionale percepito come opaco, e abbassa il livello di fiducia di una comunità nelle istituzioni e nella politica. Viceversa, fornire un quadro sistematico, pubblico e trasparente dei rapporti tra decisori pubblici da un lato e mondo degli interessi particolari dall'altro apre nuove possibilità di democrazia monitorante a cittadini, mass media, altri portatori di interessi e ogni soggetto che sia interessato ai processi decisionali pubblici.

Il sistema italiano, in passato connotato dal quasi monopolio della rappresentanza da parte dei partiti politici e dalla prevalenza dei gruppi di interesse collettivo – in una logica di neocorporativismo e concertazione – si sta progressivamente trasformando in un modello pluralista, in cui molteplici e diversificati interessi cercano l'accesso al processo decisionale. Disciplinare la rappresentanza degli interessi secondo un modello plurale, inclusivo, incentivante per i gruppi, a forte connotazione di trasparenza delle azioni di relazione istituzionale e a elevato tasso di partecipazione nei processi decisionali può aiutare questa transizione. In tal modo si libererebbero nuovi ruoli per gli interessi organizzati, in un contesto di controlli pubblici da un lato e controlli diffusi da parte dell'opinione pubblica dall'altro. Favorire questa transizione verso un modello più pluralista, aperto a diverse istanze e inclusivo di differenti tipi di interessi può far recuperare la fiducia sistemica verso il funzionamento del sistema democratico, valorizzando la funzione pedagogica di una regolazione basata su un modello di intervento di *soft law*, consensuale e responsabilizzante per i gruppi di interesse. Questa funzione educativa si può esplicare soprattutto se gli

incentivi di adesione al modello disciplinare risultino efficacemente selezionati e comunicati. Un sistema dell'informazione vigile e un'opinione pubblica monitorante possono rappresentare un ulteriore sostegno alla disciplina dei rapporti tra interessi e decisione pubblica, garantendo un sistema di controlli diffusi e distribuiti di supporto al sistema di verifica formale.

Così intesa, la normativa non sarebbe utile solo a regolare un importante settore fisiologico della vita pubblica italiana, ma anche ad avviare un più complessivo percorso di riflessione sugli attori collettivi della politica, sulle trasformazioni in corso del sistema politico-istituzionale, sul ruolo che partecipazione e trasparenza nella disciplina degli interessi organizzati possono avere nei confronti dell'opinione pubblica e della cittadinanza attiva.

CAPITOLO SECONDO

LA DIMENSIONE COSTITUZIONALE DELLA RAPPRESENTANZA DI INTERESSI

In questo capitolo vengono delineate le caratteristiche giuridiche che potrà assumere uno strumento di regolazione delle relazioni fra gruppi di interesse e istituzioni pubbliche. Saranno individuati i principi e valori meritevoli di tutela costituzionale, i limiti che dovrà incontrare sia nel rapporto fra gli organi dello Stato sia fra i livelli di governo, nonché le problematiche e le prospettive evolutive.

1. *La rappresentanza di interessi in Italia: profili di analisi*

Il fenomeno della rappresentanza di interessi ha assunto un'ampia rilevanza nel nostro paese, sia nel dibattito pubblico, sia scientifico. Negli anni, il tema è stato tuttavia indagato prevalentemente dal punto di vista dell'analisi politologica o sociologica, mentre solo recentemente esso è stato affrontato anche dalla dottrina, in particolare, pubblicistica[1].

Si è a più riprese ragionato sul modo con cui regolare i rapporti fra i gruppi di interesse e le istituzioni pubbliche, tentando un'operazione di definizione non sempre agevole, soprattutto in un contesto, quale quello italiano, caratterizzato da peculiarità forti e di fronte a interessi differenziati da tutelare[2].

Questo capitolo è stato redatto da Massimo Rubechi, ricercatore e professore aggregato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

[1] V. la puntuale ricostruzione della dottrina presentata in P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, in particolare pp. 83 ss.

[2] Per una disamina dei diversi tipi di interessi rappresentati si rinvia in questa sede al lavoro di Maffettone e Antonucci in questo stesso volume.

Spesso, inoltre, l'azione delle c.d. *lobbies*, per usare il termine mutuato dal mondo anglosassone[3], è stata accompagnata da toni negativi nel dibattito pubblico, evocando pratiche corruttive, di politici e di imprenditori. La peculiarità italiana risiede nel fatto che questo fenomeno si è sovrapposto e ha intrecciato, più che altrove, le sue sorti con quelle di altri corpi intermedi fra la società e lo Stato come i partiti, a loro volta oggetto di aspre critiche in seguito agli scandali sui finanziamenti illeciti che li hanno investiti sin dagli anni '90.

In un clima di disaffezione nei confronti delle istituzioni e della classe politica, non è dunque semplice affrontare un tema così sensibile come la regolamentazione dei rapporti fra gruppi di interesse e istituzioni senza correre il rischio di assumere atteggiamenti non sufficientemente distanti dalle suggestioni delle cronache quotidiane. È prova del problematico intreccio fra politica, corruzione, finanziamento e interessi privati, nonché dell'atteggiamento non sempre razionale del legislatore, il regime, ad esempio, cui sono sottoposte le funzioni di natura pubblicistica dei partiti, con particolare riferimento al loro finanziamento. A partire dagli anni '90, infatti, ripetute modifiche hanno portato oggi a un sistema caratterizzato dalla integrale assenza di finanziamento pubblico diretto, sostituito da quello privato, operata con il d.l. n. 149 del 2013[4].

Questo approccio ha caratterizzato anche il rapporto fra istituzioni e gruppi di pressione, poiché un fenomeno sino a tempi recenti prevalentemente ignorato, è stato poi disciplinato in modo parziale, prevalentemente per

[3] Un termine ormai impiegato anche nel lessico giuridico. Sintomatica in tal senso è la voce enciclopedica redatta da G. Macrì, *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, VI agg., pp. 474 ss. che sancisce, tra l'altro, la possibilità dell'impiego del termine nel lessico giuridico anche al plurale.

[4] Per una ricostruzione delle diverse normative sin dalla prima legge del 1974 sia consentito il rinvio a M. Rubechi, *Il finanziamento pubblico ai partiti e la sua trasparenza: profili storico-evolutivi*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 1, 2016, pp. 125 ss.

rispondere a richieste contingenti di legalità. Si pensi ad esempio al reato di «traffico di influenze illecite» introdotto dall'articolo 346-*bis* del codice penale nel 2012, ma caratterizzato da una fattispecie particolarmente indeterminata e ambigua.

Il tema del rapporto fra società, interessi privati e istituzioni importerebbe invece una serie di approfondite riflessioni anche teoriche sul rapporto fra gli strumenti della rappresentanza politica e i modelli di rappresentanza di interessi. Affrontarlo imporrebbe peraltro di andare oltre l'analisi della capacità di partiti e movimenti di farsi portatori e interpreti di interessi complessi e frammentati. Occorre riflettere anche sulle istituzioni e sugli strumenti giuridici volti a garantire decisioni trasparenti e tramite un procedimento di coinvolgimento delle istanze della società, integrando il circuito politico rappresentativo tradizionale.

Nel contesto di un Rapporto che mira a proporre uno strumento di regolazione delle relazioni fra gruppi di interesse e istituzioni pubbliche, in questa sede si tenterà dunque di mettere in evidenza quali caratteristiche giuridiche generali esso possa assumere, per rispondere a quali principi e valori meritevoli di tutela costituzionale.

Questa analisi deve, tuttavia, prendere le mosse dalle caratteristiche e dai principi che ispirano il modello italiano rispetto ai principali modelli individuabili nel panorama comparatistico: quello neocorporativo e quello liberale. Oltre a considerazioni di carattere generale, sono infatti anche le peculiarità del nostro sistema che suggeriscono la necessità di un intervento.

Il primo modello ha caratterizzato per larga parte del secolo scorso l'Europa e fa perno sulla libertà di associazione, ma non sulla eguaglianza fra le realtà associative, poiché presuppone l'istituzionalizzazione solo di taluni gruppi di pressione, espressamente individuati dallo Stato[5]: alcuni di essi hanno un ruolo di maggior rilievo

[5] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying*

rispetto a quello di altri portatori di interessi e dunque sussiste strutturalmente una differenza fra di loro.

Il secondo, invece, ha una matrice anglosassone e in particolare statunitense[6], e si basa sull'assunto che tutti i portatori di interessi abbiano parità di accesso al decisore pubblico. Partendo dal presupposto della parcellizzazione della società in più interessi diversificati, questa impostazione presuppone la neutralità dello Stato nei confronti degli interessi medesimi e quindi impone una particolare attenzione sulla tutela della libera concorrenza fra le parti.

Il nostro sistema istituzionale è stato a lungo caratterizzato da una concezione neocorporativa, basata su uno o più soggetti privati e parzialmente pubblici che detenevano il monopolio delle relazioni con le istituzioni[7]. Si pensi ad esempio alle grandi imprese di Stato o ai sindacati, questi ultimi a più riprese – pur in assenza di una legge ai sensi dell'art. 39 Cost. – direttamente coinvolti nelle decisioni principali, sino ad esserne divenuti corresponsabili.

A partire dalla fine degli anni '90, la situazione ha tuttavia cominciato a mutare in maniera decisa, anche in seguito alla ridefinizione delle partecipazioni pubbliche nell'economia e alla crisi e successiva ristrutturazione del sistema partitico, che ha visto la scomparsa di attori politici robusti e talmente strutturati da farsi essi stessi collettori di una pluralità di interessi. In questo contesto, hanno assunto sempre maggiore rilevanza soggetti esterni al sistema industriale e gestionale riconosciuto e hanno trovato spazio società di relazioni istituzionali e *lobbying*, che si sono poste come interlocutrici presso i decisori

nelle istituzioni politiche europee e italiane, Roma, Carocci, 2011, pp. 32 ss.

[6] Sul modello statunitense, v. in particolare R. Di Maria, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa*, Milano, Angeli, 2013.

[7] Per un'analisi della rappresentanza degli interessi organizzati, v. G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Torino, Giappichelli, 2015.

pubblici anche di realtà aziendali e sociali precedentemente escluse dai circuiti ufficiali.

Parimenti, anche le grandi aziende hanno affrontato processi di ammodernamento interno, volto ad esempio ad affiancare agli uffici legali interni tradizionalmente intesi, apposite strutture dedicate alle relazioni istituzionali in generale e al monitoraggio delle decisioni di interesse intraprese da Parlamento e Governo, in particolare.

L'interlocuzione con le istituzioni ha, dunque, subìto una crescente tecnicizzazione, che ha condotto alla graduale trasformazione di un modello di *lobbying* prevalentemente basato sulle relazioni e conoscenze dirette, e dunque sui soggetti maggiormente in grado di tesserne, a uno più basato sulle competenze relative a procedimenti, tempi e soggetti interessati, e quindi maggiormente concorrenziale.

Nel nuovo quadro dei rapporti fra partiti, istituzioni e privati che a tutt'oggi conforma un modello ancora non completamente delineato, affrontare il tema con una rinnovata attenzione e con un approccio di sistema risulta necessario, poiché lo spostamento nella direzione di un modello pluralista dovrebbe auspicabilmente essere accompagnato da una trasformazione dell'apparato di regole cui sono sottoposti decisori pubblici e gruppi di interesse affinché possa svilupparsi in maniera virtuosa[8].

In questo senso, il presente capitolo si strutturerà a partire dalla ricostruzione della collocazione del fenomeno della rappresentanza di interessi nel contesto delle democrazie pluraliste contemporanee (par. 2). Alla luce di ciò, verranno esposti i principi costituzionali che dovrebbero ispirare una regolamentazione del fenomeno medesimo (par. 3), illustrati i possibili strumenti e messi in evidenza i principali limiti giuridici all'introduzione di una normativa sia a livello nazionale (par. 4), sia regionale e locale (par. 5). Infine, si cercherà di definire il

[8] Auspica un intervento in tal senso T.F. Frosini, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, Forum online di «Quaderni costituzionali», 22 febbraio 2015.

quadro concettuale per una regolamentazione degli interessi come strumento per garantire più eguaglianza nella società e migliorare la qualità della democrazia (par. 6).

2. *La rappresentanza di interessi, tra forma di Stato e forma di governo*

Il tema della regolamentazione dei rapporti tra istituzioni e portatori di interesse riguarda prevalentemente il rapporto fra sfera pubblica e sfera privata piuttosto che essere collocabile nello svolgersi del circuito rappresentativo di natura politica che si sviluppa a partire dalle scelte del corpo elettorale e dalla dialettica tra organi rappresentativi e Governo. Ciò nonostante, grazie a particolari strumenti di partecipazione, intervento o stimolo diretto che possono essere introdotti – e che la nostra Costituzione e i regolamenti parlamentari in parte già contemplano – tale circuito ordinario della rappresentanza può essere integrato, aprendolo alle istanze sociali, e condizionato anche in maniera significativa.

In questo senso, la sfida di una regolamentazione assume una particolare rilevanza poiché implica un ripensamento di due concetti cardine degli Stati democratici contemporanei, quali la partecipazione e i suoi strumenti da un lato e la trasparenza dall'altro, sia per quanto riguarda le sue tutele, sia i suoi limiti.

Queste brevi considerazioni, unitamente a quelle più ampiamente illustrate nel capitolo precedente, impongono di volgere lo sguardo, anzitutto, in due direzioni.

Da un lato, il tema della struttura della rappresentanza di interessi riguarda il rapporto fra autorità e libertà[9], poiché il modo con cui si delineano e strutturano i rapporti fra i gruppi di pressione e le istituzioni certamente inerisce il rapporto fra governanti e governati, intesi in questo contesto non singolarmente ma collettiva-

[9] Su cui v. almeno M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2004.

mente, sotto forma di portatori di interessi di varia natura. Analizzare questo tema in una serie comparabile di ordinamenti può quindi certamente influire sul modo con cui si sviluppa la forma di Stato.

Il solo fatto che esistano interessi privati che rivendicano un ruolo attivo al di là dei circuiti tradizionali del sistema rappresentativo, infatti, sarebbe di per sé improponibile nel contesto del modello di forma di Stato liberale. Quel modello, infatti, era delineato rispetto alle esperienze passate, poiché caratterizzato da una concezione monolitica della rappresentanza basata sulla nazione, che non riconosceva il pluralismo politico e dunque tanto meno quello degli interessi privati. Gruppi di interesse che hanno la pretesa di influenzare le decisioni prese dagli organi dello Stato sono, invece, sintomo di una forma di Stato di tipo liberaldemocratico e democratico pluralista.

L'emersione di gruppi di interesse avviene tramite un processo dinamico ed evolutivo, che ha coinvolto e coinvolge la maggior parte delle esperienze democratiche contemporanee. Nel caso italiano, monitorarlo con attenzione può risultare di particolare interesse, poiché il modo con cui interagiscono con le istituzioni pubbliche può condurre a ulteriori evoluzioni della forma di Stato, soprattutto in un contesto di crisi di soggetti di intermediazione fra le istanze popolari e le istituzioni come i partiti, che rendono le *lobbies* interlocutori diretti di queste ultime.

Sotto un secondo profilo, il modo con cui viene strutturato il rapporto fra portatori di interessi e i decisori pubblici può altresì riguardare la modalità con cui una forma di governo viene a delinearsi. Infatti, le caratteristiche di un'eventuale regolazione possono determinare un'influenza marcata sul modo con cui viene allocato prima, ed esercitato poi, il potere politico tra i vari organi.

In dottrina è già stato messo in evidenza lo stretto nesso fra la struttura dei rapporti fra gruppi di pressione e organi costituzionali, sino a spingersi a sostenere che esso possa determinare diverse *qualificazioni* delle forme

di governo, al pari dei tentativi fatti in passato con riferimento alla struttura del sistema partitico. Nel contesto di una struttura formale – parlamentare o presidenziale, ad esempio – che non muta potrebbero, quindi, configurarsi modelli di forma di governo qualificabili come a interessi «trasparenti», «garantiti» o «oscuri» a seconda degli schemi che reggono il rapporto *lobby*/decisore pubblico[10].

Accanto a queste teorie si pongono interpretazioni più concentrate sul dato formale, le quali tendono invece a negare una valenza giuridica a soggetti più direttamente collocabili nel contesto del circuito rappresentativo come i partiti politici, preferendo concentrarsi sugli elementi giuridici rilevanti delle singole forme di governo e che le caratterizzano[11]. In questo senso, i gruppi di pressione potrebbero probabilmente caratterizzare il modo con cui una determinata forma di governo si atteggia, ma solo qualora siano oggetto di una regolazione giuridica e dunque di un conferimento formale di funzioni.

Appare ragionevole sostenere come nel contesto delle regole giuridiche formali sulla forma di governo, la struttura della rappresentanza degli interessi possa tuttavia determinare differenti modalità di funzionamento. Il modello di forma di governo non muta al variare di un profilo sostanziale, può infatti risultare ragionevole sostenere che il suo funzionamento ne sia influenzato, sia che si sia di fronte a una regolamentazione dei rapporti fra decisori pubblici e rappresentanti di interessi, sia che l'ordinamento ne sia privo. In misura ancora maggiore in presenza di partiti politici non più in grado di fungere da filtro delle decisioni sia in entrata sia all'interno delle assemblee rappresentative.

[10] Il riferimento è in particolare a P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit., in particolare pp. 88 ss., il quale fa derivare queste tre declinazioni delle forme di governo, rispettivamente, da tre distinti schemi: regolamentazione-trasparenza, regolamentazione-partecipazione e regolamentazione-strisciante.

[11] Si fa in particolare riferimento a quanto sostenuto in M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2010, in particolare pp. 587 ss.

In questa ottica, si potrebbe tentare, dunque, isolando i principi costituzionali di riferimento, di delineare i tratti fondamentali di un modello di regolamentazione equilibrato.

3. *Costituzione e rappresentanza di interessi*

Un'operazione di collocazione del fenomeno della rappresentanza degli interessi nel contesto del nostro ordinamento costituzionale non è opera particolarmente agevole. Si è detto infatti che tale attività si colloca a cavallo fra forma di Stato e forma di governo. Le sue caratteristiche, pur non collocandosi direttamente nel cuore del circuito della rappresentanza politica, contribuiscono a definire i contorni di ambedue questi concetti, a maggior ragione quando si sia in presenza di norme di regolamentazione che pongono in essere dei vincoli di natura formale. Si è inoltre accennato al fatto che il fenomeno della rappresentanza di interessi investe sia problematiche relative agli strumenti di partecipazione predisposti dallo Stato, sia tematiche collegate alla trasparenza del sistema democratico rappresentativo e che, anzi, a talune condizioni, porre l'accento in maniera più o meno marcata su l'uno o sull'altro possa anche influenzare le modalità di funzionamento della forma di governo.

Per queste ragioni, in questa sede il tema della rappresentanza degli interessi nel nostro ordinamento costituzionale viene affrontato ponendo attenzione almeno su quattro profili: l'ambito soggettivo, gli strumenti di partecipazione, la trasparenza delle istituzioni e, infine, le modalità di comportamento poste in capo agli attori pubblici.

La Costituzione fornisce alcuni agganci testuali che ci consentono, in via interpretativa, di individuare quali siano i principi posti per riconoscere e tutelare i gruppi di pressione. È necessario assumere che i diritti inviolabili dell'uomo gli vengono riconosciuti e garantiti sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua

personalità (art. 2); che l'articolo 3, comma 2, riconosce un diritto di partecipazione finalizzato al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale nel contesto di uno Stato non più neutrale, ma attivamente impegnato nella rimozione delle diseguaglianze; che l'articolo 18 sancisce il diritto di associarsi liberamente per tutti i cittadini e che questo trova una sua più specifica declinazione all'articolo 49, il quale fonda un diritto di partecipazione di carattere generale, che può andare oltre la forma partitica tradizionale.

In questo quadro, si possono probabilmente considerare i portatori di interessi, singoli o in forma associata, come soggetti legittimati a partecipare alla vita delle istituzioni in un contesto di pluralismo politico diffuso, con lo scopo di influenzarne le principali decisioni per il perseguimento dei propri fini. La Corte costituzionale non ha avuto modo di intervenire strettamente sul punto, anche se è probabilmente utile richiamare ad esempio la sentenza n. 290 del 1974 con cui ha considerato, pur nel contesto di un'attività costituzionalmente tutelata come lo sciopero, legittimi tentativi di influenzare e di esercitare pressione da parte di gruppi sociali sulle istituzioni al fine di adottare taluni atti di natura politica.

Considerare le *lobbies* sotto il profilo associativo e prendendo in considerazione l'ipotesi che ad esse vengano riconosciute formali prerogative di interlocuzione con i decisori pubblici conduce probabilmente a domandarsi se esse possano essere considerate come delle vere e proprie formazioni sociali ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione. Il quesito non ha ottenuto una risposta univoca in dottrina[12], poiché l'estrema variabilità dei fini che si pongono i gruppi di pressione rende l'operazione non

[12] Pare propendere per ricomprendere i gruppi di pressione all'interno delle formazioni sociali ad esempio P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit.; *contra* E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1989, che introduce differenze dal punto di vista teleologico considerando solo quelle «ove si svolge la personalità dell'uomo».

agevole, soprattutto per quelli più direttamente riferibili a interessi commerciali o industriali. Pur tuttavia, un'eventuale differenziazione fra le realtà più naturalmente assimilabili alle formazioni sociali, poiché configurano una sede entro cui si svolge la personalità dell'individuo, e le altre, più prettamente orientate a fini particolaristici e dunque più distanti, potrebbe rivelarsi e contribuire, tra le altre cose, a porre in una luce diversa l'operato delle *lobbies* nel contesto costituzionale italiano.

Il secondo profilo di interesse riguarda invece gli strumenti di partecipazione che la nostra Costituzione delinea, come integrativi del circuito rappresentativo di natura politica.

Operano in questa direzione i tradizionali strumenti di democrazia diretta quali, da un lato, quelli che servono a stimolare il dibattito o a intervenire nella fase dell'iniziativa, come il diritto di petizione sancito dall'articolo 50 o il diritto di iniziativa popolare sulle leggi che la Costituzione assegna a 50.000 elettori (art. 71); dall'altro, invece, si rinvengono strumenti di deliberazione diretta del popolo, che la nostra Costituzione individua nei referendum, di cui i più importanti sono quello abrogativo (art. 75) e costituzionale (art. 138).

Ma ciò non esclude che si possano introdurre anche altre e nuove modalità di interazione e incontro fra le istituzioni, i gruppi di pressione e l'associazionismo in generale, senza che ciò determini un affievolimento dei margini di manovra degli organi e dei decisori politici. Tale considerazione ha avuto occasione di essere portata all'attenzione della Corte costituzionale, in esito all'impugnativa del Governo dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, dove venivano rafforzati due istituti che andavano nella direzione appena illustrata, come l'istruttoria pubblica degli atti e la consultazione di soggetti esterni nei procedimenti interni. La Corte costituzionale (sent. n. 379 del 2004) ha dichiarato tali previsioni sia legittime, sia potenzialmente utili al rafforzamento del circuito decisionale, oltre che liberamente disciplinabili da ogni regione nel contesto di quell'autonomia statutaria in tema

di principi di organizzazione e di forma di governo ai sensi dell'articolo 123 su cui si tornerà a breve. Analogamente, in un'altra occasione (sent. n. 372 del 2004), ha considerato plausibile una modulazione dei *quorum* dei referendum abrogativi regionali più rispondente ai reali flussi partecipativi.

La peculiare natura della disciplina dell'istruttoria legislativa, demandata in ampia parte alle determinazioni dei Regolamenti interni di Camera e Senato dalla Costituzione, impone poi che si prendano in considerazione anche le disposizioni in essi contenuti per comprendere la portata degli strumenti partecipativi. Sia per dare attuazione e per integrare le disposizioni costituzionali – sia per quanto riguarda la petizione, sia l'iniziativa popolare – sia per garantire una maggiore partecipazione alle decisioni politiche nelle fasi endo-procedimentali esse sono infatti fondamentali. Si pensi in quest'ultimo caso[13] all'istituto delle audizioni e delle indagini conoscitive, che spesso consentono agli operatori interni di interrelarsi direttamente con portatori di interessi ed esperti ovvero ai profili negoziali della decisione pubblica[14].

Il terzo profilo riguarda il principio della trasparenza dell'azione delle istituzioni pubbliche e, ai nostri fini, può essere declinato lungo tre principali assi, riferendosi all'attività legislativa, all'azione di governo ovvero all'attività amministrativa in senso stretto.

Preliminarmente, va riconosciuto che la trasparenza e la conoscibilità delle decisioni siano oramai un tratto fondamentale di democraticità[15].

[13] V. *amplius* il contributo di Cimino in questo Rapporto.

[14] V. il recente U. Ronga, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018 nonché, con profilo più ampio, E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

[15] V. *amplius* M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV agg., Milano, Giuffrè, 2000, p. 1.

Per quanto riguarda l'attività legislativa, la disciplina costituzionale è dunque particolarmente stringente ed esplicita, poiché l'architrave su cui poggia è l'articolo 64, comma 2, che impone la regola della pubblicità delle sedute delle camere. Da esso, in via interpretativa, è ormai pacificamente accettato come il principio di trasparenza dei lavori debba estendersi a tutti i procedimenti legislativi di natura deliberativa decisiva, pur non potendosi automaticamente imporre a tutti i procedimenti interni interlocutori[16].

Questa necessità di rendere trasparente procedimento e contenuto delle leggi si riverbera inoltre anche nel regime della pubblicazione, per esplicita previsione costituzionale, sia degli atti di rango primario – le leggi (art. 73, comma 3), i decreti-legge (art. 77, comma 2) e le leggi regionali (art. 123, comma 1) – sia delle sentenze della Corte costituzionale (art. 136, comma 2).

Per quanto attiene, invece, alla trasparenza dell'azione del Governo, questo principio non trova un preciso aggancio testuale in Costituzione, con tutta probabilità poiché insito nel rapporto fiduciario che deve sussistere tra lo stesso e le assemblee rappresentative nella nostra forma di governo parlamentare, e dunque può essere esteso, pur con modalità parzialmente diverse[17], anche agli atti di natura normativa del Governo.

Infine, la trasparenza dell'azione amministrativa può essere considerata un principio che riceve una tutela costituzionale implicita, sia attraverso un'interpretazione degli articoli 97 e 98 – con particolare riferimento ai concetti di imparzialità e di buon andamento – sia da una lettura sistematica dei principi costituzionali. A partire, infatti, da un passaggio dalla forma di Stato liberale ad

[16] Proprio sulla declinazione del principio di trasparenza nelle diverse fasi del procedimento legislativo, mi sia consentito il rinvio a M. Rubechi, *La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari*, in G.L. Conti e P. Milazzo (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa, Pisa University Press, 2017, pp. 189 ss. e alla relativa dottrina citata.

[17] V. in merito il contributo di Morettini in questo Rapporto.

una democratico pluralista che implica un ruolo attivo dello Stato nella rimozione delle diseguaglianze, si è vieppiù delineato un diritto fondamentale dei cittadini alla democraticità della pubblica amministrazione, che non dovrebbe per l'appunto passare per la sua trasparenza[18].

L'ultimo profilo richiamato investe le modalità comportamentali cui gli attori politici, da un lato, e i rappresentanti del corpo burocratico, dall'altro, debbono attenersi nell'esercizio delle loro funzioni. Viene dal combinato disposto degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione, infatti, sia il dovere di fedeltà alla Repubblica sia il dovere di adempiere alle funzioni pubbliche con disciplina e onore, al servizio esclusivo dello Stato. Queste disposizioni costituzionali, dunque, consentirebbero di intervenire sulle modalità da seguire per vincolare i decisori pubblici a codici etici o di condotta[19] che meglio consentano di attuarle.

Il quadro costituzionale tratteggiato permette dunque certamente di estendere la portata degli istituti partecipativi così come di regolamentare il fenomeno della rappresentanza di interessi, aumentando il livello di trasparenza dei procedimenti decisionali.

Nel contesto appena delineato, una regolamentazione che miri a disciplinare il rapporto fra i gruppi di pressione e le istituzioni è quindi perfettamente in linea con il nostro sistema democratico, poiché permette di valorizzare gli istituti rappresentativi senza sostituirsi ad essi. La possibilità che i gruppi di interesse possano influenzare i decisori pubblici si trasforma infatti in una linfa importante di informazioni – spesso tecniche[20] – per questi ul-

[18] Si veda in merito C. Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, in L. Califano e C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, in particolare pp. 19 ss.

[19] Sulla regolamentazione recentemente introdotta alla Camera v. S. Sileoni, *Il codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in Osservatoriosullefonti.it, 2, 2016.

[20] Su cui v. A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

timi, che è possibile regolamentare sia potenziando il versante partecipativo delle istituzioni, sia il livello di trasparenza dei procedimenti medesimi, nel punto di equilibrio che il legislatore deciderà di fare proprio a seconda del suo discrezionale apprezzamento della realtà sociale.

L'obiettivo è quello di contribuire al miglioramento della qualità e della democraticità delle decisioni prese sia perché una maggiore trasparenza consente ai cittadini di conoscere quali sono gli interessi in gioco e come questi si siano interrelati con le sedi di decisione pubblica sia perché una partecipazione regolata e concorrenziale può fornire ai decisori pubblici le informazioni necessarie per compiere scelte rilevanti per la vita dei cittadini con la necessaria consapevolezza.

4. *La regolamentazione del fenomeno della rappresentanza di interessi: il livello nazionale*

La configurazione di una disciplina da introdurre a livello nazionale comporta due ordini di considerazioni, la prima inerente i soggetti destinatari, la seconda la fonte da impiegare per un'eventuale regolamentazione.

I soggetti produttori di decisioni aventi natura normativa e suscettibili di interessare l'intera collettività sono naturalmente il Parlamento, il quale approva la legge, strumento principale attraverso cui si esprime la sovranità popolare, e il Governo, che tendenzialmente è tenuto ad attuare o applicare le disposizioni di legge, sia attraverso la fonte regolamentare, sia per il tramite di atti aventi forza di legge.

E dunque pare ragionevole predisporre strumenti regolatori sia a livello parlamentare, sia governativo, al fine di individuare con chiarezza i soggetti coinvolti, le eventuali modalità di accesso alle sedi e gli strumenti idonei a garantire un adeguato bilanciamento tra partecipazione e trasparenza delle decisioni.

Un eventuale intervento ispirato a principi di economicità e di razionalizzazione suggerirebbe probabilmente

di introdurre una normativa unitaria, poiché semplificherebbe i procedimenti sia per i portatori di interessi che potrebbero eventualmente registrarsi una sola volta, sia per le diverse amministrazioni pubbliche interessate, tramite l'individuazione di un procedimento unico.

Pur tuttavia il principio degli *interna corporis* del Parlamento sancisce la sua autonomia rispetto a qualsiasi altro organo, che gli deriva dall'essere configurato come il luogo all'interno di cui trova sede la sovranità popolare. Ciò impone che l'Assemblea legislativa debba autonomamente procedere a una propria regolazione e dunque rende non agevole intervenire per questo soggetto unitamente ad altri. Anzi, probabilmente neanche un intervento legislativo che pretendesse di intervenire in via esclusiva sulla materia potrebbe raggiungere gli esiti sperati, considerando la riserva di regolamento per l'organizzazione interna che l'articolo 64 della Costituzione pone.

Per quanto riguarda i ministeri, invece, non è irragionevole pensare che una fonte di rango primario individui un'unica sede di controllo, istituendo altresì, ad esempio, un solo Registro e fissando obblighi cui portatori di interessi e decisori pubblici debbano attenersi. In passato si è, infatti, a più riprese intervenuti in merito in tal modo, con riferimento ad esempio alle disposizioni legislative relative al loro numero o alle competenze dei ministeri.

Per quanto riguarda la tipologia di fonte da impiegare, a livello di governo non v'è dubbio che una disciplina unitaria possa essere dettata con norme di rango primario, le quali ben potrebbero anche istituire un Registro dei portatori di interessi unico, declinato a seconda dei diversi settori di competenza dei ministeri. Le singole amministrazioni potrebbero darne attuazione con propri atti senza generare particolari, ulteriori, oneri burocratici, se non quelli legati alla regolamentazione dell'accesso alle sedi o la predisposizione dell'agenda dei decisori.

Il livello parlamentare presenta, invece, una complessità maggiore poiché potrebbe comportare un intreccio di fonti, regolamentare e legislativa, a seconda di quali siano gli ambiti di intervento su cui si intende insistere.

A livello di principio, infatti, la legge potrebbe porre alcuni profili omogenei e il regolamento intervenire eventualmente per gli aspetti applicativi, ma si tratta di una valutazione da effettuare caso per caso, a seconda della materia e del tipo di intervento.

Verificate talune condizioni, potrebbe addirittura non essere nemmeno necessario un intervento di rango regolamentare, ben potendo le camere impiegare altri atti interni. Come mostra, infatti, la vicenda legata al primo Registro dei portatori di interesse istituito presso la Camera dei deputati nella XVII Legislatura, il diritto parlamentare è caratterizzato da una flessibilità di strumenti tale da consentire anche l'impiego di una delibera dell'Ufficio di Presidenza di un testo redatto dalla Giunta per il regolamento, come avvenuto nel caso richiamato.

Il tema più problematico del punto di vista applicativo è poi costituito dalla natura bicamerale del nostro Parlamento, poiché il principio degli *interna corporis* non va inteso come riferito al Parlamento nel suo complesso ma piuttosto a ciascuna delle due camere che lo compongono: in considerazione della legittimazione popolare, ognuna di esse gode di autonomia decisionale sulla disciplina dell'organizzazione interna. Non è infatti un caso che nella XVII Legislatura solamente la Camera dei deputati abbia introdotto una regolamentazione, mentre il Senato a tutt'oggi non abbia mostrato dei passi decisivi in tal senso.

Pur tuttavia, analogamente ad altri profili interni di vita delle istituzioni – come ad esempio quelli riferiti ai servizi bibliotecari ovvero, seppur in forma più embrionale, al personale – una soluzione che parrebbe praticabile potrebbe essere quella di un accordo fra, ad esempio, gli Uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento al fine di dotarsi di una regolamentazione omogenea che attui i principi contenuti in una legge di sistema, eventualmente prevedendo un lavoro istruttorio congiunto delle rispettive Giunte per il regolamento.

5. *... il livello regionale e locale*

Un'ipotesi di regolamentazione della rappresentanza di interessi probabilmente oggi difficilmente potrebbe prescindere dal prendere in considerazione anche i livelli subnazionali, quali soggetti decisori di primo piano, sia per quanto riguarda quelli dotati di competenze legislative – le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano – sia per il livello comunale e di area vasta, sino a giungere al profilo, che presenta una serie di peculiarità marcate, di Roma Capitale.

Per quanto riguarda le regioni, in seguito in particolare alla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, esse sono dotate di una potestà normativa di rango primario, che pone gli atti fondamentali da esse adottati sullo stesso piano di quelli dello Stato.

In quel contesto, sono stati inoltre ampliati i loro ambiti di competenza, sanciti dall'articolo 117 della Costituzione, il quale riconosce alle regioni competenze proprie di riparto degli ambiti materiali. Parimenti, è stata decisamente rafforzata la loro autonomia organizzativa, per il tramite dell'articolo 123 della Costituzione che stabilisce che le regioni possano darsi autonomamente uno statuto, al quale viene demandato il compito di disciplinare la forma di governo, i profili organizzativi interni oltre che i referendum e l'iniziativa popolare[21], nel rispetto esclusivamente della Costituzione e non più delle leggi dello Stato.

Si tratta con tutta evidenza di un ampliamento degli ambiti di intervento delle regioni, che ora detengono poteri decisionali propri molto marcati e che dunque po-

[21] Il tema dei margini di autonomia e di manovra delle regioni nella determinazione della forma di governo ha stimolato un ampio dibattito in dottrina. Costituiscono un chiaro esempio oltre ai numerosi contributi apparsi su riviste scientifiche, i cinque lavori monografici specificamente dedicati al tema editi nel 2010, al termine della seconda consiliatura statutaria, di A. Buratti, S. Catalano, S. Maccabiani, M. Rubechi e N. Viceconte.

trebbe suggerire di estendere ad esse un'eventuale regolamentazione statale sulla rappresentanza degli interessi.

Tale considerazione si scontra, tuttavia, con il conferimento di una profonda autonomia nella strutturazione dei modelli e dei processi decisionali, oggi appannaggio quasi esclusivo dei legislatori regionali. Questo vale soprattutto con riferimento alla disciplina delle regole di funzionamento dei consigli regionali, poiché all'interno di essi, analogamente al Parlamento nazionale, trova spazio e sede propria la sovranità popolare (sentt. n. 106 e 306 del 2002 della Corte costituzionale), in virtù della loro elezione a suffragio universale e diretto.

In assenza di un preciso aggancio testuale nell'articolo 117 della Costituzione, probabilmente un'eventuale legge statale potrebbe risultare priva della competenza necessaria, poiché il Titolo V della Costituzione è stato sino ad oggi interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come canone ermeneutico di eventuali conflitti fra livelli di governo diversi[22]. La disciplina dei rapporti fra gruppi di pressione e decisori pubblici a livello regionale difficilmente, infatti, potrebbe configurarsi come un interesse altro rispetto a quello regionale stesso.

L'introduzione di un'unica disciplina nazionale pare dunque problematica dal punto di vista del quadro costituzionale vigente, il che ha suggerito a talune regioni – *in primis* la Toscana, ma in seguito molte altre, come la Calabria e, recentemente, la Puglia[23] – di intervenire con proprie leggi. Questo non esclude tuttavia una disciplina unitaria, che tenti di uniformare almeno i principi comuni facendo leva o sulla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. *e*) o sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti

[22] La dottrina sulla giurisprudenza costituzionale degli anni successivi all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 è sconfinata. Per la ricostruzione delle materie sulla base degli interessi v. almeno S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

[23] Per un'analisi delle proposte a livello regionale si rinvia al contributo di Pracilio.

i diritti civili (lett. *m*), lasciando poi un congruo margine alle stesse regioni per intervenire in adeguamento. Anzi, qualora, ad esempio, si intendesse regolamentare la figura professionale del lobbista, un intervento statale in materia risulterebbe necessario anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale[24], che riserva alla legge dello Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti, e l'istituzione di nuovi albi.

L'ipotesi di una legge statale dovrebbe auspicabilmente essere accompagnata e rafforzata da un'intesa a livello di Conferenza Stato-Regioni, per coordinare gli interventi attuativi. Uno di questi interventi potrebbe riguardare il Registro unico dei rappresentanti di interessi istituito a livello nazionale, ma articolato su base regionale, per ridurre in via negoziale i potenziali margini di conflittualità e da meglio valorizzare il principio di leale collaborazione.

A livello degli enti locali, una disciplina del fenomeno della rappresentanza di interessi pare, invece, problematica dal punto di vista sostanziale, più che formale, in ragione della natura di prossimità che gli enti locali assumono e dunque della sovrapposizione fra rappresentanza politica e amministrativa che essi determinano.

Un ragionamento più articolato può invece essere svolto a livello di area vasta, con particolare riferimento alle città metropolitane, così come configurate dalla legge n. 56 del 2014, poiché intervengono su un territorio sufficientemente ampio da giustificare una regolamentazione della rappresentanza di interessi ragionevole.

Una disciplina potrebbe certamente essere introdotta con un intervento nazionale facendo leva sull'articolo 117, comma 2, lett. *p*) che attribuisce allo Stato la competenza sui metodi di elezione, gli organi e le funzioni fondamentali degli enti locali. Anche in questo caso, tut-

[24] Si fa in particolare riferimento alla sentenza n. 355 del 2005 relativa all'istituzione della figura professionale del naturopata del benessere.

tavia, potrebbe essere utile ragionare su un intreccio di competenze fra la legislazione statale e l'implementazione a livello di ciascuna realtà locale, tenendo conto degli interessi diversi e significativamente territorializzati che vengono in rilievo, nonché della possibile interazione con ambiti di competenza regionale.

Un ragionamento a parte suggerisce Roma Capitale, il cui peculiare *status* garantito dalla Costituzione potrebbe probabilmente consentire l'impiego dello strumento legislativo esplicitamente dedicato e previsto dall'articolo 114, comma 3, secondo periodo. Esso fornirebbe peraltro un titolo di legittimazione robusto a un'eventuale disposizione di legge che volesse introdurre principi, anche stringenti, sulla disciplina dei rapporti fra gruppi di interesse e decisori pubblici alla Capitale della Repubblica.

6. *Rappresentanza degli interessi, qualità dei procedimenti decisionali e qualità del sistema democratico*

Tra forma di Stato e forma di governo, il tema della regolamentazione della rappresentanza di interessi lambisce alcuni fra i profili più sensibili delle moderne democrazie.

In un contesto, infatti, in cui i tradizionali soggetti politici attraversano una crisi di rappresentanza, l'emergere dei gruppi di pressione, quali soggetti che rivendicano un'interlocuzione con le istituzioni pubbliche al fine di influenzarne le decisioni, merita un approfondimento serio.

Si è visto come un intervento normativo in tema di rappresentanza degli interessi non sia affatto precluso dalla disciplina costituzionale, ma che anzi quest'ultima suggerisca di porvi mano, in modo da rendere più partecipative le nostre istituzioni in un contesto accresciuto di trasparenza.

Se strutturato in maniera equilibrata, un intervento regolativo rispondente a teorie liberaldemocratiche basate sulla tutela del principio pluralistico potrebbe piuttosto

condurre, nel nostro contesto costituzionale, a meglio valorizzare il principio di eguaglianza sostanziale, riducendo le posizioni di rendita di taluni soggetti storicamente forti e offrendo la possibilità a interessi tutt'ora esclusi di poter partecipare.

L'attività di rappresentanza di interessi è infatti caratterizzata da un intento persuasivo dell'azione medesima, che avviene per il tramite di un flusso di informazioni dirette al decisore pubblico, mirate a orientare le sue scelte. Il fatto che il sistema si apra a una pluralità di soggetti fa sì che la libera concorrenza regolata divenga uno strumento per garantire la qualità della decisione pubblica, che certamente passa da scelte più ponderate e meno precarie, poiché basate su una quantità maggiore di informazioni, soprattutto in un contesto quale quello attuale che contempla la coesistenza, accanto a regole tradizionali, di regole tecniche sempre più incisive.

Si tratta di limiti che impediscono una regolamentazione unica, quali prevalentemente il principio degli *interna corporis* che regge le assemblee rappresentative della nostra Repubblica e il riparto delle competenze legislative e la configurazione delle sfere di autonomia dei vari livelli di governo, in particolare regionali.

Non sono tuttavia dei limiti che impediscono l'introduzione di regole omogenee, poiché procedimenti negoziali sia nel dialogo fra le camere, sia fra i ministeri, sia anche fra le regioni, possono permettere di sviluppare, nelle opportune sedi, accordi e intese che portino a una semplificazione del sistema.

Una regolamentazione equilibrata del fenomeno lobbistico non dovrebbe risolversi nella mera repressione di comportamenti devianti, bensì nell'innalzamento della qualità delle decisioni pubbliche. In questo senso, a partire dall'organo dove la sovranità popolare trova la sua maggiore espressione, vale a dire le assemblee rappresentative nazionali, potrebbe essere avanzata l'ipotesi dell'istituzione di una *Commissione bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica*, come previsto nella Proposta di *italiadecide* in questo Rapporto, valo-

rizzando così anche la loro funzione di informazione e controllo. Composta da parlamentari e da rappresentanti delle regioni, un organismo di tal genere potrebbe infatti dar vita ad una sede pulsante, di monitoraggio, studio e valutazione delle iniziative intraprese e alla loro qualità, dando vita a un luogo stabile di interlocuzione con gli attori interessati, pubblici e privati.

CAPITOLO TERZO

LA REGOLAMENTAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

Questo capitolo esamina la regolazione della rappresentanza di interessi e le modalità di partecipazione di cittadini e gruppi di interesse ai processi decisionali nell'Unione europea. In particolare, viene analizzata la forma di *soft regulation* che disciplina la rappresentanza di interessi nel Parlamento e nella Commissione europea, anche a seguito dell'Accordo interistituzionale che ha approvato il Registro per la trasparenza e i codici di condotta a cui devono attenersi deputati, commissari e dipendenti della Commissione. Infine, sono analizzate le modalità di partecipazione di cittadini e gruppi di interesse al processo decisionale.

1. *Il funzionamento delle istituzioni UE rispetto ai gruppi di interesse*

La normativa dell'Unione europea influenza radicalmente la vita interna dei singoli Stati che ne fanno parte, per cui anche la disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi da parte degli Stati membri, pur tenendo conto delle specificità culturali, politiche e giuridiche, si deve attenere a quanto previsto dai regolamenti vigenti nelle tre principali istituzioni UE: Commissione, Consiglio e Parlamento.

Il Trattato sull'Unione prevede che le istituzioni comunitarie mantengano un rapporto costante con le associazioni rappresentative. Questo rapporto deve essere aperto, regolare e trasparente, in modo da consentire

Questo capitolo è stato redatto da Enrico Cerrini, ricercatore in Economia politica, e Giulio Di Donato, ricercatore in Filosofia del diritto e Storia delle dottrine politiche nell'Università di Salerno e, nella sua interezza, esso costituisce l'esito del lavoro comune dei due autori.

una partecipazione più ampia possibile, continuativa nel tempo e fondata su un'informazione completa dei cittadini. Il confronto con la rappresentanza degli interessi è ritenuto un supporto decisivo per gli organi legislativi chiamati a redigere norme specifiche per le quali è necessario avvalersi di esperti. Il legislatore deve essere messo nelle condizioni di comprendere quali siano i soggetti più autorevoli nelle materie specifiche e i *bias* contenuti nelle proposte sulla base degli interessi dei rappresentanti di interessi e dei loro finanziatori.

La Commissione, cui compete il potere di iniziativa legislativa, prima di avanzare proposte si accerta delle possibili conseguenze economiche, sociali e ambientali delle diverse alternative attraverso analisi di impatto che ne evidenzino i vantaggi, gli svantaggi e i costi. La Commissione consulta le parti interessate: organizzazioni non governative, gruppi di interesse, amministrazioni locali, imprese, associazioni e rappresentanti della società civile. Gruppi di esperti danno indicazioni sugli aspetti tecnici. I cittadini, le imprese e le organizzazioni possono partecipare alla procedura di consultazione attraverso il sito web consultazioni pubbliche.

Il Parlamento europeo e il Consiglio esaminano le proposte della Commissione e propongono emendamenti. Se il Consiglio e il Parlamento non riescono a trovare un accordo sugli emendamenti, si passa a una seconda lettura, nel corso della quale Parlamento e Consiglio possono riproporre emendamenti. Il Parlamento ha il potere di bloccare la normativa proposta se non trova un accordo con il Consiglio. Se le due istituzioni si trovano d'accordo sugli emendamenti, la normativa proposta può essere adottata. Sia il Consiglio che il Parlamento possono bloccare la proposta legislativa durante la lettura finale. Al fine di concordare un testo congiunto, durante le prime due fasi di lettura, le parti hanno la possibilità di incontrarsi in riunioni denominate «triloghi», a cui partecipano le tre principali istituzioni e che, secondo le organizzazioni di attivismo civico, presentano minori vincoli di trasparenza. Se l'accordo non viene raggiunto, viene

convocato un comitato di conciliazione in cui Parlamento e Consiglio si impegnano a concordare un testo entro 6 settimane.

Il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 ha attribuito pieni poteri in tema di bilancio al Parlamento, che può emendare le proposte che arrivano dalla Commissione su questa materia. Inoltre, il Parlamento svolge funzioni di indirizzo e di controllo politico sull'operato delle altre istituzioni europee, con l'approvazione della proposta di nomina del presidente della Commissione e dei commissari[1].

Il Parlamento europeo risente dell'assenza di partiti politici tradizionali radicati sul territorio. Nelle sue fila siedono gruppi che costituiscono la mera somma dei partiti nazionali, federati tra loro senza fondamenti programmatici comuni. Questa caratteristica del sistema di rappresentanza politica ridimensiona la capacità dei partiti politici di mediare gli interessi di parte per innalzarli a un livello generale e accresce il peso e la forza dei portatori di istanze particolari all'interno dei processi decisionali.

L'attività di rappresentanza da parte di gruppi di interesse avviene infatti prevalentemente attraverso la costruzione di alleanze trasversali tra deputati provenienti dai diversi schieramenti, a prescindere dalle differenze politiche, linguistiche e culturali. Una delle modalità più utilizzate è la promozione di intergruppi parlamentari, istituiti dalla conferenza dei capigruppo all'inizio di ogni Legislatura.

2. *Il lato della rappresentanza di interessi*

Oggi Bruxelles rappresenta la seconda città al mondo, dopo Washington D.C., per numero di rappresentanti di interesse presenti sul suo territorio. La guida *Lobby*

[1] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011.

Planet, redatta dalla Ong *Corporate Europe Observatory*, elenca le più importanti società presenti che, attraverso 25 mila rappresentanti di interessi, generano, secondo le stime, un giro d'affari di circa 1 miliardo e mezzo di euro[2]. La maggioranza dei portatori di interessi opera per conto di multinazionali e associazioni di categoria. Queste ultime possono rappresentare un solo settore industriale, come *European Chemical Industry Council*, o più settori, come *Business Europe*. Altre imprese si affidano a studi legali o agenzie di *lobbying,* come l'americana *Fleishman-Hillard* e la filiale belga di *Fti Consulting*.

L'efficacia dell'attività di *lobbying* non dipende solo dalla quantità di risorse economiche messe in campo, ma si basa anche sulla reputazione, sulla credibilità e sulla professionalità dei rappresentanti di interessi, oltre che sulla capacità di coinvolgere i media e l'opinione pubblica. Ong e *think tank* sono considerati due tipologie di rappresentanza di interessi particolarmente efficaci e per questo sono compresi nella guida *Lobby Planet*. Imprese e associazioni finanziano attività e ricerche di Ong, fondazioni e associazioni culturali per la loro capacità di promuovere efficaci campagne di informazione e sensibilizzazione in sede di relazione con la politica e con l'opinione pubblica.

Il Registro per la trasparenza. La necessità delle istituzioni di avvalersi dei contributi di esperti si intreccia con l'esigenza dei gruppi di interesse di rappresentare e far valere le proprie posizioni. Perché questo avvenga rispettando precisi criteri di trasparenza, pubblicità e comunicazione, il 23 giugno 2011 è stato costituito un Registro ufficiale dei soggetti e dei gruppi che svolgono attività di *lobbying* all'interno del Parlamento e della Commissione, con l'obiettivo di istituzionalizzare il ruolo di associazioni e gruppi d'interesse. Il Registro è stato istituito attraverso un primo Accordo tra Parlamento e Commissione, suc-

[2] La guida è consultabile all'indirizzo https://corporateeurope.org/lobbyplanet.

cessivamente rivisto col nuovo Accordo del 19 settembre 2014, che ha dato vita al Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea.

Il Registro per la trasparenza dell'Unione europea ha il merito di armonizzare l'iscrizione dei portatori di interesse che operano all'interno di Commissione e Parlamento, per cui la registrazione presso una delle due istituzioni è valida anche per l'altra. Allo stesso modo, il sito web collegato al Registro presenta i dati aggregati delle due istituzioni. Sono ammessi all'iscrizione organizzazioni e singoli individui, questi ultimi possono iscriversi a titolo individuale solamente se *freelance*. La registrazione è facoltativa e su base volontaria e sono previsti incentivi alla registrazione volti a bilanciarne la natura facoltativa. Per ottenere tali incentivi sono tenuti a iscriversi tutti i soggetti che svolgano attività di rappresentanza di interessi nei confronti del Parlamento e della Commissione europea. Rientrano nella rappresentanza di interessi tutte le attività volte a «influenzare direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dal luogo in cui sono condotte e dai canali di comunicazione impiegati». Per influenza diretta s'intende «influenza esercitata mediante contatto diretto o comunicazione diretta con le istituzioni dell'Unione o altra nazione che faccia seguito a tali attività». Per influenza indiretta si intende «influenza mediante il ricorso a vettori intermedi come i media, l'opinione pubblica, oppure conferenze o avvenimenti sociali mirati alle istituzioni dell'Unione». Non sono tenuti a iscriversi i partiti politici, le chiese in quanto tali, i servizi governativi o intergovernativi.

Il Registro suddivide i lobbisti in 6 sezioni:

- sezione 1: le società di consulenza specializzate, gli studi legali e i consulenti indipendenti;
- sezione 2: i lobbisti interni alle imprese e ai gruppi, le associazioni commerciali e di categoria, i sindacati e le associazioni professionali;

• sezione 3: le organizzazioni non governative;
• sezione 4: i centri studi, gli istituti di ricerca e gli istituti accademici;
• sezione 5: le organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose;
• sezione 6: le organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali e altri enti pubblici o misti.

Al 28 settembre 2018[3], figuravano 11.838 rappresentanti di interessi iscritti al Registro, costituiti da: 5.886 (49,7%) lobbisti interni e associazioni di categoria, commerciali e professionali (di cui 2.250 imprese e gruppi, 2.406 associazioni di categoria, 894 sindacati e 336 altre organizzazioni); 3.158 (26,7%) Ong; 753 (6,3%) società di consulenza specializzata; 126 (1,1%) studi legali e 345 (2,9%) consulenti indipendenti; 587 (5%) centri studi e di ricerca e 339 (2,9%) istituti accademici; 589 (5%) organizzazioni rappresentative di istituzioni locali; 55 (0,5%) organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose. Nell'ultimo quinquennio gli iscritti sono raddoppiati, una crescita che ha riguardato pressoché tutte le categorie – ad eccezione delle chiese e comunità religiose – con la punta più elevata registrata dalle società di *lobbying* professionale.

Le organizzazioni registrate devono dichiarare se appartengono o partecipano all'attività degli intergruppi dell'EuroParlamento. In questa Legislatura sono stati istituiti 28 intergruppi, 7 dei quali composti da più di 100 membri. La pagina web del Parlamento europeo ne fornisce un elenco dettagliato. Gli intergruppi a cui aderiscono più deputati sono Cultura e turismo e Diritti Lgbt, alcuni si riferiscono a settori generici come Sport o Giovani, altri si rivolgono ad ambiti più specifici come We-

[3] Si veda http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=it&reference=REVIEW_OF_THE_REGISTER e http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=it&action=prepareView.

stern Sahara. Ne esiste anche uno in materia di trasparenza[4].

Obblighi. I portatori di interessi devono sottostare a obblighi. Il primo è l'adesione al codice di condotta, il cui ambito di applicazione si estende a tutti i rappresentanti di interessi che interagiscono con le istituzioni sia che fungano da rappresentanti un'unica volta o più volte, registrati o meno. Il codice impone il rispetto di una serie di obblighi: i lobbisti devono dichiarare il proprio nome e quello dei propri clienti, oltre che gli interessi rappresentati; non devono ottenere informazioni con pressioni indebite o comportamenti scorretti; non devono millantare relazioni di carattere formale con organi e membri dell'Unione europea; devono assicurare la completezza e la veridicità delle informazioni inserite nel Registro; non devono commercializzare documenti ottenuti dalle istituzioni europee; non devono indurre il personale delle istituzioni europee a contravvenire a qualsiasi regola o codice etico; non possono assumere figure interne all'*entourage* dei deputati senza il consenso dei parlamentari stessi.

I soggetti registrati sono tenuti a presentare una serie di dichiarazioni, sulla base e con il supporto di una guida per la compilazione della registrazione. Ciononostante, alcune dichiarazioni non sono di facile interpretazione. Un esempio è la definizione dei costi di *direct lobbying*, che comprendono le spese per il personale, quelle d'ufficio e amministrative, i costi interni di esercizio, le spese di rappresentanza, quelle per consulenti esterni e le quote di adesione alle associazioni di categoria. Se sono ben definite le categorie di spesa, meno chiara è la loro imputazione alle attività indirette di *lobbying*. La guida prevede che le spese d'ufficio debbano essere calcolate pro rata: se su 25 dipendenti solo 5 sono impiegati in attività di *lobbying*, allora devono essere rendicontate spese pari a

[4] Si veda il dossier di Openpolis, http://minidossier.openpolis.it/2017/01/Vedo_non_vedo.

un quinto dell'affitto e delle spese di pulizia. Non è facile però identificare quanti dipendenti impiegati a Bruxelles svolgano attività di *lobbying* e per quanto tempo. Di conseguenza ormai quasi tutte le grandi imprese preferiscono includere nel calcolo dei costi dell'attività di *lobbying* l'insieme di tutte le spese sostenute a Bruxelles.

La rendicontazione delle spese è più stringente per le società di consulenza e gli studi legali che devono indicare il fatturato totale della loro attività e le aziende finanziatrici. Al contrario, i rappresentanti di comunità religiose, Ong e centri studi devono pubblicare soltanto il proprio bilancio e la ripartizione degli importi per principali finanziatori.

Le organizzazioni devono fornire informazioni puntuali sul personale impiegato. Oltre al numero di persone che partecipano alle attività di *lobbying*, deve essere dichiarato il numero di quanti fruiscono di un titolo di accesso all'EuroParlamento e ai suoi uffici, indicando nome e cognome delle persone accreditate. Non è prevista una relazione sulle attività esercitate dai soggetti registrati ma i dati trasmessi devono essere aggiornati annualmente.

Incentivi. La registrazione comporta per i lobbisti benefici differenti tra Parlamento e Commissione. Per il Parlamento, l'inserimento nel Registro garantisce la possibilità di accesso agevolato alle diverse sedi, la possibilità di organizzare manifestazioni nei locali del Parlamento e di partecipare e intervenire alle audizioni. Per la Commissione, la registrazione è condizione per incontrare commissari e direttori generali che sono tenuti a rendicontare gli incontri con i rappresentanti di interessi accreditati. L'iscrizione garantisce anche la priorità ai soggetti registrati di partecipare ai gruppi di esperti[5] e di accedere

[5] I gruppi di esperti sono organi consultivi istituiti dalla Commissione, ai quali questa attinge per ricavare conoscenze di carattere specialistico. Tali organi sono composti da membri sia del settore pubblico che privato. Forniscono consulenza alla Commissione per quanto riguarda: la preparazione di proposte legislative e iniziative politiche,

a determinate informazioni in occasione di consultazioni pubbliche. Inoltre, è previsto l'accesso facilitato ai documenti discussi in plenaria, senza dover ricorrere a canali e fonti informali. Entrambe le istituzioni mettono a disposizione il proprio patrocinio e specifiche *mailing list* a favore delle associazioni registrate.

Vigilanza e attuazione. La vigilanza è formalmente esercitata da unità tecniche costituite presso i Segretariati della Commissione e del Parlamento, che presentano alle istituzioni di competenza una relazione annuale sulle attività di *lobbying*. Il Segretariato congiunto del Registro per la trasparenza (Scrt) pubblica la guida per la compilazione del Registro e monitora la qualità delle informazioni contenute. Il Scrt è una struttura operativa composta da funzionari appartenenti a entrambe le istituzioni e coordinata da un capo unità presso il segretario generale della Commissione.

I controlli sull'attendibilità dei dati contenuti nel Registro sono effettuati a campione, per motivi di limitazioni di *budget* del Segretariato, e di conseguenza, le sanzioni decretate ai lobbisti inadempienti sono rare[6]. La vigilanza passa prevalentemente per le organizzazioni di attivismo civico, i cosiddetti *watchdog*, che si occupano del

la preparazione di atti delegati, l'attuazione della legislazione, dei programmi e delle politiche dell'UE, la preparazione di atti di esecuzione in una fase iniziale, prima che siano trasmessi al comitato a norma del Regolamento (UE) n. 182/2011. Tali contributi non sono vincolanti per la Commissione, che conserva la piena indipendenza. Inoltre, questi gruppi non costituiscono la sola fonte di esperti della Commissione, la quale ricorre anche a studi, agenzie europee, libri verdi, consultazioni pubbliche, audizioni, ecc.

[6] Le sanzioni comminate dal Scrt sono di due tipi: la notifica del riconoscimento dei fatti in caso di immediata rettifica del comportamento illegittimo, e la radiazione temporanea collegata alla revoca dell'accesso ai locali del Parlamento europeo in caso di reiterazione di tale comportamento. La radiazione viene annullata quando il rappresentante di interessi corregge il proprio comportamento, tranne nei casi più gravi in cui la radiazione può essere irrevocabilmente comminata per un periodo di uno o due anni.

controllo sulla trasparenza dei processi decisionali, come *Transparency International*, *Corporate Europe Observatory*, *Openpolis*, ecc.

L'accordo 2016, novità e resistenze. La Commissione ha indetto, tra marzo e giugno 2016, una consultazione pubblica online sul Registro per la trasparenza con un duplice obiettivo: valutare l'efficacia del Registro in vigore e raccogliere pareri e proposte per il suo miglioramento, e in particolare circa la sua trasformazione da volontario a obbligatorio. Il questionario comprendeva quesiti redatti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea. Sono pervenute oltre 1.750 risposte, il 55% da individui e il 45% da organizzazioni[7]. I risultati sono stati pubblicati sul sito del Registro della trasparenza. I partecipanti hanno manifestato soddisfazione per la situazione in materia di divulgazione dei dati. Numerosi partecipanti hanno però sottolineato le scarse informazioni che il Registro richiede alle Ong al momento di rendicontare le proprie attività, a fronte della mole di dati richiesta agli operatori commerciali e alle associazioni di categoria[8]. Altri intervistati hanno espresso dubbi in merito alla qualità dei dati forniti dagli operatori, per l'inadeguatezza di verifiche e controlli.

I risultati sono stati analizzati dalla Commissione e sono confluiti nella proposta di un nuovo Accordo interistituzionale adottata il 28 settembre 2016. La proposta contiene le basi di un nuovo regolamento che, se approvato, determinerebbe l'obbligatorietà dell'iscrizione e il coinvolgimento del Consiglio. Inoltre, rientrerebbero nell'ambito degli obblighi di trasparenza soggetti, politici e amministrativi, oggi esclusi come capi segreteria e capi ufficio di gabinetto. Inoltre, verrebbero introdotti mecca-

[7] Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary-report-public-consultation-transparency-register.pdf.

[8] G. Guarina, *Il registro per la trasparenza UE: obiettivi mancati e prospettive di riforma*, in Forum di «Quaderni costituzionali», 13 luglio 2016.

nismi sanzionatori più severi per chi viola le regole, come multe e il congelamento degli incarichi professionali. Infine, il nuovo regolamento aumenterebbe il novero delle informazioni finanziarie da rilasciare, con particolare riferimento ai rapporti tra portatori di interesse e istituzioni europee, come sovvenzioni, appartenenza a gruppi di esperti e a intergruppi parlamentari.

La Commissione europea ha annunciato, il 16 aprile 2018, l'avvio delle negoziazioni in vista dell'istituzione del Registro obbligatorio, auspicandone la conclusione prima delle elezioni europee del 2019[9], senza che sia stato effettuato ad oggi alcun passo avanti. Il nuovo regolamento non prevede una disciplina per l'agenda degli incontri tra parlamentari e lobbisti iscritti al Registro, osteggiata dai parlamentari europei che vi intravedono una lesione dell'autonomia nell'esercizio delle loro funzioni. Il nuovo regolamento non prevede nemmeno il *legislative footprint*, ovvero il resoconto del livello e del tipo di influenze cui viene sottoposto ogni singolo processo di produzione legislativa. Alcune Ong hanno lamentato l'assenza di obbligo di registrazione per governi e autorità subnazionali di paesi terzi, malgrado il riscontro di situazioni di opacità tra decisori pubblici europei e tali governi, come nel caso dell'inchiesta *The Azerbaijani Laundromat*[10].

Gli studi legali faticano ad accettare di essere inquadrati nella categoria di rappresentanti di interessi e di corrispondere ai doveri di rendicontazione, sollevando la questione dell'obbligo professionale di riservatezza verso i loro clienti. Le Ong preferirebbero avere minori obblighi di rendicontazione, appellandosi alle scarse risorse finanziarie delle quali teoricamente beneficerebbero rispetto ad altri soggetti.

[9] Si veda http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3381_en.htm.
[10] Si veda https://transparency.eu/the-eu-is-vulnerable-to-secret-lobbying/.

3. *Il lato della decisione pubblica*

Il Parlamento. Le istituzioni europee hanno proceduto ad autoregolare le proprie attività attraverso codici di condotta a garanzia dei principi di integrità e trasparenza. Il Parlamento ha approvato il proprio codice etico nel gennaio 2012, mentre la Commissione ha rafforzato il proprio nel gennaio 2018. Il codice di condotta del Parlamento precisa i termini di eventuali conflitti di interessi al fine di evitare che i deputati ricavino vantaggi finanziari dal proprio voto o dal proprio comportamento. In particolare, i deputati sono tenuti a effettuare dichiarazioni su: interessi finanziari, comprese le attività professionali svolte nel triennio precedente all'elezione e qualsiasi partecipazione a consigli di amministrazione di imprese o Ong; la partecipazione a eventi organizzati da terzi, comprese le spese di viaggio pagate da soggetti esterni; doni ricevuti quando rappresentano il Parlamento in veste ufficiale. I doni ricevuti a titolo personale di valore superiore a 150 euro non sono ammissibili. Le informazioni riguardanti i primi due punti sono pubblicate sui profili dei singoli parlamentari, mentre quelle relative a eventuali doni ricevuti devono essere trasmesse al presidente del Parlamento e confluiscono in un apposito Registro consultabile sul sito web. Riguardo alle *revolving door*, non esiste un periodo di *cooling off*[11], ma il parlamentare che, una volta cessato l'incarico, si dedicasse ad attività di rappresentanza di interessi perderebbe tutte le facilitazioni in termini di utilizzazione dei palazzi istituzionali e di accesso ai documenti. Un comitato consultivo vigila sulla condotta dei deputati e propone al presidente del Parlamento eventuali sanzioni per chi viola il codice.

[11] Periodo di tempo che deve intercorrere per il decisore pubblico tra la fine del suo mandato o incarico e l'inizio della sua attività come rappresentante di interessi.

La Commissione. Il codice di condotta della Commissione, più stringente rispetto a quello del Parlamento, stabilisce i comportamenti da tenere nei diversi casi specifici e prevede l'istituzione di un comitato etico indipendente. Il comitato è composto da tre membri selezionati dalla Commissione su proposta del presidente, i quali hanno il compito di emettere consigli e raccomandazioni riguardo alle materie disciplinate dal codice di condotta. In materia di *revolving door*, i funzionari apicali della Commissione sono soggetti a un periodo di *cooling off* di un anno, che raddoppia se riferito a ex commissari e triplica nel caso del presidente. I soggetti in questione devono informare la Commissione prima di iniziare un qualsiasi tipo di attività professionale, con l'eccezione delle professioni di carattere umanitario, politico e culturale. Inoltre, a prescindere dal parere pronunciato dalla Commissione sentito il comitato etico, non possono esercitare attività di rappresentanza di interessi all'interno della Commissione su questioni di cui erano responsabili durante il loro incarico.

Oltre a quanto già richiesto per i deputati, i commissari devono rilasciare dichiarazioni in materia di trasparenza riguardanti: le spese di viaggio per ogni missione effettuata; gli interessi finanziari del partner e dei minori sotto la loro tutela; tutti gli investimenti superiori a 10.000 euro; gli incontri con i rappresentanti di interessi iscritti al Registro per la trasparenza. È posto il divieto di incontrare chi non sia iscritto. I dettagli degli incontri con i lobbisti devono essere comunicati sul sito Internet della Commissione da parte dei commissari, dei componenti del loro gabinetto e dei direttori generali. La pubblicazione deve essere effettuata entro due settimane dalla data di incontro e deve contenere il nome dell'organizzazione, data, ora e sede dell'incontro, l'argomento trattato.

I commissari che si trovano in una situazione di potenziale conflitto di interessi devono darne comunicazione al presidente e astenersi da qualsiasi procedimento che veda coinvolta la propria condizione personale o professionale. I commissari sono inoltre tenuti a un uso accorto

e ragionevole del budget a disposizione del proprio ufficio, in particolare quando sono impegnati in missioni. Come i parlamentari, i commissari non possono accettare doni di valore superiore a 150 euro. Beni con valore di importo maggiore devono essere inviati al Dipartimento di Protocollo, che ne dà pubblicazione in un apposito Registro.

I commissari non possono esercitare, durante il loro mandato, altre attività professionali, anche a titolo gratuito, o funzioni pubbliche di qualsiasi natura. Fanno eccezione le attività di docenza su materie di interesse europeo, pubblicazione di libri e articoli, organizzazioni di conferenze e seminari, ruoli apicali ricoperti all'interno di fondazioni. Se questo tipo di attività dovesse essere remunerata con diritti d'autore, le risorse devono essere destinate a un'associazione di beneficenza.

I commissari possono partecipare alle vicende politiche dei propri paesi di appartenenza in quanto esponenti di partiti o sindacati. Se intendono candidarsi alle elezioni nazionali o giocare un ruolo di primo piano durante la campagna elettorale devono auto-sospendersi dal proprio ruolo fino alla data delle elezioni. Non possono infine rilasciare dichiarazioni a favore del proprio partito al di fuori delle tornate elettorali.

La pubblica amministrazione. I funzionari della Commissione sono tenuti al rispetto di un codice di buona condotta amministrativa, approvato nel 2001, coerente con un organismo che si presenta aperto, accessibile, cortese, obiettivo e imparziale. Il codice si basa su quattro principi di buona amministrazione, ovvero il rispetto delle leggi, l'assenza di discriminazione, la proporzionalità delle misure prese e la coerenza; e due linee guida sul comportamento dello staff, ovvero obiettività e imparzialità, oltre che il dovere di fornire informazioni quando richieste.

Il confronto con i rappresentanti di interesse si rende necessario ogni qual volta un atto normativo europeo lo richieda. In questo caso, la Commissione deve motivare

l'assunzione delle decisioni assunte, facendo riferimento alla fase di consultazione che ha accompagnato il procedimento di formazione delle leggi. Il codice delinea inoltre le modalità con cui la pubblica amministrazione risponde alle istanze provenienti da cittadini e operatori privati. Tutte le persone fisiche e giuridiche residenti nell'Unione europea possono fare reclamo in ordine alla violazione del codice di condotta dinanzi alla Commissione, la quale è tenuta a rispondere entro due mesi. Cittadini e organizzazioni possono infine rivolgersi all'*European Ombudsman*, organo indipendente che vigila sulle buone pratiche amministrative adottate dagli organismi UE fatta eccezione per la Corte di giustizia. L'*Ombudsman* si attiva in caso di irregolarità amministrativa, discriminazione, abuso di potere, assenza di risposta, rifiuto di accesso alle informazioni e ritardo ingiustificato.

L'Ufficio di Presidenza del Parlamento ha approvato il 7 luglio 2008 la *Guida ai doveri dei funzionari e agenti del Parlamento europeo*[12]. Tale codice di condotta è volto a chiarire i doveri professionali e deontologici già presenti in altri regolamenti, con particolare riferimento allo *Statuto dei funzionari delle Comunità europee*. Il codice del Parlamento è suddiviso in tre sezioni: doveri generali, doveri di servizio e relazioni con i cittadini.

I doveri generali sono tre: indipendenza, riservatezza e discrezione. Il dovere di indipendenza è a sua volta articolato in: ricevimento di doni, attività esterne e conflitto di interessi. I funzionari e gli agenti sono tenuti a richiedere ai propri superiori l'autorizzazione quando ricevono doni dal valore superiore a 100 euro. Il codice inoltre consiglia i dipendenti di scoraggiare le offerte di doni, in modo da prevenire pratiche di rappresentanza di interessi particolarmente aggressive. Funzionari e agenti devono inoltre richiedere un'autorizzazione specifica al momento di esercitare un'attività incompatibile con gli interessi dell'istituzione o che possa ostacolare l'esercizio delle proprie funzioni.

[12] http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency.

Il funzionario o l'agente non possono trattare questioni che rischino di coinvolgere i propri interessi personali, sia diretti che indiretti, mentre deve dichiarare immediatamente al segretario generale se risultano coinvolti gli interessi del coniuge. Durante un periodo di *cooling off* di due anni, i funzionari sono tenuti a dichiarare l'esercizio di una qualsiasi nuova attività professionale. L'autorità competente ha la possibilità di vietare l'attività che l'ex funzionario intende praticare, se legata al lavoro da esso svolto negli ultimi tre anni di servizio.

Il dovere di discrezione prevede che i funzionari debbano informare il Parlamento europeo quando si candidano a funzioni pubbliche elettive o ad alte funzioni politiche. I doveri di servizio si concentrano sul rapporto tra funzionari e pubblica amministrazione, e prevedono: disponibilità nell'esercizio delle proprie attività, assistenza e consiglio dei superiori, cooperazione con i colleghi, assunzione delle proprie responsabilità, osservazione delle leggi e dei regolamenti. Le relazioni tra i funzionari del Parlamento e i cittadini sono normate similmente a quanto già osservato nel caso della Commissione.

4. *La sorveglianza delle organizzazioni di attivismo civico*

Transparency International ha implementato la piattaforma online *Integrity watch*, che monitora e analizza dati e informazioni relative all'attività di rappresentanza di interessi[13]. La piattaforma è stata implementata a seguito delle politiche di trasparenza introdotte dalla Commissione e dal Parlamento europeo, valutate in termini positivi. Il rapporto *Lobbying in Europe*, stilato da *Transparency International* nel 2015, considera il livello di trasparenza raggiunto da Commissione e Parlamento ben al di sopra della media europea, mentre assegna al Consiglio un grado di trasparenza insoddisfacente. La piattaforma

[13] Si veda https://www.integritywatch.eu/.

Integrity watch pubblica i dati principali contenuti nel Registro per la trasparenza e nelle dichiarazioni dei commissari e dei parlamentari, tra cui le spese delle società di rappresentanza di interessi, gli incarichi e gli ulteriori stipendi dei membri del Parlamento e della Commissione sia attuali che delle passate legislature. Proprio la lista degli incarichi dei passati membri permette di conoscere lo stato delle *revolving door*, rendendo visibili i ruoli assunti in aziende private, istituti accademici e organizzazioni della società civile. Anche i dati sugli accrediti per il Parlamento e sugli incontri tra membri della Commissione e portatori di interessi contengono numerose informazioni.

5. *L'importanza della trasparenza*

Le regole finora descritte mirano alla trasparenza e alla pubblicità del processo decisionale, nella prospettiva di esporre le azioni delle istituzioni al giudizio e al controllo dell'opinione pubblica europea e di contrastare per questa via la crisi di consenso delle istituzioni europee. La trasparenza in materia di relazioni tra istituzioni europee e lobbisti è tuttavia solo un aspetto del problema. Gli organismi che si trovano ai vertici della struttura dell'Unione e che subiscono maggiormente l'influenza dei gruppi di interesse, come la Commissione europea, non sono di natura elettiva. Le elezioni europee rischiano inoltre di ridursi a test politici nazionali che non innescano una dinamica in cui sia chiaro il ruolo della maggioranza e quello dell'opposizione. Alcuni passi in avanti sono stati effettuati recentemente grazie all'approvazione della legge in materia di finanziamento dei partiti politici e della nuova legge elettorale.

Queste ultime determinazioni sono conformi alle indicazioni provenienti dal Trattato sull'Unione europea che attribuisce ai partiti politici europei la funzione di contribuire a «formare una coscienza politica europea e

ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». Il 26 aprile 2018, il Consiglio europeo ha approvato il testo del nuovo regolamento sul finanziamento dei partiti europei e sulle nuove procedure per la loro costituzione[14], mentre il 13 luglio lo stesso organo ha promulgato la nuova legge elettorale[15].

La riforma in materia di finanziamento elimina la possibilità per i partiti di utilizzare il sistema in modo improprio, costituendo molteplici partiti europei, ognuno dei quali ammissibile a ulteriori finanziamenti. Se, in precedenza, un partito europeo poteva essere formato da singoli deputati provenienti da stati diversi, il nuovo regolamento stabilisce che deve essere formato esclusivamente da partiti nazionali. Tale misura impedisce che singoli deputati eletti in partiti nazionali aderenti a determinati gruppi parlamentari europei, confluiscano in gruppi diversi con l'unico scopo di creare nuovi partiti europei che possano accedere a ulteriori fondi pubblici. La nuova legge si pone quindi l'obiettivo di dare concretezza ai gruppi parlamentari europei, i quali devono essere rappresentativi dell'elettorato e dei partiti nazionali, ed evitare la creazione di entità fittizie.

Le modifiche in materia di legge elettorale miglioreranno la trasparenza per quanto riguarda i legami fra i partiti europei e nazionali. I partiti nazionali dovranno infatti presentare chiaramente sui propri siti web il simbolo e il programma politico delle controparti europee. I partiti nazionali saranno inoltre incoraggiati a fornire informazioni sull'equilibrio di genere tra i propri eletti deputati al Parlamento europeo. Se la legge sul finanziamento evita la creazione di strutture inconsistenti, la legge elettorale aumenta la connessione tra partiti nazionali ed europei, in modo da rendere i cittadini maggior-

[14] Si veda http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/04/26/european-political-parties-revised-funding-rules-adopted/.

[15] Si veda http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/13/eu-electoral-law-new-rules-adopted-by-the-council/.

mente consapevoli della dinamica politica che si svolge a Bruxelles.

6. *Le consultazioni pubbliche*

Il Libro Bianco sulla *governance* del 2001 si è posto l'obiettivo di rafforzare la qualità democratica del processo decisionale UE riconoscendo i principi di buon governo, quali apertura, partecipazione e responsabilità. Il Trattato sull'Unione europea riconosce a cittadini e associazioni la possibilità di far valere dinanzi alle istituzioni comunitarie le proprie opinioni con riferimento ai settori di competenza[16]. La Commissione chiede regolarmente il parere dei cittadini e dei gruppi interessati quando elabora politiche e legislazioni dell'UE.

La consultazione pubblica del 2014 in merito alle *linee guida sulle consultazioni* ha evidenziato criticità per quanto riguarda la natura, la qualità e il livello di rappresentatività dei soggetti coinvolti nelle procedure di consultazione. Nel 2015 sono state pubblicate le *Linee guida sulla consultazione delle parti interessate*, le quali invitano a partecipare le parti interessate, compresi i privati cittadini, le imprese, le organizzazioni e le pubbliche autorità. La partecipazione si realizza esprimendo il proprio parere sul campo di applicazione, le priorità e il valore aggiunto delle nuove iniziative proposte dall'UE o sulle valutazioni di politiche e norme vigenti.

La partecipazione deve garantire la massima inclusività e svolgersi in un momento in cui è ancora in grado di influenzare le decisioni finali. Per questo la Commissione deve pubblicizzare la consultazione e i suoi contenuti e fornire riscontri dei contributi ricevuti, attraverso la loro pubblicazione accompagnata da un testo che chiarisce se e in che misura sono stati presi in considerazione.

[16] Si veda http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/07_analisi_dimpatto_processo_decisionale_europeo.pdf.

La Commissione è obbligata a ricorrere alla consultazione pubblica per alcune fasi preliminari dei processi decisionali come le analisi di impatto[17], i *green paper*[18] e i *fitness check*[19]. Gli *stakeholders* possono presentare commenti informali sulle valutazioni d'impatto iniziale e sulle nuove idee riguardanti le politiche e le norme comunitarie, e inviare commenti e pareri dopo la presentazione della proposta di legge della Commissione al Parlamento e al Consiglio.

Tutti i contributi sono recepiti dal portale *Contribuire al processo legislativo*[20] che è suddiviso in due sezioni: *Dì la tua sulle iniziative della Commissione* e *Formula dei suggerimenti per migliorare le leggi*. I suggerimenti possono essere presentati in qualunque momento, anche in forma anonima e da cittadini extracomunitari, e sono pubblicati online[21]. Vengono esaminati periodicamente dalla Commissione assieme ai rappresentanti delle diverse autorità nazionali, e successivamente il portale pubblica i *feedback* dei suggerimenti che non vengono accolti. La sezione *Dì la tua sulle iniziative della Commissione* raccoglie i *feedback* relativi alle iniziative in corso della Commissione in evoluzione[22], a seguito della registrazione di chi è interessato a intervenire entro un periodo di tempo prefissato. Al 28 settembre 2018 risultavano aperte 48 procedure. Tra le 48 procedure attivate, sono presenti 13 consultazioni che riguardano l'elaborazione di direttive comunitarie, valutazioni e misure potenziali, alle quali è

[17] Verificano l'opportunità di una futura azione legislativa e ne prevedono gli effetti e le possibili ricadute.

[18] Documenti in cui sono dichiarate intenzioni e finalità degli interventi.

[19] Documenti di valutazione della coerenza interna della legislazione in un determinato settore, per evidenziare possibili eccessi di oneri burocratici, sovrapposizioni, lacune, incongruenze.

[20] Si veda https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it.

[21] Si veda https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_it.

[22] Si veda https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it.

possibile partecipare anche attraverso un secondo portale denominato *Partecipa alle consultazioni pubbliche*[23]. Una delle ultime consultazioni, aperta il 23 maggio e chiusasi il 3 settembre, è relativa alla direttiva 2011/64/UE del Consiglio, la quale definisce le regole riguardanti la struttura e le aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato. Alla consultazione sono invitati a partecipare singoli cittadini, operatori economici, organizzazioni professionali, organizzazioni non governative, organi consultivi e pubbliche amministrazioni interessati a fornire contributi sulle accise di tabacco e sulla possibile tassazione di nuovi prodotti come sigarette elettroniche e prodotti a base di tabacco riscaldato.

[23] Si veda https://ec.europa.eu/info/consultations_it.

CAPITOLO QUARTO

IL MONDO DELLA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI

L'attività di rappresentanza di interessi è un fenomeno presente da sempre all'interno del sistema politico italiano[1] ma il ruolo del rappresentante di interessi, in particolar modo a seguito della crisi del sistema dei partiti, è profondamente cambiato. Sono infatti diversi gli attori, sia dalla parte del decisore pubblico che dalla parte dei gruppi di interesse, e sono diversi i canali e le modalità utilizzate al fine di rappresentare le istanze. Tali cambiamenti sono evidenti e supportati da diverse ricerche e studi[2], che hanno dimostrato la possibilità di delineare un quadro empirico della rappresentanza degli interessi anche in quei sistemi, come quello italiano, in cui si rileva ancora l'assenza di specifiche leggi in materia e registri nazionali degli operatori del settore. Per approfondire la conoscenza delle specificità del caso italiano, sono state realizzate da *italiadecide* alcune interviste[3] con operatori del settore e organizzazioni di controllo della società civile, che hanno consentito di avere indicazioni puntuali sulle modalità di svolgimento dell'attività di rappresentanza di interessi nel nostro paese.

1. *L'evoluzione del settore*

I gruppi di interesse, prima degli anni '90, agivano prevalentemente in maniera informale[4], anche a causa del

Questo capitolo è stato redatto da Veronica Di Fiore, ricercatrice di italiadecide

[1] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011, p. 94.

[2] A. Bitonti e P. Harris, *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017.

[3] Sono state svolte, tra l'aprile e il luglio del 2018, circa ottanta interviste. Per una trattazione più specifica relativa ai soggetti intervistati e ai contenuti degli incontri, si veda il paragrafo 4.4.

[4] F. Bistoncini, A. Iannamorelli e C. Pomposo, *Professione lobbi-*

monopolio della rappresentanza assunto dai partiti. L'attività di rappresentanza di interessi era affidata principalmente agli esponenti di vertice delle società, a singoli consulenti o ad agenzie di pubbliche relazioni[5]. La natura dei gruppi di interesse attivi era dunque poco differenziata e scarsamente articolata. La loro influenza dipendeva in gran parte dal rapporto instaurato con i principali partiti politici[6], che svolgevano un importante ruolo di filtro nell'accesso degli interessi all'interno del processo decisionale[7].

Secondo uno studio realizzato da Joseph Lapalombara, pubblicato nel 1964[8], il sistema degli interessi italiano era inizialmente contraddistinto da dinamiche di clientela e di parentela. Le dinamiche di clientela caratterizzavano i rapporti tra grandi gruppi e burocrazia, per cui i gruppi di interesse erano considerati come il naturale rappresentante di un gruppo sociale. Le dinamiche di parentela caratterizzavano le relazioni tra grandi gruppi e partiti politici, per cui determinati gruppi associativi avevano un rapporto stretto e privilegiato con i partiti dominanti. I grandi gruppi di interesse accettavano un ruolo subordinato rispetto ai partiti in cambio di un accesso facilitato ai decisori e di un peso maggiore nelle decisioni pubbliche[9]. Di conseguenza i gruppi autorizzati a partecipare al processo decisionale erano limitati, e que-

sta. Una riflessione dall'interno, in M. Valbruzzi (a cura di), *Maledetto lobbying! La società aperta e le sue lobby*, in «Paradoxa», IX, 4, 2016, pp. 141-151.

[5] *Ibidem*.

[6] F. Ferrante, *Transizione di regime e interessi imprenditoriali in Italia*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 28, 1, 1998, pp. 81-118.

[7] G. Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

[8] J. La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1964; trad. it. *Clientela e parentela: studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1967.

[9] O. Lanza e K. Lavdas, *The Disentanglement of Interest Politics: Business Associability, the Parties and Policy in Italy and Greece*, in «European Journal of Political Research», 37, 2000, pp. 203-235.

sti pochi accedevano alla rappresentanza in funzione del loro rapporto con i principali partiti[10].

Negli anni '70, in particolare a causa della crisi economica, lo Stato ha iniziato a intervenire in maniera più incisiva in economia e questo ha reso necessaria una maggiore collaborazione del decisore con le parti sociali[11], anche al fine di legittimare l'alto livello di spesa pubblica delle politiche attuate[12]. Sindacati e organizzazioni datoriali erano i soggetti maggiormente coinvolti nella formazione delle politiche pubbliche. Allo stesso modo, le aziende a partecipazione statale, molto attive nell'attività di rappresentanza di interessi, vantavano nelle interlocuzioni con il Governo un ruolo sovraordinato rispetto ad altre realtà, che difficilmente riuscivano a partecipare efficacemente al processo decisionale. Alcuni studiosi definiscono il sistema della rappresentanza di interessi di questa fase come neocorporativista[13] mentre altri lo considerano caratterizzato da pluralismo oligopolistico[14]. Le caratteristiche del sistema non hanno avuto risvolti particolarmente positivi per la qualità della democrazia del nostro paese, perché a essere coinvolti erano gruppi collegati ai maggiori partiti politici, a prescindere dal loro grado di rappresentatività[15] o dalle loro capacità di presentare le proprie istanze in modo efficiente.

Le trasformazioni politiche dei primi anni '90 hanno comportato una trasformazione del sistema della rappre-

[10] P. Lange e M. Regini (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1986.

[11] O. Mazzotta, *I rapporti collettivi: libertà, organizzazione rappresentanza*, in Id., *Diritto sindacale*, Torino, Giappichelli, 2010.

[12] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 90.

[13] *Ibidem*, pp. 89-90 e 97.

[14] L. Lanzalaco, *Interest Groups in Italy: From Pressure Activity to Policy Networks*, in J.J. Richardson (a cura di), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 113-130; A. Martinelli, *L'azione collettiva degli imprenditori italiani: le organizzazioni di rappresentanza degli interessi industriali in prospettiva comparata*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999.

[15] A. Pritoni, *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Roma, Carocci, 2017, p. 29.

sentanza di interessi. In particolare, è cambiata la densità e la varietà interna al sistema, sono cambiate le modalità attraverso cui i lobbisti svolgono la loro attività, sono diverse le forme di accesso al decisore ed è cambiata la natura dei gruppi di interesse che hanno maggiore successo nel far valere le proprie istanze.

I notevoli mutamenti avvenuti a livello nazionale, locale e sovranazionale, hanno creato nuove occasioni e nuovi ambiti di attività per i rappresentanti di interesse. Tali cambiamenti sono stati causati, da un lato, dal processo di europeizzazione, che ha ridimensionato la sovranità statale e ha aumentato l'interdipendenza economica con gli altri paesi e, dall'altro, dai maggiori poteri attribuiti ai soggetti politici sub-statali in seguito all'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La crisi dei partiti tradizionali ha comportato cambiamenti ugualmente profondi nel contesto e nel quadro di riferimento. Questo ha consentito a un numero maggiore di soggetti di intervenire all'interno del processo decisionale, rendendo l'accesso al decisore più differenziato e, di conseguenza, più equilibrato[16]. Nel corso degli anni '90 sono nati nuovi partiti, più aperti alla partecipazione della società civile, ma più in difficoltà nel rappresentare istanze differenziate, a causa della graduale uniformizzazione dei programmi politici[17]. Tutto ciò ha portato a una maggiore importanza dell'attività di rappresentanza di interessi e a un aumento della richiesta di operatori del settore, che si sono di conseguenza specializzati e professionalizzati. Compresa l'importanza del ruolo strategico dell'attività di *lobby*, le grandi aziende hanno creato uffici interni di relazioni istituzionali o sono diventate clienti di società di *public affairs*. I gruppi di interesse sono cre-

[16] A. Pritoni, *What's the Heavenly Chorus in Italy? Italian Interest Groups Access over the last Twenty Years (1996-2015)*, paper presentato alla X Ecpr General Conference (Praga, 7-10 settembre), Università di Praga, 2016.

[17] L. Della Luna Maggio, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in «Quaderni costituzionali», 15 aprile 2015, p. 7.

sciuti in numero e in dimensione anche a causa dell'aumento della produzione legislativa e per l'incertezza decisionale che caratterizza il nostro paese[18]. È nato un vero e proprio mercato, ancora in trasformazione, con specifiche figure professionali e aziende che si occupano di svolgere attività di *lobby* su commissione. Negli ultimi dieci anni il numero di queste società ha iniziato a stabilizzarsi e il mercato delle relazioni istituzionali si è progressivamente ampliato, in termini di fatturato, di numero dei clienti e dei dipendenti. L'aumento dei professionisti del settore è dovuto anche alla creazione di appositi corsi di formazione e specializzazione universitaria[19].

Con i cambiamenti avvenuti nel contesto politico e istituzionale sono mutati anche gli strumenti e i canali utilizzati dai lobbisti. È sempre maggiore il ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione[20]. Anche in Italia si è infatti avviato il processo di mediatizzazione della politica, che ha comportato un maggiore ricorso alle strategie tipiche della *lobby* indiretta[21] e ha accresciuto l'importanza degli esperti della comunicazione per realizzare efficaci attività di rappresentanza di interessi. Fino agli anni '90 l'attività di *lobby* era diretta e il lobbista agiva prevalentemente all'interno del processo di approvazione delle leggi, mentre successivamente è aumentata l'importanza delle campagne di *advocacy* e del cosiddetto *grassroots lobbying*, tramite il quale il decisore è influenzato indirettamente. Ad oggi le

[18] D. Lowery e V. Gray, *The Population Ecology of Gucci Gulch, or the Natural Regulation of Interest Group Numbers in the American States*, in «The American Journal of Political Science», 39, 1995, pp. 1-39.

[19] Per una trattazione più approfondita dell'offerta formativa sul tema delle relazioni istituzionali si veda A. Ferretti, *Professione lobbista. Sì, ma come?*, in L. Cuocolo e G. Sgueo (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Milano, Bocconi, 2014, pp. 65-74.

[20] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 117.

[21] A.S. Binderkrantz, *Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure*, in «Political Studies», 53, 2005, pp. 694-715.

due strategie, quella di *lobby* diretta e quella di *lobby* indiretta, sono sempre più complementari.

Il soggetto al quale il lobbista si rivolge può variare a seconda del caso specifico o del contesto istituzionale. Se il Parlamento è debole, è più probabile che l'attività di rappresentanza di interessi sia rivolta all'Esecutivo. Se invece il Parlamento ha un forte potere di influenza nei confronti delle iniziative del Governo, o se può facilmente sollevare questioni nell'opinione pubblica e fungere in questo modo da canale per raggiungere un pubblico più vasto, è probabile che i rappresentanti di interessi si rivolgano prioritariamente a esso. In Italia l'interlocutore istituzionale privilegiato dai lobbisti è stato tradizionalmente il Parlamento, in quanto centrale nella formazione delle decisioni pubbliche[22]. Quando il Parlamento ha visto diminuire la sua capacità di bloccare l'agenda governativa e di gestire la propria, è diventato meno rilevante per l'attività di rappresentanza degli interessi, a vantaggio del Governo.

Per quanto riguarda i soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi, con la diminuzione dell'intermediazione dei partiti è venuto meno il monopolio dei sindacati, in generale e in particolare in alcuni settori, come quello dell'educazione[23]. L'importanza dei gruppi identitari e di interesse pubblico è gradualmente aumentata[24], contestualmente alla riduzione della capacità rappresentativa del consenso e dell'importanza delle associazioni datoriali che per decenni avevano monopolizzato la rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia[25]. A causa della diversificazione del mondo imprenditoriale e

[22] F. Marangoni e F. Tronconi, *La rappresentanza degli interessi in parlamento*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, 2014, pp. 557-588.

[23] G. Capano e P. Terenzi, *I gruppi di interesse nel settore educazione*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, 2014, pp. 409-436.

[24] A. Pritoni, *Lobby d'Italia*, cit., pp. 41-42.

[25] G. Sgueo, *Lobbying e sistemi democratici. La rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in «Rivista di Politica», 2, 2012.

della frammentazione degli interessi coinvolti, il compito di mediazione tra le diverse istanze è diventato sempre più difficile.

In anni più recenti i cambiamenti nell'attività di rappresentanza di interessi sono legati al sempre più forte ruolo di indirizzo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e al maggiore potere delle regioni in determinati ambiti, come il settore farmaceutico[26].

2. *I gruppi di interesse in Italia*

I gruppi di interesse sono caratterizzati da un interesse comune, economico o meno, e dalla volontà di esercitare un'influenza verso un decisore pubblico. Secondo questa definizione, un gruppo di persone, un sindacato, una grande azienda o un'associazione ambientalista possono svolgere attività di *lobby*. Non esiste dunque solo la cosiddetta *lobbying profit*, ovvero l'attività svolta per trarre vantaggi economici o limitare i danni che possano derivare da una legislazione svantaggiosa, ma vi è anche il *lobbying no-profit*, espressione di interessi sociali o umanitari, volta a difendere interessi collettivi o diffusi[27].

Anche a causa della mancanza di un registro obbligatorio nazionale dei lobbisti e di una definizione ufficiale e condivisa del termine, è molto difficile conoscere il numero e le caratteristiche dei gruppi di interesse italiani. Secondo stime di settore i rappresentanti di interesse professionisti attualmente attivi in Italia sono circa 2.000[28].

Nonostante il riconoscimento della specificità dell'attività di *lobby* numerose aziende tendono ad affidare l'at-

[26] M. Di Giulio e F. Toth, *I gruppi di interesse in sanità*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, 2014, pp. 377-408.

[27] F. Bistoncini, A. Iannamorelli e C. Pomposo, *Professione lobbista*, cit.; L. Della Luna Maggio, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., p. 12.

[28] Secondo stime di Il Chiostro, associazione per la promozione della cultura, della pratica e della regolamentazione della trasparenza nella rappresentanza degli interessi.

tività di rappresentanza di interessi a uffici interni che si occupano prevalentemente di comunicazione. In altre aziende sono invece i vertici a interloquire direttamente con il decisore: in questo modo il contatto con la politica è più diretto ma il raggio di azione dell'attività di *lobby* è limitato, a causa della specificità di questa professione. Altre realtà affidano l'attività di rappresentanza alle associazioni di categoria o professionali, portando così avanti un *lobbying* in coalizione di interessi. Tendenzialmente, sono i gruppi imprenditoriali e i sindacati a svolgere attività di *lobby* in autonomia, mentre le associazioni di consumatori tendono alla costruzione di *advocacy coalitions*. Infatti, più elevata è la rappresentatività di un ente, meno si è incentivati a cercare alleati. In ogni caso, le grandi realtà esercitano la tutela dei propri interessi non solo tramite le associazioni di rappresentanza ma anche in modo autonomo[29]. Infine, sempre più organizzazioni affidano l'attività di rappresentanza di interessi alle società di *lobby*. Queste società possono essere molto diverse tra di loro. Alcune sono quasi *holding*, altre sono studi legali che fanno anche attività di *lobby*, altre ancora si occupano prevalentemente di comunicazione.

Uno studio realizzato da Andrea Pritoni[30] evidenzia come la maggior parte dei gruppi di interesse attivi in Italia siano quelli creati sulla base di un'occupazione, seguiti dai gruppi imprenditoriali, dai sindacati, dai gruppi che difendono interessi pubblici o diffusi, quelli identitari e religiosi.

Per quanto riguarda le modalità di azione dei rappresentanti di interesse italiani, nonostante le parziali regolamentazioni approvate a livello nazionale e locale, l'esercizio dell'attività è ancora in misura rilevante basato su

[29] A. Pritoni, *Lobby d'Italia*, cit., pp. 58-66.

[30] *Ibidem*. La ricerca considera i grandi gruppi di interesse associativi iscritti alla guida Monaci, i soggetti iscritti al Registro istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, gli iscritti al Registro dei rappresentanti di interessi della Camera dei deputati e i soggetti che hanno partecipato ad audizioni parlamentari negli ultimi anni.

reti di conoscenze e rapporti diretti[31]. L'approccio, comunque, varia in funzione dei soggetti ai quali i lobbisti si rivolgono. L'*expertise* è infatti fortemente rilevante per il rappresentante di interessi che si rivolga al Parlamento o al Governo, mentre sembra avere minore importanza nei contatti con i funzionari ministeriali[32]. Questo avviene perché il decisore politico spesso possiede una conoscenza generalista e non tecnica degli argomenti oggetto della specifica azione di rappresentanza, mentre il lobbista specialista del settore possiede una grande quantità di informazioni. Diversamente, i rappresentanti di interesse accedono alle burocrazie ministeriali quando sono riconosciuti come maggiormente rappresentativi di una determinata categoria. Il dato è di particolare rilevanza se si considera come le interlocuzioni con i ministeri stiano acquisendo sempre più importanza, a scapito delle relazioni con la politica. Infatti, i contatti con i partiti sono meno ambiti dai lobbisti rispetto al passato, ad eccezione dei sindacati che, più di altri gruppi, ricercano maggiormente incontri con i rappresentanti dei partiti, a prescindere dal loro colore politico[33]. La strategia utilizzata dipende anche dalla considerazione del gruppo di interesse. La letteratura distingue tra lobbisti *insider*, ovvero coloro che sono considerati «legittimi» e vengono consultati regolarmente dal decisore, e lobbisti *outsider*, che hanno rapporti col decisore più sporadici[34]. I primi effettuano un maggiore ricorso a strategie di tipo diretto, ossia *parliamentary strategy* e *administrative strategy*, mentre gli *outsider* utilizzano prevalentemente strategie di tipo indiretto, come *media strategy* e *mobilitation strategy*.

[31] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., pp. 110-111.

[32] A. Pritoni, *Lobby d'Italia*, cit.

[33] *Ibidem*, pp. 85-89.

[34] W. Grant, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London, Philip Allan, 1989; W. Maloney, G. Jordan e A. McLaughlin, *Interest Groups and Public Policy: The Insider/outsider Model Revisited*, in «Journal of Public Policy», 14, 1, 1994, pp. 17-38.

Per quanto riguarda l'Italia le attività di rappresentanza di interessi si concentrano maggiormente sul livello nazionale e regionale mentre la percentuale dei gruppi di interesse che rivolgono la loro attenzione all'Unione europea rimane molto bassa, anche se in crescita rispetto al passato.

I soggetti che hanno maggiori probabilità di successo sono i gruppi di interesse pubblico e i sindacati quando si verifica un alto grado di coinvolgimento dell'opinione pubblica, mentre quando un tema è poco politicizzato prevalgono i gruppi industriali[35]. Il fatto che gruppi di natura diversa possano avere maggiore successo a seconda del contesto è sicuramente una caratteristica positiva per la qualità della nostra democrazia.

La visibilità dei diversi tipi di gruppi di interesse all'interno dei principali quotidiani nazionali non è equa: sono infatti citati più spesso dalla stampa sindacati e associazioni di imprese e, più in generale, gruppi di interesse che operano nel settore pensionistico e bancario-assicurativo[36].

In considerazione della mancanza di una regolamentazione omogenea dell'attività di rappresentanza, per ragioni reputazionali e per arginare il rischio di possibili accuse relative al reato di traffico di influenze illecite, quasi tutte le società di *lobby* si sono dotate di codici di condotta interni o hanno aderito a codici esterni di autoregolamentazione[37]. Sono poi spesso gli stessi clienti, soprattutto le grandi imprese multinazionali che, per questioni

[35] M.C. Antonucci, *Lobbying e terzo settore: un binomio possibile?*, Roma, La Nuova Cultura, 2014; A. Pritoni, *Lobby d'Italia*, cit., pp. 105-121.

[36] C. Vaccari, *La visibilità dei gruppi di interesse sui mass media*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, 2014, pp. 589-616.

[37] Ad esempio, un'iniziativa di autoregolamentazione è stata portata avanti da Il Chiostro, associazione che si pone l'obiettivo di promuovere la trasparenza nel settore della rappresentanza di interessi, con l'approvazione di un codice etico. Altro caso è quello del codice di condotta di Ferpi, la Federazione Relazioni Pubbliche Italiana, in cui i lobbisti rappresentano tuttavia solo una delle categorie comprese.

di *policy* interna, richiedono alle società di *lobbying* con cui intendono stipulare un contratto di rispettare regole etiche molto stringenti e aderire ai propri codici di comportamento.

3. *Come si svolge l'attività di rappresentanza di interessi in Italia*

L'attività di rappresentanza di interessi non si basa su relazioni tra «potenti», ma sulla capacità di fornire argomentazioni valide e ragionevoli per sostenere un legittimo interesse, che può essere ad esempio quello di un'azienda, di un gruppo di aziende, di una categoria di lavoratori, di un ordine professionale, di una comunità territoriale o di un'associazione di pazienti. Il lobbista dunque presenta un'istanza o un problema alle istituzioni, evidenziandone il carattere politico, e propone al decisore una soluzione, senza favorire lo «scambio di favori» tra politica e portatori di interessi.

In generale, è fondamentale per il lobbista conoscere il processo decisionale e non avere un'esplicita connotazione politica, in modo da poter svolgere la propria attività in maniera ampia e con la stessa efficacia[38]. Spesso sono i titolari di interessi a richiedere ai rappresentanti di non avere legami con specifici partiti politici. L'attività del lobbista parte da una fase di studio e pianificazione del tema che deve essere presentato al decisore pubblico. Gli incontri sono organizzati solo dopo questa fase. Gli obiettivi perseguiti con il lavoro di analisi possono essere diversi: fornire informazioni al cliente, preparare un'attività per modificare una norma o per evitare che venga approvata, realizzare il posizionamento di un'azienda. Un professionista del settore deve dunque conoscere perfettamente il funzionamento del processo decisionale e possedere la capacità di cogliere i possibili sviluppi politici.

[38] F. Bistoncini, A. Iannamorelli e C. Pomposo, *Professione lobbista*, cit., pp. 146-147.

Il lobbista prepara, per ogni nuovo cliente o progetto, una mappatura dei decisori politici, degli *stakeholders* e degli *influencers* più rilevanti per le tematiche di interesse. Questi soggetti possono essere contattati e incontrati, nell'ambito di una specifica azione di *lobby* o per il posizionamento del cliente. Fondamentale è l'attività di monitoraggio quotidiana, necessaria al fine di conoscere in tempo reale, e comunque prima dei concorrenti, i cambiamenti del quadro legislativo. Il monitoraggio può essere effettuato direttamente dalla società di rappresentanza di interessi, da una società esterna o ancora da un ufficio interno a una grande azienda. Vengono solitamente controllati i resoconti dell'attività delle camere e delle commissioni parlamentari, a partire da quelle che si dedicano a tematiche di interesse per il titolare di interessi, per verificare l'andamento di un disegno di legge, gli atti di indirizzo e di controllo presentati e l'attenzione riservata a determinati temi. È di fondamentale importanza anche il monitoraggio quotidiano della Gazzetta Ufficiale e dei siti dei ministeri di interesse, nei quali spesso vengono riportati decreti attuativi di norme primarie prima che vengano pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Il monitoraggio comprende la lettura dei principali quotidiani, con particolare riferimento alle pagine politiche, e la consultazione delle agenzie di stampa, per un costante aggiornamento sugli avvenimenti nel corso della giornata. Infine, negli ultimi anni ha assunto sempre maggiore importanza il controllo degli account dei *social media*, Twitter in particolare, delle istituzioni, dei parlamentari, degli esponenti del Governo e degli *stakeholders* più rilevanti.

Una volta individuato, tramite il monitoraggio, un provvedimento di interesse, questo viene seguito con specifica attenzione: si analizzano tutti gli emendamenti presentati, gli ordini del giorno, le eventuali opinioni delle commissioni in sede consultiva, con particolare riferimento alla Commissione Bilancio, e gli interventi dei parlamentari. Ogni informazione rilevante viene comunicata al cliente.

Tale attività è necessaria al fine di interpretare le evoluzioni del processo decisionale e per poter individuare agevolmente il momento adatto per un'azione di *lobby* vera e propria: sono infatti numerosi gli spazi di intervento, in particolar modo nell'ambito dell'iter di approvazione delle leggi ordinarie, soprattutto per la lunghezza del percorso decisionale, determinata dal bicameralismo paritario presente in Italia.

È possibile, pertanto, intervenire in diverse fasi:

– nella fase di iniziativa legislativa, suggerendo a un parlamentare, interessato o sensibile al tema, di intervenire per normare un determinato ambito;

– nella fase in cui, se sono stati presentati diversi testi su una determinata materia, il comitato ristretto di una commissione sta elaborando un testo unificato[39]. In questa fase l'eventuale attività di *lobby* può essere rivolta, in maniera informale, verso singoli componenti dei comitati;

– in sede di indagini conoscitive[40]. Le commissioni, infatti, possono acquisire informazioni sul tema oggetto d'indagine anche tramite il coinvolgimento dei gruppi di interesse. In questo caso, a volte, è garantita la pubblicità degli incontri tramite resoconto stenografico[41]. I lobbisti contattano funzionari parlamentari e capigruppo della commissione, per consentire l'audizione dei propri clienti[42];

[39] Secondo quanto previsto dall'articolo 79, comma 9, del Regolamento della Camera e dall'articolo 43, comma 2, del Regolamento del Senato, ciascuna commissione in sede referente, in presenza di più progetti di legge, può costituire un comitato ristretto al fine di elaborare un testo unificato da sottoporre all'esame di tutta la commissione.

[40] Articolo 144 del Regolamento della Camera e articolo 48 del Regolamento del Senato.

[41] Articolo 144, comma 4, del Regolamento della Camera e articolo 48, comma 6, del Regolamento del Senato.

[42] G. Moggi, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, in A. Apollaro, F. Canzani, A. Chiusolo e Y. Guerra (a cura di), *Le lobby*, in «L'Italia. Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano, Osservatorio sulle fonti», 2, 2014, pp. 77-78.

– nella fase istruttoria dell'iter legislativo in commissione, chiedendo di audire il proprio cliente. Le commissioni dispongono infatti della possibilità di svolgere attività conoscitive nelle materie di propria competenza, tramite l'acquisizione di elementi informativi nel corso dell'istruttoria in sede di audizioni informali[43], ovvero incontri organizzati tra le commissioni e altri soggetti esterni all'attività parlamentare e non rientranti nel disposto dell'articolo 143 del Regolamento della Camera o dell'articolo 47 del Regolamento del Senato, che riguardano le cosiddette audizioni formali, svolte con membri del Governo. Non si trova nei regolamenti parlamentari una specifica disciplina delle audizioni informali, che si svolgono dunque in via di prassi. Questo è un momento fondamentale dell'attività di *lobbying* diretta. Un soggetto che viene audito spesso infatti, anche se non necessariamente influente, è sicuramente riconosciuto come rappresentativo di una categoria o come maggiormente autorevole rispetto all'argomento in discussione;

– nella fase emendativa, suggerendo ai parlamentari di presentare, in Aula o in commissione, un emendamento che potrebbe anche comprendere un articolo aggiuntivo. Rispetto al comitato ristretto, il maggior numero di componenti della commissione e ovviamente dell'Aula amplia la possibilità del portatore di interesse di trovare un riscontro alle proprie richieste;

– negli interstizi della legislazione di dettaglio, ad esempio quando, in vista di o in seguito a una legge delega, vengono aperti tavoli negoziali presso i ministeri;

– nei confronti del Governo, nelle diverse fasi del processo decisionale.

Queste diverse attività non sono alternative, ma vengono spesso svolte contemporaneamente o in fasi successive. In tutti questi casi, tipici dell'attività di *lobby* diretta, il rappresentante di interessi individua i singoli parlamentari informati o sensibili al tema di interesse a cui rivolgere la propria attenzione, talvolta a prescindere

[43] Articolo 79, comma 2, del Regolamento della Camera.

dall'appartenenza partitica. Per alcune categorie, come gli avvocati o i medici, è più facile identificare i soggetti ai quali rivolgersi, mentre in altri casi è necessario svolgere un precedente lavoro di ricerca per individuare i parlamentari più interessati a una determinata questione, controllando, per esempio, gli atti di indirizzo e controllo presentati o le dichiarazioni rilasciate. In generale, il sistema ha un elevato grado di informalità: gli incontri possono infatti avvenire in Parlamento o all'esterno delle sedi istituzionali e, in assenza di regolamentazioni specifiche, le opportunità di accesso dei diversi gruppi di interesse dipendono ancora prevalentemente dalla relazione che questi hanno con il decisore[44]. È inoltre ancora molto elevato il grado di discrezionalità lasciato al decisore, che può includere o escludere rappresentanti di interessi dal processo decisionale senza alcun criterio oggettivo e motivazione[45]. In questo modo il rischio è che la maggioranza utilizzi le audizioni parlamentari per rafforzare la propria posizione e non per realizzare un confronto che contribuisca effettivamente a migliorare la qualità della decisione pubblica.

Quando manca interesse per una tematica particolarmente importante per il cliente, il lobbista deve intraprendere azioni finalizzate ad aumentare l'attenzione verso l'argomento; deve privilegiare una strategia di *lobby* indiretta, basata su campagne aventi lo scopo di accrescere o creare il consenso dell'opinione pubblica[46]. Le azioni intraprese in questo caso mireranno a una mobilitazione culturale e possono essere, tra le altre:

– richiedere ai parlamentari di presentare atti di indirizzo o di controllo, come interrogazioni, mozioni o riso-

[44] P.L. Petrillo, *Il paravento della politica. Le lobby in Italia tra norme e consuetudine*, in G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 15-37.

[45] N. Lupo, *Il ruolo del Governo nelle commissioni parlamentari*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, III, Pisa, Pisa University Press, 2009.

[46] L. Della Luna Maggio, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, cit., p. 2.

luzioni, al fine di orientare l'attenzione dell'opinione pubblica e del Governo verso una certa tematica;

– organizzare incontri tra i portatori di interesse e i decisori pubblici. Tra i parlamentari sono preferiti i responsabili dei gruppi parlamentari e i presidenti delle commissioni, per il ruolo che hanno nell'organizzazione dei lavori parlamentari e nello stabilire le priorità dell'odg. Quando s'intende incidere sull'azione di governo, si lavora per incontrare, oltre a ministri, viceministri e sottosegretari, i dirigenti dei ministeri e i funzionari di grado più alto della pubblica amministrazione. In questi incontri, spesso, i rappresentanti di interessi e i loro clienti sono accompagnati da rappresentanti della società civile, poiché è più facile accogliere le istanze di tali organizzazioni, considerate rappresentative di interessi diffusi. È infatti sempre più importante innescare un meccanismo di sostegno *bottom up* alle cause portate avanti;

– organizzare tavole rotonde, convegni, seminari ed eventi che coinvolgano i principali *stakeholders*;

– organizzare manifestazioni;

– pubblicare studi e rapporti di settore, solitamente su riviste specializzate o sui propri siti Internet, a cui anche i quotidiani generalisti possano dare risalto;

– avviare campagne di comunicazione sui media tradizionali e nuovi, in particolare sui *social media*. Questo tipo di strategia mediatica è utilizzata più frequentemente dalle associazioni di consumatori e dai gruppi ambientalisti[47];

– costituire coalizioni di interessi a sostegno di una determinata politica[48]. Questa strategia è utilizzata in particolar modo da quei soggetti deboli, che autonomamente non riuscirebbero a far arrivare la propria voce al decisore;

– in alcuni casi particolari, come ad esempio nel settore pensionistico, alcune organizzazioni sindacali hanno

[47] A. Pritoni, *Lobby d'Italia*, cit., pp. 66-71.

[48] C. Mahoney, *Lobbying Success in the United States and the European Union*, in «Journal of Public Policy», 27, 2009, pp. 35-56.

fatto ricorso alla giustizia civile per difendere determinati interessi.

4. *Cosa pensa il settore della regolamentazione*

Tra l'aprile e il luglio del 2018 *italiadecide* ha svolto, nell'ambito del Rapporto 2019, circa ottanta interviste a diversi soggetti che operano nel campo della rappresentanza di interessi. Nello specifico, sono stati auditi rappresentanti e funzionari di istituzioni, fondatori ed esponenti di società di *public affairs* specializzate in attività di *advocacy*, *lobbying* e *public affairs*, responsabili delle relazioni istituzionali di grandi aziende, rappresentanti di associazioni di operatori nel settore delle pubbliche relazioni, incaricati delle relazioni istituzionali di confederazioni, sindacati e associazioni di categoria, autorità indipendenti, organizzazioni di attivismo civico, accademici ed esperti del settore. Le interviste sono state integrate con questionari. Questo lavoro mirava a raccogliere valutazioni in merito alle norme attualmente in vigore in materia di rappresentanza di interessi e suggerimenti in relazione a una proposta di regolamentazione a livello nazionale. Si è inoltre tentato, attraverso le interviste, di pervenire a una stima della dimensione del settore della rappresentanza di interessi e della sua dinamica attuale. Di seguito sono riportate, in maniera sintetica e suddivisa per argomento, le opinioni raccolte sui diversi temi e i principali istituti previsti dalle normative in materia di rappresentanza di interessi.

4.1. *Necessità di prevedere una regolamentazione*

Gli intervistati, comprese le organizzazioni di attivismo civico, dichiarano che il sistema funziona ancora in maniera decisamente informale; l'informalità non è positiva per la qualità della democrazia, nonostante i possibili vantaggi per chi abbia un rapporto privilegiato con

il decisore per motivi culturali o personali. Gli esperti avvertono che, in mancanza di una fase strutturata e trasparente per il coinvolgimento degli interessi, il decisore potrebbe rimanere vittima della cosiddetta «cattura del regolatore»[49]. Per evitare il verificarsi di tale fenomeno, le società di consulenza suggeriscono di allargare la definizione di rappresentante di interessi, che dovrebbe includere tutti coloro che compiono tale attività, compresi sindacati, studi legali, associazioni di categoria e gruppi di interesse sociale, come ambientalisti, consumatori, ecc.

4.2. *Principi e finalità*

Le organizzazioni di attivismo civico ritengono che la trasparenza sia necessaria per far emergere gli interessi e i loro rappresentanti e per conoscere chi influenza il processo della decisione pubblica e le modalità di tale influenza. Chi considera tale principio come obiettivo primario, se non unico, preme per una regolamentazione che riguardi solo i lobbisti di professione e non i rappresentanti di interessi collettivi, in particolare sindacati e associazioni imprenditoriali. La maggior parte degli intervistati sostiene invece che la trasparenza sia solo un mezzo per assicurare l'*accountability* e che l'attività di rappresentanza di interessi, se ben regolamentata ed estesa a tutte le tipologie di interessi, possa effettivamente ed efficacemente contribuire al miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche.

Le organizzazioni di attivismo civico sostengono il principio della partecipazione, ovvero la pari opportunità di accesso alla decisione pubblica. Si richiede non solo

[49] Si può definire la «cattura del regolatore» come il rischio che i gruppi di interesse abbiano eccessiva influenza nella formazione delle politiche pubbliche, inducendo i decisori a compiere determinate scelte a scapito di altre, potenzialmente migliori. Da G.J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, in «Bell Journal of Economics and Management Science», 2-1, 1971, pp. 3-21.

di consentire, ma di favorire per tutti i portatori di interesse, nell'ambito del proprio ruolo e della propria competenza e rappresentatività, di partecipare al processo decisionale tramite meccanismi strutturati e regolati di consultazione. Alcuni esperti e società di *public affairs* ritengono invece necessario prevedere a monte una selezione, più o meno severa, per poter svolgere professionalmente attività di rappresentanza di interessi.

4.3. *L'agenda degli incontri*

La grande maggioranza degli intervistati ritiene che l'agenda degli incontri istituita presso il Ministero dello Sviluppo Economico nella XVII Legislatura, a cura del ministro Carlo Calenda, sia una delle migliori regolamentazioni approvate in Italia. Chi inizialmente non era iscritto è stato sollecitato dai funzionari a regolarizzare la propria posizione e a seguire le procedure previste. L'organizzazione del dialogo con i rappresentanti di interessi, che ha contribuito a far emergere soggetti precedentemente esclusi o sconosciuti, e la trasparenza degli incontri, sono gli elementi più apprezzati. Alcuni segnalano tuttavia che, soprattutto in tempi più recenti, i controlli sulle iscrizioni al Registro sono stati scarsi e che andrebbero inclusi nell'obbligo di pubblicare l'agenda anche livelli più bassi dell'amministrazione. Le società di *public affairs* ritengono inoltre che gli appuntamenti vengano concessi con troppo ritardo, mentre il tempismo è un fattore fondamentale per un'attività di *lobby* di successo. La procedura di coinvolgimento degli interessi utilizzata dal Ministero per la Strategia energetica nazionale è valutata molto positivamente, anche se alcune aziende affermano che tale modello di partecipazione sia applicabile solo per strategie di ampio respiro e che l'utilità del percorso sia minata dalla mancanza di un vincolo giuridico.

Molti intervistati sono favorevoli alla possibilità di rendere pubblica l'agenda degli incontri del decisore attraverso una legge nazionale, valida per Governo, Par-

lamento e regioni. Le società di *public affairs* ritengono questo strumento utile per assicurare la trasparenza e non oneroso per i rappresentanti di interesse. Le organizzazioni di attivismo civico ritengono che la pubblicità degli incontri andrebbe estesa anche a livelli della pubblica amministrazione inferiori a quelli apicali. Le aziende temono tuttavia che un'estensione eccessiva della pubblicità degli incontri possa dare adito a strumentalizzazioni da parte di concorrenti e media, che potrebbero costruire campagne ostili o diffamatorie, ad esempio sulla base di un numero di incontri con il decisore considerato eccessivo. Rendere pubblici gli argomenti trattati nel corso degli incontri potrebbe inoltre comportare problemi dal punto di vista del diritto commerciale. Il rischio è quello di «ingabbiare» il rappresentante di interessi, che per questioni di concorrenza e riservatezza industriale condividerebbe con il decisore meno informazioni di quelle che sarebbero utili. Le imprese sostengono inoltre che non tutti i dialoghi col decisore abbiano un peso tale da dover essere tracciati per cui, partendo dal presupposto che la trasparenza non è un principio in sé, ma serve ad assicurare l'*accountability*, una possibile soluzione sia quella di limitare la pubblicità dell'agenda e di rendere noto a decisione presa, nei preamboli degli atti amministrativi e nelle relazioni illustrative degli atti legislativi, l'eventuale coinvolgimento dei rappresentanti di interessi nella fase di elaborazione della norma. Altra proposta è quella di rendere pubblica l'agenda degli incontri dopo un periodo di tempo ragionevole, ad esempio sei mesi, limitando le informazioni relative agli argomenti trattati.

4.4. *Il Registro per la trasparenza*

Le opinioni riguardanti il Registro per la trasparenza presente in Unione europea sono omogenee. Il modello UE è considerato un possibile punto di riferimento per realizzare una normativa nel nostro paese, con le necessarie differenze dovute alla specificità del contesto isti-

tuzionale e culturale italiano. Le società di *public affairs* apprezzano la regolamentazione leggera e, al contempo, molto chiara. Quasi la totalità degli intervistati apprezza la modalità di coinvolgimento degli interessi in fase di consultazione e il grado di trasparenza assicurato. La verifica del rispetto del codice di condotta e la possibilità di accedere ai luoghi sono altri elementi valutati positivamente. È in parte criticata la mancanza di significativi incentivi all'iscrizione.

I pareri relativi al Registro istituito presso la Camera dei deputati[50] sono più diversificati. Gli intervistati più critici verso la regolamentazione della Camera sostengono che si sia trattato di una manovra puramente politica, tanto che da alcuni il Registro è definito come «pregevolmente inutile». I soggetti che sostengono tale posizione, in particolare società di *public affairs*, richiedono una disciplina più rigida che coinvolga un numero maggiore di soggetti. Sono criticati anche alcuni adempimenti necessari per l'iscrizione al Registro, come l'obbligo di dichiarare il titolare di interessi per cui si opera[51] e i parlamentari verso i quali si intende rivolgere la propria azione. Quest'ultimo adempimento è considerato poco utile e voluto da chi ritiene che la rappresentanza di interessi vada regolata esclusivamente al fine di prevenire la corruzione. Tutte le società di *public affairs* hanno sottolineato anche la difficoltà di dover lavorare in un'unica stanza a causa della mancanza di *privacy* negli incontri. Alcuni lobbisti hanno tuttavia dimostrato entusiasmo per la normativa approvata alla Camera, tanto da definirla «rivoluzionaria». È apprezzata in particolare la tutela dall'accusa di traffico di influenze illecite grazie alla possibilità di trac-

[50] Dal 2017 è in vigore la disciplina che istituisce il Registro dei rappresentanti di interesse presso la Camera dei deputati. La normativa regola l'attività di rappresentanti di interesse nei confronti dei deputati. Per una trattazione più esaustiva si veda il paragrafo 1.5 del capitolo 5.

[51] Per tutelare la *privacy* dei propri clienti, le società professionali dichiarano sovente un solo cliente.

ciare in maniera trasparente le legittime relazioni tra interessi e decisione pubblica.

Quasi tutti gli intervistati sono, in linea generale, favorevoli all'istituzione di un Registro dei rappresentanti di interesse. Fanno eccezione alcune aziende e le associazioni di categoria che considerano l'istituzione di un Registro utile solamente per le società di *public affairs*, come tutela dal reato di traffico di influenze illecite e come strumento di legittimazione.

Si riportano di seguito le opinioni raccolte nel corso degli incontri sulle caratteristiche del Registro.

Obbligatorietà e trasparenza. La maggior parte degli intervistati approva la creazione di un Registro dei rappresentanti di interesse obbligatorio ma condivide la possibilità di prevedere una fase sperimentale in cui l'iscrizione sia volontaria. Le società di *public affairs* hanno evidenziato tuttavia come, nonostante la presenza di incentivi e il dato reputazionale, il principale ostacolo all'iscrizione sarebbe rappresentato dal dover divulgare dati considerati sensibili. In particolare, si è discusso della necessità o meno, per le società di *public affairs*, di rendere pubblici i clienti rappresentati. Alcune società affermano che, al fine di evitare conflitti di interesse, si dovrebbero dichiarare tutti i clienti, le competenze e i singoli interessi rappresentati. La maggior parte degli intervistati concorda tuttavia nell'affermare che sia sufficiente che l'interesse rappresentato venga reso pubblico nel momento in cui viene portata avanti un'azione di rappresentanza di interessi, anche in considerazione del fatto che i clienti di una società di *public affairs* possono variare frequentemente.

Incentivi. Secondo alcuni esperti il Registro dovrebbe essere meramente procedurale, e privo di incentivi, per non escludere dalla rappresentanza di interessi i soggetti meno organizzati. La maggior parte degli intervistati ritiene tuttavia che un sistema incentivante sarebbe più utile e favorirebbe l'adesione alla iscrizione e il corretto

funzionamento del sistema. Sono stati discussi diversi tipi di incentivi:

– *accesso anticipato ai documenti*. Le società di *public affairs* apprezzano la normativa approvata nel maggio del 2015 dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Tutti gli intervistati hanno sottolineato i vantaggi che sarebbero derivati dalla possibilità, per i soggetti registrati, di ricevere determinate informazioni[52]. Le società di *advocacy* valutano positivamente, anche nella normativa vigente alla Camera, la possibilità di ricevere determinati documenti nel momento in cui questi vengono resi disponibili per i deputati. La maggior parte degli intervistati ritiene in generale che il Parlamento assicuri sufficientemente la trasparenza sulle proprie attività, mentre sarebbe necessario prevedere maggiore pubblicità dell'attività normativa del Governo. Alcune imprese hanno ipotizzato che l'iscrizione al Registro potrebbe comportare l'accesso alle bozze dei decreti ministeriali prima dell'approvazione definitiva, cosa che attualmente avviene in maniera informale. In particolare, si ritiene indispensabile che il Governo renda pubblici i propri obiettivi e le modalità con cui intende raggiungerli, come base per realizzare il confronto con le diverse istanze. In questo modo, si porrebbe un limite al cosiddetto «mercato dei documenti», per cui soggetti che hanno accesso a determinate informazioni le vendono o le scambiano, e si contribuirebbe a migliorare il processo decisionale tramite il coinvolgimento degli interessi e la realizzazione di un confronto organizzato, basato sui contenuti. Alcuni esperti e società di *public affairs* sostengono che tutti i cittadini abbiano il diritto di accedere a tali documenti e che, limitando tale diritto, si acuirebbero le differenze tra gruppi di interesse più o meno potenti. Alcuni rappresentanti di società di *public affairs* hanno proposto di prevedere differenti livelli di pubblicità: alcuni documenti dovrebbero essere riservati e la loro diffusione do-

[52] La normativa non è mai stata attuata, dunque non se ne sono potuti valutare gli effetti concreti.

vrebbe dunque costituire reato; i documenti appartenenti al livello «medio» di pubblicità dovrebbero essere resi accessibili solo agli iscritti al Registro, che rispettano determinate regole; i documenti pubblici dovrebbero essere accessibili a chiunque. Gli esperti hanno tuttavia evidenziato la difficoltà di imporre al decisore l'obbligo di diffondere documenti provvisori. Sarebbe inoltre complicato stabilire in quale momento della costruzione del testo si possa rendere il documento disponibile. Per risolvere questo problema, si è ipotizzato di rendere i decreti ministeriali pubblici, o disponibili a determinati soggetti, nel momento in cui il testo viene trasmesso agli altri ministeri per l'acquisizione dei pareri;

– *trasmissione in diretta delle sedute delle commissioni*. I rappresentanti di interesse iscritti al Registro della Camera hanno sostenuto la grande utilità costituita dall'accesso alla trasmissione in diretta delle sedute delle commissioni parlamentari, per la possibilità di lavorare in tempo reale e di comprendere aspetti difficili da cogliere attraverso la lettura dei resoconti stenografici. Rispetto all'ipotesi di prevedere, come possibile incentivo per gli iscritti al Registro, l'accessibilità online alla trasmissione in diretta alle sedute di tutte le commissioni parlamentari, è stato da più parti sottolineato che le modifiche al Regolamento del Senato approvate nel dicembre 2017 prevedono, tra le altre cose, la pubblicità delle sedute delle commissioni in sede referente, rendendo l'incentivo sostanzialmente utile solo alla Camera. Allo stesso tempo, aziende e autorità indipendenti sostengono che la misura risulterebbe «poco incentivante», poiché la pubblicità dei lavori del Parlamento è già soddisfacente. Gli esperti confermano che nelle prossime legislature la trasparenza dell'attività delle commissioni non potrà che aumentare, considerando la crescente pubblicità garantita, in particolar modo dal 2013, grazie all'ampio utilizzo della web Tv. Sia esperti che esponenti della società civile temono tra l'altro che un eccesso di trasparenza comporterebbe un'inevitabile spettacolarizzazione dei lavori e il parallelo spostamento del luogo della decisione verso una zona più

opaca. Secondo questi soggetti infatti lo spazio della mediazione e del confronto ragionato, quale è quello delle commissioni parlamentari, va salvaguardato e valorizzato, anche al fine di difendere gli interessi più deboli, nuovi o meno popolari e di evitare l'allungamento dei tempi della decisione. Alcune società di *public affairs* ritengono al contrario che il problema principale risieda nel rendere pubbliche le sedute solo per alcuni «privilegiati», perché tutti i cittadini hanno il diritto allo stesso livello di pubblicità e perché aprire al pubblico i luoghi in cui si ricorre maggiormente alla mediazione contribuirebbe a educare il cittadino al valore del compromesso politico;

– *priorità in audizioni e consultazioni*. Altro incentivo ipotizzato è una priorità nelle audizioni parlamentari e nelle consultazioni governative. Il decisore, pur mantenendo l'autonomia e la possibilità di audire chi ritenga più utile, anche se non iscritto al Registro, dovrebbe dare precedenza a chi vi abbia aderito e faccia richiesta di essere audito o di partecipare alla consultazione. Tale ipotesi sembra tuttavia incontrare degli ostacoli in quanto, secondo alcuni esperti, potrebbe limitare la libertà del decisore e potrebbe essere vista come un privilegio che esclude gli interessi meno organizzati. Sarebbe innanzitutto necessario prevedere il coinvolgimento sistematico degli interessi nel processo decisionale, assicurando il pluralismo e limitando il più possibile gli elementi di discrezionalità. Aziende e autorità indipendenti sostengono che tale coinvolgimento dovrebbe essere assicurato tramite consultazioni brevi, concentrate e pubbliche. Tali consultazioni vanno organizzate in modo da consentire l'attenzione anche ai nuovi interessi, aspetto oggi indispensabile considerate la fluidità e la frammentazione che caratterizzano il sistema della rappresentanza di interessi. Dall'altro lato, il decisore dovrebbe motivare dettagliatamente le ragioni che hanno portato a prendere determinate decisioni e ad accogliere o meno le istanze portate avanti dai diversi gruppi;

– *obbligo di risposta.* Considerando le difficoltà riscontrate da alcuni soggetti, comprese importanti orga-

nizzazioni di attivismo civico, nell'incontrare il decisore, è stato proposto da parte di alcune società di *public affairs* di rendere pubbliche le richieste di incontro avanzate dai soggetti iscritti al Registro. Esperti e aziende temono tuttavia che il decisore, considerato anche il rischio di strumentalizzazioni da parte della stampa, difficilmente accetterebbe tale sistema. Un obbligo di risposta relativo a segnalazioni, documenti e contributi forniti da membri iscritti al Registro sembra invece più realistico da realizzare;

– *accesso ai luoghi.* Le società di *public affairs* condividono la possibilità di prevedere dei badge che permettano l'accesso alle sedi decisionali intestati alla società iscritta al Registro, e non nominali, anche in considerazione dell'opportunità che persone appartenenti a una stessa società, ma con competenze diverse, possano avere la necessità di usufruire di questo incentivo. In alternativa propongono che il decisore, nel concedere il cartellino di accesso, dichiari che la persona che incontrerà è un portatore di interessi. Funzionari delle istituzioni, aziende ed esponenti della società civile hanno invece confermato l'importanza di badge nominali perché chi ne usufruisce firma un codice etico e si assume la responsabilità personale per i dati dichiarati e l'attività che svolge. Si potrebbe allora eliminare il limite di badge disponibili per società, introducendo un limite ai badge che possono essere utilizzabili nello stesso momento da ciascun soggetto iscritto, per rispondere alle esigenze organizzative delle sedi istituzionali. Rappresentanti di associazioni di categoria propongono invece di prevedere badge nominativi, che sia possibile sostituire in tempi brevi e senza eccessivi oneri burocratici, perché considerano lo strumento fondamentale per permettere ai cittadini di individuare le singole persone che in un determinato momento rappresentano un'azienda o uno specifico interesse.

4.5. *Rappresentanti di interesse oggetto della regolazione*

La maggior parte degli intervistati si è detta d'accordo sulla necessità di concentrare l'attenzione più sull'attività di rappresentanza di interessi che sugli operatori. Pertanto, non dovrebbero essere previste distinzioni di alcun tipo tra rappresentanti di diversa natura. Inoltre, l'eventuale registro dovrebbe includere, e trattare allo stesso modo, società di *public affairs*, aziende, sindacati, confederazioni, organizzazioni di attivismo civico, enti no-profit e qualsiasi altro soggetto. Tale impostazione presuppone una concezione dell'interesse generale come l'esito del confronto tra interessi particolari, un qualcosa da «costruire» e non da «trovare». Le associazioni di categoria ritengono invece necessario distinguere tra interessi di parte, società di *public affairs* e interessi collettivi, sulla base della maggiore rappresentatività dei portatori di interessi collettivi, generali o diffusi, rispetto ai portatori di interessi di parte, e in considerazione dell'interesse prettamente economico delle società di *public affairs*. Il decisore avrebbe il dovere di rispondere alle associazioni di categoria, ma non a chi rappresenta singoli interessi. Associazioni di categoria e confederazioni affermano inoltre di svolgere una selezione interna degli interessi, ragione per cui le loro istanze sarebbero già «depurate» da casi particolari, settoriali e territoriali. Secondo questa impostazione le proposte delle associazioni di categoria già conciliano la posizione delle realtà che rappresentano con l'interesse generale del paese, al contrario delle istanze di chi ha per obiettivo uno specifico scopo di parte, privato e individuale. Le associazioni ritengono necessario fare in modo che le parti sociali e i corpi intermedi recuperino un ruolo di compartecipazione alla decisione pubblica, poiché la loro legittimazione deriva dal mandato a loro conferito dalla Costituzione e non può essere vincolata all'iscrizione a un Registro. Per alcune associazioni questo ruolo andrebbe riconosciuto attraverso l'istituzione di un Registro distinto per i rappresentanti di interessi collettivi, proprio in forza del riconoscimento giuridico attri-

buito alle parti sociali, considerate come parte integrante dei processi di formazione delle politiche pubbliche. Al contrario, la presenza di un Registro unico finirebbe per associare l'attività portata avanti dalle associazioni di categoria ad attività di natura commerciale, regolate da contratti privati. Alcune associazioni affermano anche che rappresentanti di interessi particolari, comprese le grandi multinazionali, non dovrebbero essere affatto coinvolti, per esempio, nelle procedure di analisi dell'impatto della regolamentazione. Per le società di *public affairs* dovrebbe invece essere il decisore a dare autonomamente il giusto e diverso peso ai soggetti maggiormente rappresentativi del proprio settore.

Le società di *public affairs*, infine, hanno opinioni divergenti circa il ruolo degli studi legali: se alcune ritengono che siano soprattutto gli avvocati a dover svolgere professionalmente attività di rappresentanza di interessi, anche rinunciando alla riservatezza relativa al cliente, altre ritengono al contrario che, a causa della visione parziale degli studi legali, questi non dovrebbero svolgere attività di rappresentanza di interessi perché, per definizione, difendono la visione parziale e puramente soggettiva del cliente, seguendo specifiche regole deontologiche derivanti dall'appartenenza a un ordine professionale.

4.6. *Decisori pubblici coinvolti*

Una questione particolarmente problematica è relativa al numero dei registri. Tutti gli operatori del settore intervistati concordano sull'unicità del registro. Il proliferare eccessivo di registri e di normative diverse in materia renderebbe eccessivi gli adempimenti burocratici, il rischio di sovrapposizioni e contraddizioni tra i diversi livelli di rappresentanza e l'aumento di costi, che avrebbe come prima conseguenza l'emarginazione dei gruppi di interesse più deboli e temporanei. Inevitabile conseguenza sarebbe la mancata applicazione della norma. Gli esperti del settore tuttavia, considerando in parti-

colar modo l'autodichia dei due rami del Parlamento e l'autonomia delle regioni, hanno evidenziato la presenza di forti ostacoli all'istituzione di un unico Registro per Parlamento, Governo e regioni. Una soluzione potrebbe essere quella delle indicazioni previste da alcuni progetti di legge presentati in passato[53], che prevedono che si iscrivano al Registro tutti coloro che intendono svolgere attività di rappresentanza di interessi nei confronti del decisore pubblico. La definizione di decisore pubblico comprende membri del Governo, del Parlamento e delle regioni[54]. Secondo gli esperti, tuttavia, tale soluzione sarebbe difficilmente percorribile. Altra possibile soluzione emersa è quella di prevedere un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni. Alcuni progetti di legge si sono invece limitati a fornire alle regioni delle linee guida circa il dialogo tra decisore e interessi. Quest'ultima alternativa non sembra essere sufficiente a evitare il proliferare di registri differenti.

Altra questione discussa riguarda il coinvolgimento, negli obblighi di trasparenza e rendicontazione degli incontri, oltre ai direttori generali dei ministeri, anche dei capi di gabinetto e dei capi degli uffici legislativi, profili che spesso, per le specifiche competenze tecniche e l'esperienza professionale, esercitano un'influenza rilevante sulle decisioni politiche. Le società di *public affairs* concordano sulla necessità di includere tali figure professionali nella normativa, mentre alcune aziende temono che

[53] Si veda ad esempio il d.d.l. n. 1782, *Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*, presentato dal senatore Verducci nella XVII Legislatura.

[54] Nello specifico, nel d.d.l. n. 1782 della XVII Legislatura sono compresi nella definizione di decisore pubblico: i membri del Parlamento e del Governo; i presidenti, gli assessori e i consiglieri regionali; i presidenti e i consiglieri delle province e delle città metropolitane; i sindaci, gli assessori e i consiglieri comunali; i presidenti e i commissari delle autorità indipendenti; i vertici, i consiglieri e i consulenti degli uffici di diretta collaborazione dei membri del Governo e delle giunte delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni; i vertici degli enti pubblici statali; i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale e i titolari degli incarichi dirigenziali.

in questo modo gli obblighi di trasparenza sarebbero eccessivi e potrebbero inficiare il segreto commerciale e la concorrenza. Alcuni esperti sottolineano inoltre che capi di gabinetto e responsabili degli uffici legislativi non abbiano direttamente responsabilità politiche, per cui non sarebbe opportuno né corretto, ad esempio, rendicontare i loro incontri con i gruppi di interesse.

4.7. *Incompatibilità e «revolving door»*

Quasi tutti i soggetti intervistati concordano nel ritenere necessaria una norma volta a evitare il fenomeno del *revolving door* e propongono che chi abbia ricoperto determinate cariche debba attendere un periodo di tempo, da uno a cinque anni, prima di potersi iscrivere al Registro. Alcune società di *public affairs* ritengono che il sistema dovrebbe essere particolarmente severo e riguardare anche assessori regionali, giornalisti, giornalisti parlamentari e assistenti parlamentari. Altre società di *lobby* invece non considerano problematica l'iscrizione di un ex decisore pubblico al Registro, anche immediatamente dopo la fine della carica, purché decadano i relativi privilegi e purché le cariche ricoperte in passato siano rese note. Le organizzazioni di attivismo civico richiedono in ogni caso che l'iter per valutare l'eventuale presenza di un conflitto di interessi in capo ai soggetti iscritti al Registro sia breve, al fine di limitare il più possibile il protrarsi nel tempo di eventuali incompatibilità.

4.8. *Organo di controllo*

Le opinioni riguardo a quale soggetto debba essere incaricato della tenuta e del controllo del Registro sono particolarmente discordanti. La maggior parte degli intervistati ritiene che tale responsabilità non debba essere posta in capo all'Anac, soprattutto per il rischio che l'at-

tività di *lobbying* venga associata automaticamente alla corruzione. Al contrario, alcuni intervistati sostengono che solo l'Anac sarebbe in grado di assicurare il rispetto delle norme. Numerosi soggetti ritengono che incaricato ideale del controllo sarebbe il Cnel, mentre altri considerano che la soluzione più coerente sarebbe attribuire tale compito all'Agcm, perché l'Autorità già si occupa di questioni legate al conflitto di interessi e alla concorrenza e ha una struttura organizzativa efficiente e rodata nel tempo. Alcuni esperti propongono la Presidenza del Consiglio dei ministri, anche se risulterebbe assai difficile affidare al Governo la tenuta del Registro delle camere. Alcune aziende e società di *public affairs* propongono infine l'istituzione di un organismo terzo, ma gli esperti evidenziano il rischio di eccessivi oneri per la finanza pubblica.

Non vi sono opposizioni all'idea che tutti i privati, siano essi singoli cittadini, organizzazioni o associazioni, abbiano la possibilità di segnalare eventuali errori o imprecisioni nei dati resi pubblici. Allo stesso modo, gli intervistati concordano sulla necessità di prevedere sanzioni reputazionali, come la sospensione o cancellazione dal Registro, in caso di violazione delle norme previste. Alcune società di *public affairs* e organizzazioni di attivismo civico propongono anche l'introduzione di sanzioni pecuniarie, per il timore della scarsa incisività di sanzioni reputazionali.

4.9. *Codice di condotta*

Le organizzazioni di attivismo civico hanno sottolineato l'importanza di prevedere l'adesione dei rappresentanti di interesse a un codice etico o di condotta. Alcune società di *public affairs* propongono di estendere a tutti coloro che si iscrivono al Registro l'obbligo di sottoscrivere i codici già previsti dalle associazioni di operatori del settore, mentre altre suggeriscono l'adozione di un codice che ricalchi modelli già adottati a livello interna-

zionale, come quello dell'Unione europea. Vi è poi, tra le società di *public affairs* e le aziende, chi afferma che un codice di condotta non sia necessario, perché le grandi aziende, in particolar modo le multinazionali americane, già impongono ai propri consulenti regole di comportamento più rigide rispetto a quelle che un codice etico potrebbe introdurre. Spesso le multinazionali non permettono ai propri consulenti, ad esempio, di avere legami con specifici partiti politici o di finanziare, anche in maniera indiretta, società o fondazioni legate ai partiti.

4.10. *Valutazione delle leggi regionali*

La legge in vigore nella Regione Lombardia è considerata dalle società di *public affairs* come la migliore, nonostante alcune difficoltà registrate a livello di implementazione. Maggiormente criticate sono le leggi approvate in Toscana e in Puglia: la prima soprattutto per l'inefficienza delle disposizioni e la scarsa partecipazione dei gruppi di interesse, la seconda per l'esclusione dei giornalisti dalla possibilità di iscriversi al Registro. In generale tutti gli intervistati rilevano, a livello regionale, una mancata attuazione delle norme, sia da parte degli *stakeholders* istituzionali che da parte dei soggetti privati.

4.11. *Traffico di influenze illecite*

La maggioranza dei soggetti intervistati ritiene che vi sia un pericolo reale, per i professionisti del settore, di incorrere nel reato di traffico di influenze illecite, a causa della formulazione indeterminata della norma che prevede il reato. Alcune società di *public affairs* affermano tuttavia che tale rischio non sussiste perché l'attività è automaticamente lecita quando è regolata da un contratto con il cliente, che preveda compensi a fronte di precise prestazioni. Molti concordano comunque sul fatto che la presenza di una normativa che regoli la relazione tra rap-

presentanti di interessi e decisori pubblici costituirebbe una tutela efficace rispetto al rischio di incorrere in questo reato.

4.12. *Valorizzazione e formazione*

La maggior parte delle società di *public affairs* ritiene che dovrebbe essere solo il mercato a decidere in merito alla qualità del lavoro delle diverse società e che l'unica possibile «graduatoria» dovrebbe dunque essere basata sul fatturato. Molti ritengono che, per il riconoscimento della professione, sia sufficiente il Registro. Altri intervistati, tuttavia, ritengono necessario un intervento più deciso per favorire la professionalizzazione dei rappresentanti di interesse, anche attraverso momenti di formazione durante il percorso professionale, oltre che tramite specifici corsi universitari. Alcune aziende suggeriscono che sia l'autorità incaricata della tenuta del Registro a prevedere momenti di formazione, rivolti a rappresentanti di interesse, decisori e media. Alcuni intervistati ritengono sia sufficiente prevedere un invito alla qualificazione professionale mentre, sul versante opposto, è stato proposto di istituire un esame obbligatorio per poter svolgere attività di rappresentanza di interessi, anche *in house*. La maggior parte degli operatori del settore è contraria all'istituzione di un esame perché teme che, prevedendo regole eccessivamente rigide, si finirebbe per ingabbiare un settore che è in continua evoluzione.

4.13. *Finanziamento della politica*

Quasi tutti i soggetti intervistati concordano sul fatto che, a seguito dell'eliminazione del finanziamento pubblico ai partiti, la disciplina della rappresentanza di interessi sia strettamente legata alla questione del finanziamento della politica. Pertanto gli esperti, le società di *public affairs* e le organizzazioni della società civile riten-

gono che nel regolamentare la rappresentanza di interessi sia necessario avere una visione di sistema. Per questa ragione, la regolazione non potrebbe prescindere da una revisione del sistema del finanziamento dei partiti e da una riflessione sul ruolo di vari enti rappresentativi della società, come sindacati, fondazioni e *think tank*. In particolare, sono ritenute necessarie norme per la trasparenza dei finanziamenti e dei finanziatori di associazioni e fondazioni.

4.14. *Autorità indipendenti*

Gli intervistati concordano nel ritenere che il coinvolgimento degli interessi proprio delle autorità indipendenti rappresenti un buon modello. Le autorità indipendenti possiedono infatti una regolamentazione chiara e strutturata che garantisce il coinvolgimento degli interessi nei processi decisionali, assicura la trasparenza attraverso un buon sistema di rendicontazione e salvaguarda al contempo l'autonomia del decisore. Bisogna tuttavia considerare che le autorità non sono elette democraticamente e, per questa ragione, traggono la loro legittimità anche dal modo in cui coinvolgono i diversi soggetti nei processi decisionali. Al contrario, Parlamento, Governo e regioni, già legittimati democraticamente, hanno bisogno di meccanismi di coinvolgimento degli interessi nei diversi processi decisionali.

4.15. *Analisi dell'impatto della regolamentazione*

Molti esperti e società di *public affairs* affermano che norme relative alla rappresentanza di interessi già esistono, e sarebbero anche sufficienti, ma non vengono applicate, come accaduto spesso finora nel caso dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione[55]. Alcune società

[55] Si ricorda che nella primavera del 2018 sono state approvate del-

propongono di estendere l'Air anche alla decretazione d'urgenza – con tempi diversi e più contingentati – e agli atti normativi di iniziativa parlamentare. Secondo alcuni intervistati, per incentivare l'applicazione della normativa basterebbe prevedere la nullità di tutti gli atti privi di Air. Alcuni esperti affermano tuttavia che le procedure dell'Air siano troppo complesse per essere estese, perciò sarebbe necessaria una semplificazione della normativa. Gli esperti hanno inoltre espresso il timore che la pubblica amministrazione non sia in grado, a causa della mancanza delle risorse e delle strutture necessarie, di realizzare l'Air in maniera efficiente e che, in mancanza di un adeguamento delle capacità tecnico-professionali della pubblica amministrazione, si rischierebbe di «appaltare» la decisione al rappresentante di interessi. Alcune organizzazioni di attivismo civico affermano inoltre che l'Air, pur essendo un ottimo strumento per assicurare la trasparenza del processo decisionale, sia eccessivamente incentrata sull'esito formale, a scapito degli effetti concreti della norma per i cittadini e per l'economia.

le linee operative che dovrebbero migliorare l'applicazione della normativa. Per una trattazione più esaustiva si veda il paragrafo 2.3 del capitolo 5.

CAPITOLO QUINTO

I PROCESSI DECISIONALI NELLE RELAZIONI CON GLI INTERESSI PRIVATI

La rappresentanza organizzata degli interessi si atteggia in modo inevitabilmente differente in relazione al tipo di decisore, alla natura formale della decisione da adottare e al suo contenuto sostanziale. In questo capitolo saranno analizzate le diverse *sedes decidendi* e le differenti procedure decisionali seguite, per comprendere dove e come si decide cosa, nell'ambito del sistema regolatorio nazionale. Quanto al dove saranno oggetto di analisi l'attività legislativa del Parlamento, l'attività legislativa e regolamentare del Governo, la co-legislazione tra Parlamento e Governo, l'attività legislativa regionale, l'attività normativa para-primaria delle autorità indipendenti. Quanto al come, le fasi dell'iter saranno considerate in relazione alla loro permeabilità all'influenza degli interessi organizzati. In ordine al cosa, la distinzione di massima è quella tra legislazione finanziaria e legislazione ordinamentale: la rappresentanza organizzata di interessi può essere estremamente sensibile ad entrambe, ma in modo molto differente. L'analisi prende inizio dall'attività legislativa parlamentare (par. 1), per proseguire poi con le procedure decisionali seguite in sede governativa (par. 2), nelle regioni e città metropolitane (par. 3) e nelle autorità indipendenti (par. 4).

1. *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: il Parlamento*

1.1. *Introduzione*

L'attività del Parlamento, contrariamente a quanto spesso si ritiene, lungi dal ridursi a una mera tribuna di

Questo capitolo è stato redatto da Benedetto Cimino, avvocato (par. 1), Simona Morettini, avvocato (parr. 2 e 4), Marta Pracilio, ricercatrice (par. 3), e, nella sua interezza, esso costituisce l'esito del lavoro comune degli autori.

dibattito intorno a decisioni maturate altrove, in particolare negli uffici del Governo, costituisce una sede effettiva di definizione delle politiche pubbliche e di elaborazione del materiale legislativo. Ciò è tanto più vero in raffronto ad altre esperienze nel panorama comparato.

Il sistema maggioritario e dell'alternanza, negli ultimi venticinque anni, ha impresso una significativa evoluzione ai rapporti tra Parlamento e Governo: in particolare, ha imposto il superamento della tradizionale nozione di «centralità» del primo, almeno come intesa fino agli anni '70 e '80 del secolo scorso e, di fatto, funzionale a una precisa esigenza politica: assicurare, in quel contesto storico, l'equilibrio tra i partiti di governo e l'opposizione di sinistra, esclusa dal Governo nazionale. Questa indubbia e decisa modifica di equilibri storici, tuttavia, non ha affatto significato uno svuotamento della funzione del Parlamento. Si è piuttosto assistito: per un verso, all'individuazione di nuove forme di mediazione e formazione del consenso politico, che continuano a trovare nelle assemblee legislative la loro sede ultima, anche da un punto di vista *fisico*, di raggiungimento del compromesso e non di mera ratifica; per altro verso, l'adozione, anche a livello legislativo, di nuove procedure decisionali complesse e poli-strutturate che vedono il coinvolgimento e la codecisione di diversi attori istituzionali, ma mai con un ruolo passivo del Parlamento.

In questo paragrafo, entro i limiti propri di questo lavoro, si considereranno innanzitutto le tendenze di lungo periodo nell'uso delle fonti normative primarie, cioè *quali* provvedimenti, *da chi* adottati e *per quali* oggetti (par. 1.2); quindi, nel paragrafo 1.3, per le diverse fonti si individueranno i differenti spazi di intervento parlamentare; quindi, nei paragrafi 1.4 e 1.5, si descriveranno le procedure istituzionali di coinvolgimento degli interessi, e, in specie, la disciplina delle audizioni e il Registro dei rappresentanti; infine, nel paragrafo 1.6, si individueranno alcuni momenti di possibile crisi delle procedure parlamentari e i connessi rischi di disordine e opacità della decisione e di diaframma dai suoi reali autori.

1.2. *Alcune tendenze di lungo periodo nell'uso delle fonti normative primarie*

La prima fase della storia istituzionale della Repubblica era caratterizzata da un utilizzo pervasivo della legge, rispetto sia ad altre fonti primarie, che nel rapporto con le fonti secondarie. Un immediato raffronto: negli anni '70 e '80 si contavano tra le 17 e le 22 leggi ordinarie al mese, mentre dall'XI Legislatura il loro numero si contrae vistosamente e progressivamente, con medie che si attestano tra le 12 e le 15 leggi mensili fino alla XIV Legislatura e, addirittura, tra le 5 e le 6 leggi mensili nelle ultime tre legislature.

La frenetica legislazione ordinaria, evidenziata dalle statistiche nella prima fase, era essenzialmente costituita da micro-legislazione settoriale di spesa, le cosiddette «leggi provvedimento», approvate in commissione in sede legislativa. Il dinamismo di questa fonte è indice di precisi equilibri politici: la sede legislativa presuppone un concorso e un consenso larghissimi fra tutti i partiti: ai sensi dell'art. 72 della Costituzione, è sufficiente che un quinto dei membri della commissione si opponga, per rendere necessaria la procedura d'aula. Nei fatti, il Parlamento era in grado di deliberare, e nel caso anche con rapidità, quando le forze politiche avessero raggiunto il necessario compromesso sulle questioni da dibattere. Questo sul fondamentale presupposto che il *tempo del decidere* fosse una risorsa sempre nella disponibilità dei partiti, senza condizionamenti esterni. Peraltro, in assenza di un tale consenso trasversale, la via legislativa ordinaria, con procedura d'aula, sarebbe stata impervia, considerando gli ampi margini consentiti a pratiche ostruzionistiche dai regolamenti parlamentari prima delle riforme degli anni '90.

In questo periodo storico, è quindi massimo il ruolo di intermediazione degli interessi da parte dei partiti politici rappresentati in Parlamento, sia di maggioranza sia di opposizione, organicamente intesi. È la stessa tecnica legislativa ad assicurare che nessuna decisione possa es-

sere di fatto adottata se non transitando per i consolidati meccanismi di delibazione e concertazione partitica, che esercitavano un controllo pieno sulle istanze dei territori, dei settori economici e dei settori sociali.

Questi assetti sono completamente ribaltati nelle legislature del maggioritario, per due eminenti ragioni: l'una politica, legata al passaggio dal confronto alla contrapposizione tra maggioranza e opposizione parlamentare, oramai destinate all'alternanza di governo; l'altra economica, poiché le leggi-provvedimento non consentivano un effettivo controllo della spesa pubblica, mentre si rendeva oramai necessario procedere a riforme istituzionali ed economiche di grande respiro, troppo a lungo rinviate. Per queste riforme le ordinarie procedure parlamentari si dimostravano inadeguate, in un contesto nel quale il tempo ha smesso di rappresentare un fattore neutro.

Si assiste, per un verso, a un'imponente delegificazione di interi settori normativi, ora rimessi a fonti secondarie: si pensi alla contrattualizzazione del pubblico impiego, alla amministrativizzazione e alla regionalizzazione della spesa, alla delegificazione dell'organizzazione amministrativa, alla devoluzione a organismi e autorità «tecnici» o «neutrali» di compiti di regolamentazione di interi settori economici, come tra gli altri le telecomunicazioni, i servizi di rete, i prodotti finanziari, o dell'esercizio di diritti individuali, quali la riservatezza e il diritto di sciopero.

Per altro verso, alla già descritta contrazione delle leggi ordinarie, si accompagna una crescita numerica dei decreti legislativi e, almeno a partire dagli anni 2000, una crescita dimensionale dei decreti-legge. Il fenomeno non è puramente quantitativo e non è affatto riducibile a un mero travaso di competenze tra Governo e Parlamento. Al contrario, assieme alle statistiche, cambiano in profondità la natura delle decisioni, il ruolo degli attori istituzionali e i meccanismi di coagulo del consenso. Emerge inoltre una nuova e diversa specializzazione delle fonti e delle correlate procedure decisionali rispetto alla materia da trattare.

Innanzitutto, muta in profondità la legislazione di spesa. Con le leggi-provvedimento non svaniscono del tutto gli interventi finanziari settoriali, che però trovano ora una diversa collocazione formale: in parte, come accennato, sono devoluti ad atti non legislativi; in altra parte confluiscono in alcuni specifici «veicoli» legislativi, quali le leggi finanziarie o le leggi di conversione dei decreti di manovra economica-finanziaria. In generale, tuttavia, l'introduzione di più rigorosi vincoli di responsabilità finanziaria ha seriamente ridotto le risorse a disposizione del sistema politico per interventi settoriali o locali, mentre i residui interventi sono stati ricondotti nel quadro unitario delle decisioni annuali di spesa e posti sotto più stretta vigilanza dell'Esecutivo. Il Parlamento, più che allocare la spesa, definisce l'orizzonte finanziario di riferimento, individua le autorità competenti e le procedure di erogazione. È poi il Governo, tramite una panoplia di atti amministrativi generali, a riempire di contenuto la disciplina legislativa. Questo approccio si accompagna, indubbiamente, a una minore discrezionalità politica e a una maggiore prevedibilità nella distribuzione delle risorse finanziarie.

La grande legislazione finanziaria si distribuisce tra le leggi annuali – finanziarie, poi di stabilità, ora di bilancio – e una decretazione d'urgenza che assume forme decisamente nuove, anche rispetto al recente passato. In effetti, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 che aveva arrestato la prassi della reiterazione, lo strumento si era avviato a un utilizzo residuale, essenzialmente finalizzato alla manutenzione normativa, attraverso proroghe e micro-correttivi. A partire dalla XVI Legislatura, tuttavia, si è assistito a una rapida inversione di tendenza: i decreti-legge diminuiscono di numero, ma assumono dimensioni notevolissime, con un picco durante i governi cosiddetti tecnici, raggiungendo e superando quelle delle leggi finanziarie. Le statistiche indicano una dimensione media dei decreti di circa 35 commi nel Governo Prodi II, con 53 commi nel testo coordinato dopo la conversione; 54 commi nel Governo

Berlusconi IV, con 79 commi dopo la conversione; 98 commi nel Governo Monti, con 138 commi dopo la conversione; 59 di media nei tre governi della XVII Legislatura, con 93 commi dopo la conversione.

L'aumento dei contenuti si accompagna a una forte disomogeneità dei testi e a difficoltà del processo di conversione, spesso contrassegnato dalla posizione della questione di fiducia.

Come detto, è certamente il campo economico quello nel quale si registra il maggiore dinamismo dello strumento. Fino agli anni '90, i grandi decreti di manovra sono un fatto sporadico, legato a circostanze eccezionali. A partire dagli anni duemila, invece, si ha un proliferare di «decreti fiscali», di «collegati alla manovra» e, poi, dei «decreti sviluppo» o «anticrisi», in parallelo alle due grandi congiunture economiche dell'ultimo decennio. Parte rilevante dell'intervento dello Stato nell'economia viene così veicolata in provvedimenti d'urgenza che, specie in alcune fasi, divengono del tutto fungibili con la manovra economica annuale e tendono a eroderne i contenuti.

Si viene, ora, alla legislazione ordinamentale. L'avvio di grandi processi di riforma delle istituzioni e dell'economia è il tratto caratterizzante la vicenda politica nazionale dall'inizio degli anni '90. A partire dalla cosiddetta delega Amato, con la legge n. 421 del 1992, la fonte d'elezione per questi processi è la legislazione delegata. Nella prassi, con grande continuità dalla XII Legislatura a oggi, i decreti legislativi assolvono a cinque funzioni essenziali: il recepimento delle direttive europee; l'attuazione di grandi progetti di riforma organica di settori dell'ordinamento; il riassetto e la codificazione normativa; l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici; la definizione dei rapporti istituzionali tra livelli di governo. Tutti questi ambiti, e i primi tre in particolare, incidono in profondità sulla regolamentazione delle attività economiche e, inevitabilmente, toccano interessi estremamente sensibili.

Le leggi delega fissano criteri e principi di massima, lasciando amplissimi spazi discrezionali al Governo in

sede attuativa. Il ricorso alla delega si giustifica non solo con la complessità delle materie da trattare e dunque la necessità di assicurare la coerenza sistematica dei testi, altrimenti esposta ai rischi e all'imprevedibilità del procedimento emendativo parlamentare, ma soprattutto con la difficoltà di raggiungere un compromesso politico in Parlamento sui dettagli della decisione. Da qui l'utilità di rinviare alla sede governativa la mediazione tra i diversi interessi. Non si tratta, tuttavia, di un esercizio monocratico o impermeabile della funzione normativa. La delega consente una raffinata procedimentalizzazione dell'attività legislativa, tramite il coinvolgimento istituzionalizzato e formale nel processo attuativo delle autonomie territoriali, delle organizzazioni sindacali, di organi tecnico-amministrativi, di rappresentanze organizzate di interessi. Il Governo diviene certamente il fulcro di questa attività di concertazione, ma il Parlamento, tramite i pareri obbligatori e, talvolta, semi-vincolanti delle commissioni parlamentari, si dimostra spesso in grado di esercitare una paritaria funzione di co-legislazione. La delega riconosce così, da un lato, la centralità degli esecutivi nell'attuale quadro costituzionale e, dall'altro lato, la pluralità di attori operanti nell'arena pubblica, costituendo un mezzo per radicare il processo legislativo nella realtà sociale, politica e istituzionale del paese.

Mentre fino alla XV Legislatura regge la descritta reciproca *specializzazione* tra decretazione d'urgenza e decretazione delegata, l'una nel campo economico-finanziario, l'altra nel campo ordinamentale, a partire dalla XVI Legislatura il decreto-legge registra frequenti invasioni di campo, con esiti spesso tecnicamente molto discutibili. Se non vere e proprie riforme organiche, si sono certamente registrati ampi interventi di riordino di interi settori produttivi, spesso veicolati come azioni di liberalizzazione e semplificazione del tessuto normativo, tra le altre, in materia edilizia, nelle concessioni pubbliche di beni e servizi, negli appalti, nell'innovazione tecnologica, ecc.

1.3. *Gli «spazi» di decisione parlamentare nelle diverse procedure legislative*

Come già evidenziato, costituirebbe una grave banalizzazione ritenere che gli «spazi» di decisione parlamentare siano pieni nella procedura legislativa ordinaria e minimi o nulli rispetto alla decretazione governativa o alle procedure legislative speciali.

Per un verso, le cosiddette «altre leggi», sganciate dal ciclo di bilancio, come la legge finanziaria e leggi collegate, e senza rapporti con il potere legislativo del Governo, quali le ratifiche, le deleghe, le leggi di conversione, hanno rilevanza oggettivamente marginale quando non di mera testimonianza o celebrativa, sia per il bassissimo tasso di successo di tali progetti di legge, sia per i tempi particolarmente lunghi di approvazione, sia per la carenza di risorse economiche, dacché è quasi impossibile reperire coperture, se non simboliche, al di fuori del ciclo di bilancio.

Per altro verso, nella legislazione di matrice governativa, il Parlamento dimostra una grande capacità di adattamento e di reinvenzione del proprio ruolo. La decretazione d'urgenza è comunemente considerata la procedura che comprime massimamente gli spazi di iniziativa, decisione ed emendamento in sede parlamentare. In verità, il Parlamento, sia come autore sia come sede della decisione, vede una profonda manipolazione, rielaborazione e integrazione dei decreti-legge emanati dal Governo. Le statistiche evidenziano una notevolissima crescita dimensionale dei testi, mediamente nell'ordine del 50-60%, stimati in termini di «spazi legislativi», quindi di caratteri del testo. Queste percentuali sono indice sistematico del fatto che l'intervento in sede di conversione non si limita alla sola modifica dei contenuti esistenti, che sarebbe statisticamente neutra, ma si sostanzia nell'aggiunta di nuovo materiale normativo, sia in termini di nuovi commi, con espansione e approfondimento di oggetti e materie già contenute nel decreto originario, sia addirit-

tura di nuovi articoli, con l'aggiunta di oggetti e materie nuove e distinte.

Emerge chiaramente la difficoltà di contenere questa spinta inflattiva, solitamente patologica, come evidenziato dallo stesso presidente della Repubblica, nei messaggi del 21 febbraio 2011 e 23 febbraio 2012, che spesso investe materiale normativo disomogeneo, prestandosi così a fenomeni di intrusione normativa. Questo fenomeno è tanto maggiore quanto più il decreto nasce disomogeneo o esteso, dove, dunque, è più difficile arginare il potere emendativo delle camere. Cosa che accade, in particolare, in ambito economico-finanziario. Non di rado, effettivamente, lo stesso Governo considera il testo presentato un semi-lavorato o, comunque, un testo sul quale non si è ancora raggiunto un compromesso politico maturo, che andrà quindi ricercato nella negoziazione parlamentare.

Quanto alla legislazione delegata, si rende necessario distinguere tra le deleghe di recepimento del diritto europeo e le deleghe di diritto interno. Queste ultime sono caratterizzate da due tendenze, apparentemente contrapposte. Da un lato, la genericità e la rarefazione dei criteri e principi direttivi delle leggi delega, che si riducono, per lo più, all'indicazione di oggetti e finalità di massima. Dall'altro lato, a fronte di questi deboli vincoli *ex ante*, emerge un intenso controllo *in itinere*, tramite i pareri, quasi sempre obbligatori e talvolta semi-vincolanti, delle competenti commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi. I pareri non hanno a oggetto, se non marginalmente, il richiamo al rispetto dei criteri di delega; al contrario le competenti commissioni permanenti intervengono sul merito delle scelte attuative del Governo, con grande latitudine e con proposte di modifica specifiche, che adottano la forma dell'emendamento testuale. Laddove le questioni trattate siano di particolare peso politico, il lavoro in commissione appare particolarmente intenso e proficuo. I pareri adottati divengono documenti corposi, con numerose e pregnanti proposte di modifica in forma di condizioni e osservazioni, che pre-

sentano un elevato, e talvolta elevatissimo, tasso di recepimento nei testi finali adottati dal Consiglio dei ministri. Non di rado, peraltro, è lo stesso Governo a presentare alle camere dei testi semi-lavorati, affidandone la limatura al lavoro congiunto tra uffici governativi e parlamentari. In altri casi il Governo può avere interesse a fare «sponda» sui pareri parlamentari per superare resistenze di vario genere. Anche nei procedimenti di delega legislativa, dunque, e specie per alcuni importanti processi di riforma, il Parlamento resta una sede se non decisiva, certamente rilevante di interlocuzione con gli interessi organizzati.

Valutazioni differenti devono svolgersi per il recepimento del diritto europeo. Gli atti di diretta derivazione europea, relativi al recepimento di direttive, al netto delle misure finanziarie indotte dall'appartenenza al sistema monetario comune, coprono ormai stabilmente un terzo degli «spazi legislativi» complessivi. Si tratta, inoltre, di legislazione ordinamentale, destinata a incidere a regime sul tessuto normativo, in particolare sulla disciplina dei settori produttivi e dei rapporti commerciali. Per questa attività normativa, l'attività parlamentare si riduce spesso a una mera cinghia di trasmissione di potere legislativo, conferendo al Governo autorizzazioni generali alla trasposizione, senza indicare nuovi criteri o principi direttivi, anche considerando che sovente gli atti europei da trasporre sono già particolarmente dettagliati. È raro che il Parlamento introduca criteri *ad hoc* e anche in fase di parere sugli schemi di decreto, l'attività delle commissioni appare meno attenta e meno incisiva di quanto non accada per le deleghe interne. Vero è che sulle grandi politiche euro-nazionali, la sede di interlocuzione efficace – per le istituzioni nazionali come per i portatori di interessi – sono oramai le istituzioni europee, la Commissione e il Parlamento in particolare, che peraltro hanno adottato le opportune procedure di coinvolgimento descritte nei capitoli precedenti.

Piuttosto, il Parlamento è spesso coinvolto in modo più pregnante, magari tramite veicoli normativi *ad hoc*, su

correttivi mirati come ad esempio in relazione a misure che abbiano generato un effetto sugli operatori economici e sociali imprevisto ed eccessivo, che occorra correggere o mitigare, oppure con misure di gestione della fase transitoria, specie tramite misure di proroga dei termini, laddove ci si avveda di difficoltà degli operatori ad adeguarsi tempestivamente ai nuovi standard di derivazione europea. Come si comprende, può trattarsi di profili o fasi di snodo di particolare rilevanza per i rappresentanti degli interessi organizzati.

1.4. *Le procedure ordinarie di partecipazione degli interessi*

Dopo aver descritto le *sedes decidendi* delle diverse tipologie di provvedimenti legislativi, si passa ora ad analizzare le forme istituzionali di partecipazione dei portatori di interessi al processo legislativo. Un primo e più intuitivo canale è certamente in sede di iniziativa legislativa.

L'iniziativa popolare, per la quale è peraltro prevista l'audizione formale dei proponenti in commissione, in realtà si è sempre dimostrato uno strumento negletto, visti i seri costi tecnici ed economici legati alla raccolta delle firme e l'assenza di serie misure regolamentari che assicurino la trattazione e la votazione finale sul testo. Basti rilevare che durante l'intera XVII Legislatura risultano presentate meno di trenta leggi di iniziativa popolare e approvate due. Anche queste, in realtà, in testo unificato con altre di matrice governativa e parlamentare, come nel caso dell'A.C. 3, in materia elettorale.

In concreto, per i portatori di interessi costituisce un percorso certamente più semplice ricorrere all'iniziativa parlamentare ordinaria. Non sussistono, da questo punto di vista, serie difficoltà di accesso. Nella prassi, si registra un'elevatissima propensione dei parlamentari all'iniziativa legislativa, quasi sempre facendosi veicolo di gruppi di interesse territoriale, sociale o economico. Nella XVII Legislatura, si contano 4.355 disegni presentati da deputati e 2.541 disegni presentati da senatori, pari a 7,25 disegni

a testa. Si tratta, del resto, di atti privi di costi e spesso utili ai fini del consenso per la volontà e capacità di rispondere a istanze presentate ai decisori dai gruppi di interesse.

Il tasso di successo di tali iniziative, tuttavia, è assolutamente marginale. Sempre durante l'intera ultima Legislatura, le leggi di iniziativa parlamentare approvate, compresi i casi di iniziativa mista, sono state 95, pari allo 0,01% dei disegni presentati. Questo tipo di iniziativa, peraltro, sconta anche iter di approvazione mediamente molto lunghi: la durata media negli anni 2013-2017 risulta di 620 giorni dalla presentazione.

Nella normalità dei casi, dunque, la capacità di influenza dei gruppi di interesse si misura non nella capacità di avviare un processo decisionale, ma *di intervenire in un procedimento legislativo in atto*, incidendo o sul processo emendativo o, più in generale, nell'istruttoria svolta dalle competenti commissioni parlamentari.

La partecipazione formale dei portatori di interessi al procedimento legislativo può avvenire, eminentemente, tramite lo strumento dell'audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva.

Ai sensi del capo XXXIII, art. 144 del Reg. Camera, le commissioni possono disporre «indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera. Nelle sedute dedicate a tali indagini le commissioni possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine», di cui si redige resoconto stenografico. Lo strumento dell'indagine conoscitiva può svilupparsi autonomamente o nell'ambito di una specifica istruttoria legislativa, in sede referente, consultiva o su esame di schemi di decreti governativi. In tal caso, ai sensi dell'art. 79 Regolamento Camera, la commissione competente «si avvale inoltre delle procedure di cui al capo XXXIII». L'indagine è promossa su richiesta di almeno quattro componenti della commissione, salvo opposizione della Presidenza. Previsioni similari sono contenute nell'art. 146 del Reg. Senato, secondo cui alle indagini «[p]ossono altresì

essere invitati rappresentanti di Enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame». Oggetto dell'istruttoria, ancora in base all'art. 144 del Reg. Camera, è in particolare, «la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese».

La partecipazione alle audizioni avviene su invito del presidente. Non si è in presenza, dunque, di una procedura di consultazione pubblica, nella quale gli interessati possano *motu proprio* chiedere di interloquire con gli organi parlamentari; è la stessa commissione a stabilire quanti e quali soggetti ascoltare. Da un punto di vista formale, dunque, la funzione della partecipazione all'indagine è nell'esclusivo interesse del decisore e della qualità della decisione, cui è strumentale l'acquisizione degli opportuni elementi di conoscenza. Questo a differenza delle procedure partecipative in sede amministrativa, laddove l'interesse dell'interveniente è riconosciuto come tale. In concreto, comunque, le audizioni sono sempre molto inclusive, perché nella scelta dei soggetti da ascoltare si procede largamente su segnalazione dei parlamentari membri della commissione: una rappresentanza di interessi seria e attiva è normalmente in grado di partecipare e di ottenere ascolto.

Nella prassi, le commissioni fanno ampio ricorso allo strumento delle indagini e delle audizioni. Nella XVII Legislatura, presso la Camera, si contano 127 indagini deliberate, 100 delle quali concluse. Sul piano statistico, la maggiore propensione allo strumento si registra nelle Commissioni Giustizia, con 45 indagini, e Affari costituzionali, con 16 indagini, essenzialmente relative a processi di riforma istituzionale o di modifiche dell'ordinamento civile e penale e del processo.

Di particolare interesse, ai fini qui in discussione, sono soprattutto le indagini avviate sulla regolazione di settori produttivi, ad esempio su credito e assicurazioni,

in Commissione Finanze; su zootecnia, uso sostenibile dei pesticidi e finanziamento delle imprese agricole, in Commissione Agricoltura; su media audiovisivi e radiofonici, in Commissione Trasporti; sulla strategia energetica, in Commissione Attività produttive. Altrettanto rilevanti sono le indagini avviate su grandi commesse pubbliche, ad esempio l'acquisizione di sistemi d'arma, in Commissione Difesa; la disciplina di monopoli e concessioni, ad esempio su concessioni autostradali e appalti pubblici, in Commissione Ambiente; sul trasporto pubblico locale, in Commissione Trasporti; sulla tutela dei servizi professionali, ad esempio sul cosiddetto equo compenso degli avvocati, in Commissione Giustizia. Le singole audizioni presso la Camera sono state complessivamente oltre 2.000. Oltre a esponenti di Governo e pubbliche amministrazioni, hanno partecipato esperti di settore, dalle università, dai centri di ricerca, dai *think tank*, rappresentanti del cosiddetto Terzo settore, amministratori di grandi imprese, portavoce di associazioni di categoria, ecc. Non è raro che siano invitati anche venti o trenta esponenti dei diversi gruppi di interesse.

È difficile riuscire a stimare l'effettiva influenza delle audizioni sul processo legislativo. In generale, certamente l'avvio di indagini e audizioni è segno di particolare rilevanza e sensibilità politica del tema in discussione e del fatto che tale rilevanza sia avvertita dai membri della commissione. A tal proposito, una migliore istruttoria si accompagna di solito a una maggiore capacità dell'organo parlamentare di incidere sui testi di matrice governativa. È verificato, ad esempio, che i pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi, se preceduti da audizioni, conseguono un più elevato tasso di accoglimento delle condizioni e delle osservazioni poste al Governo.

Dal lato dei singoli rappresentanti dei gruppi di interesse, innanzitutto assume grande rilievo il prestigio e il riconoscimento pubblico del ruolo ricoperto, che deriva dall'invito a essere ascoltati presso le camere. Nel merito, l'audizione è certamente il veicolo per assicurare rappresentanza pubblica e formale all'interesse di cui sono por-

tatori e per imporre al dibattito in commissione gli interventi correttivi di interesse.

1.5. *Il Registro dei rappresentanti di interessi*

Nel 2016, la Camera dei deputati ha inteso regolare formalmente la presenza nelle proprie sedi di rappresentanti di interessi, con finalità «di pubblicità e trasparenza». La disciplina attuativa è oggi contenuta nella deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017, che istituisce «un Registro dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi» e ne affida la vigilanza al Collegio dei questori. L'iter di approvazione, in verità, si è dimostrato lungo e difficoltoso, dapprima per ragioni di sottovalutazione del tema, di poi per la preoccupazione di incidere impropriamente sulla libertà di azione dei parlamentari. Una spinta decisiva all'approvazione del Registro è infine venuta dalle organizzazioni internazionali e, in particolare, dal Consiglio d'Europa che tramite il Greco – *Group of States against Corruption*[1] – aveva raccomandato all'Italia l'adozione di misure rigorose in materia.

Venendo al merito della regolazione, ai fini della delibera, la rappresentanza di interessi è attività «professionale» volta alla cura di «interessi leciti» di privati e consiste nella presentazione di «proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta».

[1] Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (Greco) è stato promosso dal Consiglio d'Europa nel 1999. La finalità è migliorare la capacità di contrasto degli Stati verificando la corrispondenza tra legislazione nazionale e standard fissati dall'organizzazione. Greco ha sede a Strasburgo, vi fanno parte 48 paesi europei a cui si aggiungono Stati Uniti d'America, e Ocse e Onu in veste di osservatori. Ciascun Governo designa due rappresentanti con diritto di voto durante le adunanze plenarie e può indicare una lista di esperti da impiegare nelle procedure di valutazione. Greco propone raccomandazioni attraverso la valutazione delle legislazioni dei paesi membri e del recepimento di tali raccomandazioni.

Sul piano soggettivo, il Registro è aperto a due categorie di soggetti: coloro che perseguono un interesse proprio o dell'ente di cui sono rappresentanti o della categoria di cui sono esponenti, quali sindacati, Ong, imprese, associazioni professionali e di categoria, ecc.; e le società di *lobbying* «specializzate nella rappresentanza professionale di interessi di terzi». All'atto dell'iscrizione occorre dichiarare l'interesse tutelato, l'ente e il titolo giuridico (mandato, incarico, contratto, ecc.) in virtù del quale si opera, una sommaria descrizione dell'attività che si intende svolgere e le persone fisiche per cui è richiesto il *pass*.

Da un punto di vista statistico, al 27 settembre 2018, al Registro risultano complessivamente iscritti 201 soggetti; di questi: *a*) 32 sono associazioni di categoria o di tutela di interessi diffusi; *b*) 6 sono associazioni professionali; *c*) 62 sono imprese, gruppi di imprese o aziende; *d*) 6 sono organizzazioni non governative; *e*) 25 sono organizzazioni sindacali e datoriali; *f*) 17 sono «soggetti specializzati nella rappresentanza professionale di interessi di terzi» (tra cui le società di *lobbying*); *g*) 8 sono altre tipologie di enti; *h*) 45 sono persone fisiche. In larghissima maggioranza, gli enti iscritti dichiarano di rappresentare un interesse proprio; fanno eccezione, naturalmente, le società di *lobbying* e alcune persone fisiche, che possono agire o in rappresentanza di interessi specifici o per una platea non previamente definita di clienti. A quanto risulta, il Collegio dei questori è stato particolarmente rigoroso nell'imporre l'obbligo di iscrizione e nel pretendere una *discovery* completa degli interessi tutelati.

L'iscrizione al Registro è il presupposto per accedere alle sedi della Camera e per fruire di locali e attrezzature specificamente destinate ai rappresentanti di interessi, con titolo annuale rinnovabile di volta in volta. Essa si sostituisce a tutte le preesistenti autorizzazioni temporanee o permanenti all'accesso, che devono considerarsi decadute. La delibera disciplina poi nel dettaglio le condizioni e gli oneri per l'iscrizione, il controllo degli accessi, gli obblighi di trasparenza, essenzialmente consistenti in una rela-

zione annuale sulle attività svolte, le sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci o, comunque, per violazione delle regole di condotta.

Non si tratta quindi di una disciplina organica della rappresentanza di interessi. Il Registro rileva solo alla triplice condizione che si svolga attività di rappresentanza, che la si svolga presso le sedi fisiche della Camera, che si interloquisca con parlamentari. Si è essenzialmente in presenza, dunque, di una disciplina sull'accesso ai palazzi da parte degli esterni. Rispetto all'ambizione originaria, di addivenire a una regolazione sistematica e ampia del fenomeno, si è dunque pervenuti a una soluzione di compromesso. Il limite più evidente riguarda l'assenza di sanzioni, responsabilità e oneri nei confronti dei deputati: la disciplina si rivolge solo agli esterni. Del resto, anche nei confronti dei portatori di interessi, il sistema di incentivi, controlli e sanzioni è blando. L'unica vera facilitazione è, ancora una volta, il tesserino di accesso annuale. Non è prevista una registrazione degli incontri, ma solo degli accessi. All'atto dell'iscrizione, il rappresentante può limitarsi a dichiarare l'intenzione di incontrare, genericamente «i deputati della Camera». La stessa relazione annuale può essere redatta in forma generica. Anzi, l'indicazione nominativa dei parlamentari incontrati è disincentivata perché, in tale caso, si apre una procedura in contraddittorio con il deputato che può sollevare rilievi e precisazioni. Sul punto, ad ogni modo, è troppo presto per formulare valutazioni conclusive, non essendovi ancora dati ed evidenze sulla attività di rendicontazione da parte dei rappresentanti di interessi. Deve rilevarsi, ad ogni modo, che l'introduzione del Registro ha avuto quantomeno il merito di sollevare l'attenzione sul tema e di superare approcci di scetticismo preconcetto.

Dal lato dei decisori, parallelamente all'istituzione del Registro, la Giunta per il regolamento, nella seduta del 12 aprile 2016, ha adottato un codice di condotta dei deputati. Anche per questo provvedimento, decisiva si è rivelata la spinta del *Group of States against Corruption* del Consiglio d'Europa. Il Greco ha incoraggiato gli Stati

membri ad adottare codici deontologici e, in particolare, ha apprezzato la presenza di codici etici nei parlamenti di Belgio, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Olanda, Norvegia, Polonia e Gran Bretagna, e ha stimolato gli altri paesi ad adeguarsi. Il documento, concepito in parte sul modello del codice del Parlamento europeo, in parte sulla falsariga dei codici diffusi nel pubblico impiego, pone una serie di obblighi di *disclosure* degli interessi, delle cariche ricoperte, dei dati reddituali e finanziari, delle fonti di finanziamento dell'attività politica e divieti di accettare donativi.

In particolare, il codice prevede che ciascun deputato, entro trenta giorni dalla prima seduta, debba comunicare alla Presidenza della Camera le cariche ricoperte e le attività professionali svolte dalla data della presentazione della candidatura fino a quel momento. I deputati devono inoltre, entro tre mesi dalla proclamazione, presentare una copia dell'ultima dichiarazione dei redditi e due comunicazioni. La prima concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni e le quote di partecipazione a società detenute; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società. La seconda relativa alle spese sostenute e alle obbligazioni assunte per la propaganda elettorale, oltre che tutte le donazioni liberali di importo maggiore di 5.000 euro.

Un ulteriore obbligo è finalizzato a rendere trasparenti gli eventuali vantaggi patrimoniali ottenuti dopo l'avvio del mandato, attraverso l'attestazione delle variazioni annuali nella situazione patrimoniale fino alla cessazione dell'incarico. Tutti i dati su redditi e patrimoni coinvolgono anche il coniuge non separato, i figli e i parenti entro il secondo grado di parentela e sono pubblicati sulla pagina web del Parlamento. La delibera istituisce un comitato consultivo sulla condotta dei deputati con il compito di vigilare sul rispetto del codice. Le sanzioni previste sono reputazionali con l'annuncio all'Assemblea e la pubblicità sul sito Internet della Camera.

Presso il Senato della Repubblica, non sussiste allo stato alcuna regolamentazione della rappresentanza di interessi. Di recente è stata presentata un'articolata proposta, che mira a superare alcune delle fragilità del modello adottato presso la Camera dei deputati. In particolare, la proposta Nencini prevede l'obbligo per i parlamentari e per i rappresentanti di interessi di registrare gli incontri; l'obbligatorietà dell'iscrizione nel Registro anche per svolgere attività di *lobbying* al di fuori delle sedi istituzionali; l'estensione della disciplina a funzionari e dirigenti coinvolti nel processo di redazione delle norme.

1.6. *I momenti di torsione procedurale*

Come si è anticipato, dopo aver affrontato la fisiologia del coinvolgimento degli interessi organizzati al procedimento legislativo parlamentare, un'attenzione particolare deve essere ora riservata alle fasi di tensione e torsione procedurale rispetto all'iter ordinario, durante le quali la partecipazione dei gruppi di pressione può diventare più opaca e più difficilmente mappabile.

Prima di descrivere queste torsioni, occorre comprenderne la ragione. Parlamento e Governo ricorrono a deroghe vistose al normale iter legislativo parlamentare, come rimedio per l'incapacità del sistema politico di delibare in modo organico, coerente e condiviso. A causa di ciò, la decisione finale resta esposta a un doppio rischio di condizionamento da parte di interessi impropri: per un verso, perché i testi e le proposte sono ancora molto fluide quando arrivano in Parlamento; per altro verso, perché i tempi di riflessione in Parlamento sono estremamente ridotti e non si rispettano le normali sedi del pubblico dibattito.

Come rilevato precedentemente, la debolezza delle procedure legislative ordinarie discende direttamente dalla frammentazione del sistema politico, dalla forte contrapposizione tra maggioranza e opposizione e, sovente,

dalla dialettica irrisolta all'interno della stessa maggioranza di governo, dalla assenza di una visione politica organica negli esecutivi, spesso retti da alleanze di natura elettorale, dalla debole capacità di programmare le politiche pubbliche di medio e lungo periodo.

La procedura ordinaria richiede, per un verso, il rispetto e la condivisione di alcune convenzioni di comportamento tra forze politiche, per prevenire pratiche ostruzionistiche; per altro verso, e soprattutto, una forte condivisione nella maggioranza di governo dell'obbiettivo politico sotteso a ogni specifica proposta di legge, per evitare continui ripensamenti e stravolgimenti della proposta in discussione o il suo rinvio *sine die*, nella continua ricerca di nuovi equilibri e compromessi tra i partiti.

Se le maggioranze non sono coese e le decisioni non sono state adeguatamente delibate *ex ante*, la procedura parlamentare ordinaria diviene concretamente ingestibile. Per avere la certezza, ma non la qualità, della decisione, si rende così necessario ricorrere ad *auto-vincoli procedurali*, meccanismi tecnici non aggirabili per via politica, che costringano il Parlamento a decidere: il decreto-legge deve essere convertito entro sessanta giorni per evitare la decadenza; la legge di stabilità deve essere approvata entro l'anno, per evitare l'esercizio provvisorio; la legge europea deve essere approvata nel rispetto del termine di recepimento delle direttive comunitarie, per evitare le procedure di infrazione, ecc.

L'esistenza del vincolo di natura costituzionale o europea non solo consente al Governo e alla Presidenza delle camere di giustificare il contingentamento dei tempi di dibattito, ma legittima una sostanziale deroga ai meccanismi emendativi e di voto «articolo per articolo», pure formalmente richiesti dalla Costituzione. Ciò accade, ordinariamente, tramite la proposizione, in una certa fase del dibattito, della questione di fiducia su un cosiddetto *maxi-emendamento* formulato dal Governo, interamente sostitutivo del testo in discussione.

A questo procedimento si è fatto ricorso, in concreto, per l'approvazione delle leggi finanziarie e di tutte le più

importanti misure economiche degli ultimi vent'anni. Ancora nella scorsa Legislatura, il 90% delle disposizioni contenute in decreti-legge è stata approvata tramite voto di fiducia.

Questa torsione procedurale è di grande interesse, generando una significativa modifica dei tempi e dei luoghi della decisione. In base a una prassi consolidata, che oramai costituisce presupposto di ammissibilità stessa del maxi-emendamento, il testo sul quale il Governo pone la questione di fiducia in assemblea deve essere stato oggetto di previa discussione in commissione che, di fatto, assume una funzione redigente. Questa prassi non assicura affatto, tuttavia, che il confezionamento del maxi-emendamento sia stato il frutto di un ordinato dibattito in commissione. Al contrario, i tempi imposti dalle procedure di conversione o di approvazione della legge di bilancio sono solitamente così brevi, sin dall'inizio o perché erosi da una prima fase di dibattito generale poco produttivo, da non consentire un preventivo esame organico politico della materia da parte dei gruppi parlamentari.

Nei fatti, il testo diviene il frutto di un negoziato ristretto tra poche figure istituzionali e, in particolare, tra il ministro o il sottosegretario competente, il presidente della commissione, il relatore del provvedimento, alcuni capi-gruppo. Il negoziato si svolge, fisicamente, nei palazzi delle camere, presso le aule delle commissioni competenti – solitamente, la Commissione Bilancio – e, temporalmente, nell'arco di uno o due giorni, peraltro nell'ambito di sedute fiume, anche in notturna. Il risultato diviene inevitabilmente il frutto di un compromesso raggiunto secondo percorsi proceduralmente opachi, nei quali è spesso difficile decifrare effettivamente l'apporto dei singoli attori e persino la reale provenienza delle varie proposte emendative.

Una chiara gerarchia negli interessi regolati manca o non è percepibile. Il documento finale è un *package deal*, necessario per conseguire una convergenza su un testo delle forze politiche quantomeno di maggioranza. Ma questo *modus operandi* produce una sostanziale derespon-

sabilizzazione degli attori politici, che possono giustificare pubblicamente il proprio voto positivo anche senza condividere tutti i contenuti del testo, per il duplice vincolo costituito dalla scadenza imminente del termine di approvazione del provvedimento e dalla immodificabilità del testo su cui è posta questione di fiducia.

Per l'insieme di ragioni che si sono evidenziate, dunque, si è dinanzi a testi fortemente permeabili all'intrusione di disposizioni spurie.

2. *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: il Governo*

2.1. *Introduzione*

La programmazione legislativa del Governo dovrebbe coinvolgere quanto più possibile i cittadini e i rappresentanti di interessi individuali o collettivi, che potrebbero indicare, in una fase anticipata, le istanze della società e le necessità concrete e, in un momento successivo, il grado di efficacia della normativa adottata.

Nell'ultimo periodo, dopo anni di stasi, le indicazioni e i principi sull'inclusione dei soggetti interessati nelle attività dei ministeri si sono finalmente tradotti in regole e il panorama della disciplina della partecipazione all'iniziativa governativa ha assunto via via maggiore completezza. Alla fine del 2017, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (Dagl) della Presidenza del Consiglio ha emanato il nuovo Regolamento di disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air) e la verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir) definendo, per la prima volta in una norma, la procedura da seguire per le attività di consultazione. Questo provvedimento ha anche attribuito al Dagl il compito di predisporre le *Linee guida* sul tema della consultazione, che sono state pubblicate ad aprile 2018. Infine, nell'ultimo anno, sono aumentate anche le iniziative in materia di *open government* condotte dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che

si propongono di mettere a sistema le attività di partecipazione, collegandole alla trasparenza e all'*accountability* delle amministrazioni[2].

2.2. *La rappresentanza degli interessi nell'attività normativa del Governo*

L'iniziativa legislativa del Governo, sebbene formalmente abbia lo stesso valore giuridico delle altre, nel concreto è dotata di una rilevanza particolare, poiché attuativa del programma politico della maggioranza. Nella XVII Legislatura, infatti, su un totale di 379 leggi approvate, ben 282 sono state di iniziativa governativa[3].

In alcuni casi, l'iniziativa legislativa è riservata al Governo, come per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge e di bilancio, nonché la presentazione del disegno di legge comunitaria e il disegno di legge di semplificazione. Negli altri casi, l'esercizio dell'iniziativa governativa è il risultato di un procedimento ulteriore, che produce un disegno di legge da presentare alle camere[4].

[2] L'Italia ha aderito all'*Open Goverment Partnership* il 5 settembre 2011; il Dipartimento della Funzione Pubblica è il referente per tutte le attività ad essa connesse. Si veda, per queste, il sito www.open.gov.it.

[3] Nella XVII Legislatura sono state approvate 379 leggi, 100 decreti-legge, 257 decreti legislativi e 35 regolamenti di delegificazione. Per quel che concerne l'iniziativa legislativa, è possibile individuare: 282 leggi di iniziativa governativa (74,4%; il dato è però fortemente condizionato da leggi che sono formalmente – disegni di legge collegati, di bilancio, «europee», di conversione dei decreti-legge – o sostanzialmente – disegni di legge di ratifica – di esclusiva iniziativa governativa); ricalcolando la percentuale al netto delle leggi di ratifica – cioè sottraendo il numero delle leggi di ratifica sia al numero delle leggi complessivamente approvate sia al numero delle leggi di iniziativa governativa – il dato scende al 59,4%; 92 leggi di iniziativa parlamentare (24,3%); 4 leggi di iniziativa mista (cioè nate dalla confluenza in un testo unificato di disegni di legge governativi e di proposte di legge parlamentari) (1,1%); 1 legge di iniziativa regionale (0,2%).

[4] Tale sub-procedimento governativo è disciplinato dall'art. 95 Cost., dalle leggi n. 400/1988 e n. 59/1997 e dai due decreti legislativi attuativi di quest'ultima, nn. 300 e 303 del 1999.

La fase iniziale vede protagonista il singolo ministro competente per materia, che propone un testo, predisposto dal proprio Ufficio legislativo. Il disegno di legge così articolato deve quindi essere sottoposto all'intesa e al coordinamento degli altri ministri, per poi corredarlo delle necessarie relazioni governative: la relazione illustrativa, mera descrizione dei contenuti dell'atto; l'analisi tecnico-normativa (Atn); l'analisi d'impatto della regolazione (Air); e la relazione tecnico-finanziaria, al fine di trovare una copertura finanziaria alle previsioni del testo. Tale coordinamento avviene grazie all'opera del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (Dagl), competente per il coordinamento dell'attività legislativa governativa, previsto nella struttura della Presidenza del Consiglio. Il ministro, dunque, si limita di fatto a scegliere la tipologia dell'atto da adottare – iniziativa ordinaria, decreto-legge o legge delega – per poi assegnarlo al Dagl, che instaura un rapporto bilaterale con i singoli ministeri coinvolti, raccogliendo il materiale necessario per completare l'iniziativa ministeriale.

Il testo, quando è considerato «maturo», viene diramato agli Uffici legislativi dei dicasteri competenti. I capi di tali uffici si riuniscono nel cosiddetto pre-consiglio, nel quale vengono a confrontarsi in concreto le diverse istanze. Compito del pre-consiglio è licenziare i documenti da inserire nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Le riunioni non prevedono forme di pubblicità e le sedute non sono pubbliche. Nel pre-consiglio, i ministri sono rappresentanti delle istanze del dicastero di cui hanno competenza. È questo il momento in cui vengono in gioco gli interessi dei ministeri e della società civile. In particolare, è questo il luogo in cui i portatori di interessi tentano di esercitare il massimo della loro influenza. Quando non si riesce a pervenire a un accordo, l'atto o torna all'esame del Dagl o, altrimenti, si procede con la sua iscrizione all'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei ministri. Dopo la deliberazione del testo in seno al Consiglio, il primo ministro fa pervenire il disegno al capo dello Stato, che deve autorizzarne, con decreto, la

presentazione alle camere. A questo punto, il ministro per i Rapporti con il Parlamento assegna l'atto a una delle due camere, da dove inizia l'iter parlamentare.

Attualmente, circa il 74% dell'intera produzione legislativa è d'iniziativa governativa[5]. In un contesto nel quale l'attività legislativa è per lo più esercitata dall'Esecutivo, il Dagl diviene figura centrale per lo svolgimento di tale compito. È in tale sede che si esperisce l'iter istruttorio dei provvedimenti governativi e vengono coordinati gli interessi pubblici e privati in conflitto.

2.3. *Il nuovo Regolamento su Air, Vir e consultazione*

Il nuovo Regolamento[6] di disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), della verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir) e della consultazione, insieme alle – appena approvate – *Linee guida*[7]

[5] Nella XVII Legislatura è stato avviato l'esame di 269 disegni di legge di iniziativa governativa (escluse le conversioni di decreti-legge); di questi 199 (pari al 74%) sono stati definitivamente approvati; di questi 10 (pari al 5%) sono stati approvati dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia. Il tempo medio di esame – dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva – è stato di 286,3 giorni. Al netto dei disegni di legge di ratifica di accordi internazionali il tempo medio scende a 232,5 giorni. Per l'87,4% dei disegni di legge approvati è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due camere.

[6] Il 15 settembre 2017 ha finalmente visto la luce il nuovo Regolamento di disciplina dell'Air, della Vir e delle consultazioni, adottato con d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 280, del 30 novembre 2017. Il Regolamento, nella sua versione definitiva, è entrato in vigore il 15 dicembre 2017.

[7] Nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018 è stata pubblicata, con la Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, la guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione che, come previsto dal nuovo Regolamento di disciplina dell'Air, della Vir e della consultazione, fornisce alle amministrazioni statali indicazioni tecniche e operative per lo svolgimento dell'Air, della Vir e delle relative attività di consultazione. Redatta dal Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi con il supporto del

operative del Dagl e del Nucleo Air, segna un rilevante sviluppo del quadro normativo in tema di partecipazione[8].

La prima e più evidente novità introdotta dal nuovo Regolamento, di carattere formale, attiene a una sorta di codificazione delle normative specifiche in tema di *better regulation* in un unico regolamento, che sostituisce i due previgenti relativi, rispettivamente, all'Air e alla Vir[9]. In questa cornice, le consultazioni, che in precedenza erano citate come fasi specifiche di ciascun processo, vengono ora estrapolate dalla regolamentazione dei singoli strumenti e diventano oggetto di una disciplina organica a sé stante, applicabile all'uno o all'altro strumento normativo.

Fra gli aspetti che emergono con particolare evidenza nella nuova disciplina vi sono l'«approccio circolare alla regolamentazione», che si intende adottare e promuovere, e la più volte citata trasparenza dell'intero processo, intesa sia come apertura ai suoi destinatari, attraverso la consultazione, sia come conoscibilità di quanto realizzato, in termini di trasparenza e pubblicità.

Nel nuovo Regolamento, Air, Vir e consultazione sono strumenti «integrati» fra loro, che insieme concorrono alla qualità normativa lungo tutto il percorso, ciclico, della regolamentazione, dalla elaborazione iniziale delle proposte fino alla loro revisione. Il principio si

Nucleo Air, il Gruppo di lavoro Air del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, la guida amplia notevolmente e sostituisce la prima guida alla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione approvata con la Circolare n. 1 del 16 gennaio 2001 e costituisce il primo riferimento completo e ufficiale per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolazione.

[8] Per un approfondimento sui contenuti del nuovo Regolamento e della Guida, si rinvia al contributo di R. Cerreto, *La consultazione dei titolari di interessi nell'attività normativa del Governo*, sezione Approfondimenti del presente Rapporto.

[9] Il Regolamento sostituisce, a distanza di più di otto anni, i precedenti Regolamenti sull'Air e sulla Vir, adottati, rispettivamente, con d.p.c.m. n. 170 del 2008 e con d.p.c.m. n. 212 del 2009, e riconduce a una la fonte normativa per entrambi gli strumenti di analisi, introducendo anche una disciplina organica per la consultazione pubblica.

fonda su quanto più volte affermato dalla Commissione europea in tema di *better regulation*, che promuove l'approccio ciclico della valutazione e la necessità di agganciare gli strumenti di controllo *ex post* alle stime *ex ante*, e da cui trae origine anche la buona norma *evaluate first*: prima valuta l'efficacia delle regole esistenti e poi adottane di nuove, se proprio non ne puoi fare a meno. Nella nuova disciplina, il concreto realizzarsi del ciclo della buona normazione, al di là degli enunciati di principio, sembra configurarsi nella previsione di una forma di programmazione periodica delle valutazioni, che dovrebbe tradursi nella predisposizione di appositi piani.

Anche l'accento posto dal nuovo Regolamento sull'importanza della programmazione deve molto all'influsso europeo, sebbene siano diverse le modalità con cui essa viene realizzata. La presenza di due distinti articoli, artt. 4 e 12, dedicati alla programmazione di Air e Vir, è dovuta alla scelta di mantenere una disciplina separata e, di conseguenza, programmazioni differenziate a seconda che si tratti di valutazioni *ex ante* o *ex post*. In questo sta la differenza maggiore rispetto alla pianificazione delle attività realizzata a livello europeo, nell'ambito del programma Refit. Nella nuova regolazione statale, infatti, ciascuna amministrazione realizza la programmazione per le Air semestralmente. Quindi presenta al Dagl, che lo trasmette al sottosegretario di Stato con funzioni di segretario del Consiglio dei ministri, entro la fine di giugno ed entro la fine di dicembre di ogni anno, l'elenco normativo per il semestre successivo, comprensivo delle Air e di eventuali casi di esclusione ed esenzione[10]. Le stesse amministrazioni sono poi chiamate a presentare, entro dicembre dell'anno precedente il biennio a cui si riferisce, un Piano biennale per la valutazione e la revisione della

[10] Particolarmente rilevante è la revisione dei criteri per l'individuazione delle iniziative normative da assoggettare ad Air (casi di esclusione e ipotesi di esenzione); a tal riguardo, in ossequio a un principio di proporzionalità, si prevede che l'Air debba riguardare le iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

regolamentazione, relativo agli atti normativi in vigore su cui intende realizzare le Vir. Qualora l'amministrazione competente non presenti il Piano biennale nei termini previsti, si configura una sorta di potere sostitutivo del Governo, che adotta il Piano con decreto del presidente del Consiglio dei ministri[11]. La trasparenza del processo è garantita da consultazioni sia per l'Air che per la Vir, nonché dalla pubblicazione delle relazioni finali sul sito dell'amministrazione interessata e su quello del Dagl. Non sono, tuttavia, previste sanzioni nel caso di mancata pubblicazione.

Le consultazioni, diversamente dal passato, diventano oggetto di disciplina autonoma rispetto ai processi di valutazione, attraverso criteri e indicazioni che devono osservarsi in qualunque caso. Le consultazioni con i destinatari dell'intervento devono essere previste in linea di principio in tutti i casi di Air e Vir, «salvo casi straordinari di necessità e urgenza»[12]. Quest'ultima previsione si attaglia difficilmente ai casi di verifica *ex post*, che seguono una programmazione a cadenza biennale; pertanto è evidente che possa riferirsi esclusivamente ai decreti-legge, per i quali si prescrive un'Air «semplificata», svolta senza consultazioni né comparazione di ipotesi alternative. Rilevante ai fini dell'effettiva e concreta apertura e trasparenza dei processi valutativi è quanto affermato nell'art. 16, comma 3, del Regolamento, secondo cui l'amministrazione può ricorrere alla consultazione aperta o ristretta, «in via alternativa o congiunta»[13], dove per

[11] Cfr. art. 12, comma 3, del Regolamento.

[12] Cfr. art. 16, comma 1, del Regolamento.

[13] La consultazione può essere dunque rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi (consultazione aperta) o a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti (consultazione ristretta). Accogliendo un'osservazione del Consiglio di Stato, secondo il quale non è ravvisabile un rapporto di necessaria alternatività tra le due forme di consultazione, il nuovo Regolamento prevede che l'amministrazione possa ricorrere alle due modalità di consultazione in via alternativa o congiunta, tenendo conto dell'ambito e dei destinatari dell'intervento normativo, nonché dei fabbisogni informativi correlati al processo valutativo.

consultazione ristretta si intende quella «rivolta a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti».

Non si ravvisa dunque alcun vincolo di ricorso a consultazioni aperte a tutti i potenziali interessati, anche se non direttamente interpellati dall'amministrazione. Non sono previsti avvisi ostativi né eccezioni formali qualora l'amministrazione non ritenga di dover indire consultazioni aperte a tutti. Diverso è il caso delle Vir e del Piano biennale per le Vir, che devono obbligatoriamente essere sottoposti a consultazione aperta. Qualora optasse per una consultazione aperta, l'amministrazione deve pubblicare su un'apposita sezione del proprio sito istituzionale un documento preliminare in cui siano indicati, nel caso di Air, «almeno» i profili critici della situazione attuale, nonché gli obiettivi e le opzioni di intervento. Nel caso della Vir, sono pubblicati i «documenti necessari» a raccogliere «opinioni, dati e valutazioni sull'efficacia» del provvedimento oggetto di verifica.

Per la raccolta dei contributi è stabilito che, in entrambi i casi, la consultazione debba restare aperta per un minino di quattro settimane, in modo da dare a tutti gli interessati la possibilità di partecipare. Tale termine si pone al di sotto di quello previsto per le consultazioni europee, attualmente pari a dodici settimane. La pubblicità delle consultazioni in corso dovrebbe essere garantita anche attraverso «una apposita sezione del sito istituzionale del Governo» che al momento non è stata ancora creata. Tuttavia, trascorsi dodici mesi dalla chiusura della consultazione, le amministrazioni possono rimuoverne ogni traccia dai propri siti. Nessun obbligo di pubblicità è previsto invece per le eventuali consultazioni ristrette cui abbia fatto ricorso l'amministrazione, sebbene all'art. 16, comma 5, del Regolamento, si legga, genericamente, che le amministrazioni devono assicurare «la conoscibilità delle iniziative di consultazione, tramite il proprio sito istituzionale».

A lungo atteso, il nuovo Regolamento di disciplina dell'Air, della Vir e delle consultazioni presenta indubbie

novità ed elementi conservativi rispetto al passato. Tuttavia, non tutte le innovazioni che si è inteso veicolare appaiono parimenti raggiungibili, e alcuni nodi critici destano dubbi in merito alla reale fattibilità e alla concretezza degli obiettivi perseguiti, soprattutto in fatto di trasparenza e inclusività dei processi partecipativi. Qualche dubbio in più emerge in merito alla concreta realizzazione del principio di trasparenza e partecipazione, dove si consente alle amministrazioni di omettere sistematicamente il ricorso alle consultazioni aperte in fase di Air, e dove si ammette un periodo minimo di apertura delle consultazioni ben al di sotto dello standard europeo. Resta infine da vedere come sarà tradotto in pratica l'obbligo per le amministrazioni di assicurare adeguata pubblicità alle iniziative di consultazione mediante il proprio sito, e se lo stesso sarà esteso anche alle consultazioni ristrette.

2.4. *La trasparenza nel Mise, Mipa, Mipaaf e Mattm*

In attesa dei primi risultati del nuovo Regolamento Air e Vir, le *best practices* sono rappresentate dalle iniziative intraprese autonomamente da alcuni ministri[14] al fine di rendere più trasparenti possibile le rispettive interlocuzioni con i portatori d'interesse.

Il Registro per la trasparenza presso il Mise[15]. Un passo in avanti importante compiuto verso la trasparenza dei processi decisionali governativi è stata l'attivazione nel 2016, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico

[14] Tra le iniziative individuali virtuose merita di essere ricordata quella dell'ex viceministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Riccardo Nencini, che nel 2015 ha introdotto l'agenda pubblica online degli incontri con i soggetti portatori di interessi particolari, con aggiornamento settimanale e indicazione dei nominativi dei soggetti incontrati e breve descrizione dell'oggetto alla base dell'incontro.

[15] Contenuti e dati tratti dal sito http://registrotrasparenza.mise.gov.it/.

(Mise), del Registro per la trasparenza[16], a cui sono invitati a registrarsi i soggetti, le persone fisiche o giuridiche, che rappresentano professionalmente presso il Mise interessi leciti, anche di natura non economica.

Il Registro è lo strumento per assicurare ai cittadini informazioni trasparenti sugli interlocutori del Ministero e sulle reciproche relazioni. Obiettivo del Registro è garantire che «le decisioni siano prese nel modo più partecipativo possibile; che le interazioni tra il Mise e i suoi interlocutori siano trasparenti, attraverso la pubblicazione e l'aggiornamento del profilo di questi soggetti (attività, dati finanziari, ecc.); che chiunque possa monitorare e vigilare sulla correttezza del processo decisionale; che sia favorito il controllo diffuso da parte di cittadini e utenti sull'operato dell'Amministrazione».

Il sistema di funzionamento del Registro è simile, se non identico, a quello utilizzato dalle istituzioni europee e ne mutua anche il sistema dell'abbinamento tra registrazione volontaria e accesso istituzionale. La possibilità di richiedere incontri presso il Mise a ministro, viceministro e sottosegretari è infatti condizionata all'iscrizione dei portatori di interessi al Registro. Il Registro prevede un sito web pubblico per registrarsi, per consultare le informazioni ed effettuare segnalazioni e contestazioni; un codice di comportamento[17] dei dipendenti del

[16] Il Registro è online dal 6 settembre 2016 all'indirizzo http://registrotrasparenza.mise.gov.it/. A gennaio 2017 contava circa 500 iscritti. Sui dati relativi al primo anno di attività, si veda il rapporto Mise, *Il Registro Trasparenza Mise. S'alza il velo sull'attività di lobbying: primo esempio in Italia*, pubblicato in occasione della Settimana dell'amministrazione aperta 2017 e disponibile al link http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/rapporto_registro_trasparenza-saa2017.pdf.

[17] Il Ministero ha adottato nel 2014 il codice di comportamento dei propri dipendenti con l'obiettivo di stabilire norme di condotta idonee a garantire la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico e quindi evitare l'illiceità/illegittimità dell'azione amministrativa nonché definire le responsabilità per i comportamenti tenuti con colpa dai

Ministero e un codice di condotta[18] dedicato agli iscritti.

Il Mise offre diversi incentivi alla registrazione volontaria, tra cui i principali sono:

– *riunioni con ministro, viceministri, sottosegretari, direttori generali.* Le organizzazioni, le imprese e i liberi professionisti, portatori o rappresentanti di interessi, devono risultare iscritti per poter richiedere e partecipare a tali incontri;

– *consultazioni pubbliche.* Il Mise invia segnalazioni automatiche ai soggetti registrati sulle consultazioni nei settori di interesse indicati. Inoltre, gli iscritti possono presentare proposte, richieste, documenti e qualsiasi comunicazione relativa all'interesse rappresentato;

– *gruppi di esperti.* Le strutture del Mise che gestiscono questi gruppi verificano che l'organizzazione a cui appartiene un determinato esperto sia registrata e, in caso contrario, ne sollecitano l'iscrizione.

Dal 6 dicembre 2016 sono pubblicate online le agende dei vertici politici del Ministero con l'elenco degli incontri effettuati, aggiornati con cadenza bimestrale. L'obiettivo è dare trasparenza al processo decisionale, garantendo che le interazioni tra il Ministero e i suoi interlocutori siano monitorabili e vigilabili online. Chiunque può presentare al responsabile del Registro una segnalazione e/o una contestazione. Queste ultime, che riguar-

soggetti sia interni al Mise che esterni. Anche gli iscritti al Registro per la trasparenza prendono visione del codice di comportamento del Mise, al fine di conoscere quali sono i principi etici e comportamentali cui deve conformarsi qualsiasi soggetto che abbia rapporti istituzionali con l'Amministrazione.

[18] Il Mise, al fine di esplicitare specifiche clausole destinate a regolamentare il comportamento di coloro che si iscrivono al Registro per la trasparenza, ha redatto uno specifico codice di condotta al quale i nuovi iscritti sono tenuti a dare esplicito consenso. Tale codice stabilisce, in sostanza, che gli iscritti al Registro sono tenuti a conformare i propri comportamenti a principi di lealtà, trasparenza e correttezza, a non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari, al fine dell'iscrizione e/o al fine di distorcerne la relativa corretta partecipazione.

dano il mancato rispetto del codice di condotta, devono essere suffragate da elementi di prova. In caso di ripetuti episodi di comportamenti scorretti o inosservanze del codice, il soggetto registrato può essere sospeso dal Registro per uno o due anni, con menzione pubblica del provvedimento nel Registro.

I commenti forniti dagli iscritti alla struttura di supporto per la gestione degli utenti (Urp) sono molto positivi, con il ricorso a segnalazioni limitatissimo e circoscritto a dati mancanti o errori di battitura, mentre non si riscontra alcuna contestazione circa le informazioni fornite dagli iscritti. Da questa analisi si può dedurre che i portatori di interesse ritengano importante la registrazione per poter partecipare in maniera trasparente alle politiche messe in atto dal Mise. Un altro segnale positivo è rappresentato dal costante aumento del numero di nuove registrazioni. Il Registro per la trasparenza, pubblicato il 6 settembre 2016, conta a distanza di due anni più di 1.300 iscritti. Il 30 settembre 2018, nel Registro figurano 1.327 soggetti registrati, ripartiti per il 70% tra imprese e associazioni di categoria, commercianti e professionisti (tot. 277); il 21% tra società di consulenza specializzate/studi legali/consulenti indipendenti (tot. 927); il 5% tra organizzazioni non governative (tot. 61); il 2% tra centri di studio, istituti accademici e di ricerca (tot. 33); il 2% tra organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, altri enti pubblici o misti (tot. 27); lo 0,1% tra organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose (tot. 2).

L'Agenda pubblica presso il Mipa[19]. Sull'esempio del Mise, nel 2017 è stato istituito un Registro pubblico dei portatori d'interesse ammessi a incontrare il ministro per la pubblica amministrazione. A partire dal 1° maggio 2017, per poter richiedere un incontro al ministro è necessario dunque essere registrati. Sono invitati a iscriversi

[19] Contenuti http://registrotrasparenza.funzionepubblica.gov.it/registro/.

al Registro i soggetti, le persone fisiche o giuridiche, che rappresentano professionalmente interessi leciti, anche di natura non economica. Nell'ottica della trasparenza, è stata resa pubblica l'Agenda degli incontri del ministro per la P.A., aggiornata online con cadenza mensile. L'Agenda contiene, per ciascun appuntamento, l'indicazione della data e del luogo dell'incontro, dei nomi dei partecipanti e dei motivi dell'incontro. Non saranno pubblicati sull'Agenda solo gli incontri aventi motivazioni di natura personale e quelli per i quali sussistano particolari esigenze di riservatezza. L'Agenda pubblica utilizza la metodologia e la tecnologia sviluppata dal Mise con il Registro per la trasparenza. Anche per il Mipa è stato predisposto uno specifico codice di condotta che deve essere espressamente accettato in sede di iscrizione[20]. Inoltre, coloro che si iscrivono devono prendere visione del «codice di comportamento e di tutela della dignità e dell'etica dei dirigenti e dei dipendenti»[21] per essere consapevoli dei principi etici e comportamentali cui conformarsi nei rapporti istituzionali con l'amministrazione.

A luglio 2018, nel Registro del Mipa figuravano 239 soggetti registrati, di cui il 68% imprese e associazioni di categoria, commercianti e professionisti; 18% tra società di consulenza specializzate, studi legali, consulenti indipendenti; il 5% tra organizzazioni non governative; il 5% tra organizzazioni rappresentative di amministrazioni; il 2% tra centri di studio, istituti accademici e di ricerca.

[20] Tale codice stabilisce, in sostanza, che gli iscritti al Registro sono tenuti a conformare i propri comportamenti a principi di lealtà, trasparenza e correttezza, a non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari, al fine dell'iscrizione e/o al fine di distorcerne la relativa corretta partecipazione.

[21] Il codice si pone l'obiettivo di stabilire norme di condotta idonee a garantire la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico e quindi evitare l'illiceità/illegittimità dell'azione amministrativa nonché definire le responsabilità per i comportamenti tenuti con colpa dai soggetti sia interni ai Dipartimenti della Presidenza del Consiglio che esterni.

L'elenco dei portatori di interesse presso il Mipaaf. Una forma embrionale di Registro era stato pubblicato nel 2015, prima ancora che dal Mise e dal Mipa, dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Mipaaf)[22].

Il Registro è stato istituito considerata la necessità di tenere un «elenco dei portatori di interessi che possono essere chiamati a partecipare a forme di consultazione», sui provvedimenti per cui sono richieste l'Air e la Vir o per gli altri atti di natura regolatoria o provvedimentale. Le forme di consultazione, secondo il decreto, sono i tavoli tecnici, forum appositi e consultazioni pubbliche presenti sul sito istituzionale e altre forme previste dalla disciplina sull'Air. In questo caso, non è chiaro tuttavia se la partecipazione alle consultazioni pubbliche è sempre subordinata all'iscrizione al Registro o se l'iscrizione al Registro dà diritto a essere chiamati a partecipare.

L'elenco si presenta suddiviso in tre categorie: organizzazioni professionali e associazioni di categoria delle filiere agricole, ippiche e della pesca; associazioni dei consumatori e degli utenti facenti parte del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti presso il Ministero dello Sviluppo Economico; soggetti pubblici e privati con provato interesse nelle materie di competenza del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

L'Agenda pubblica degli incontri presso il Mattm[23]. Rispetto alle suddette *best practices*, il 1° agosto 2018, con la pubblicazione del decreto Trasparenza (d.m. n. 257/2018), il Ministero dell'Ambiente ha fatto un ulteriore passo avanti, istituendo l'Agenda pubblica degli incontri con i portatori di interesse e rendendo necessario

[22] Nel 2015, il Mipaaf ha infatti introdotto l'elenco dei portatori di interesse, con il decreto ministeriale n. 5528 del 27 maggio 2015. L'elenco sostituisce l'elenco dei portatori di interessi particolari previsto in precedenza dal decreto ministeriale n. 2284 del 9 febbraio 2012.

[23] Contenuti http://www.minambiente.it/pagina/agenda-pubblica-degli-incontri-con-i-portatori-di-interesse.

per chiunque assuma una decisione al suo interno, dal vertice politico al direttore generale ai loro *staff*, dichiarare pubblicamente chi ha incontrato e per quale fine.

Dal 1° settembre 2018, tutti gli incontri che il ministro, i suoi collaboratori, i sottosegretari, i direttori generali avranno con i rappresentanti di soggetti giuridici, pubblici o privati, anche partecipati dallo Stato, di consorzi, di associazioni di categoria, di associazioni di protezione ambientale, di associazioni anche non riconosciute, di comitati di cittadini, di fondazioni, nonché coloro che professionalmente li rappresentano o svolgono nell'interesse di questi funzioni di consulenza, saranno registrati e resi pubblici sul sito Internet del Ministero.

Nell'Agenda, aggiornata settimanalmente, sono riportate tutte le informazioni e i dati necessari per far conoscere ai cittadini i soggetti incontrati, la natura, l'oggetto, la durata e la finalità dell'incontro, nonché la documentazione eventualmente consegnata ovvero trasmessa anche successivamente.

2.5. *Le funzioni consultive del Consiglio di Stato a «servizio» della qualità della regolazione e della rappresentanza degli interessi*

Anche i pareri resi dal Consiglio di Stato sugli atti normativi del Governo rappresentano una forma di controllo sul corretto utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione/legislazione. Negli anni passati, tuttavia, il Consiglio di Stato si è limitato a evidenziare, dal punto di vista meramente «formale», la presenza della relazione Air a corredo dei provvedimenti esaminati, senza pronunciarsi in merito al contenuto della stessa e avvalersi delle informazioni e dei dati ivi riportati. Nella quasi totalità dei pareri l'Air non assumeva, quindi, alcuna autonoma rilevanza, essendo considerata quale mero passaggio procedurale, la cui mancanza o incompletezza non inficiava l'iter di approvazione di un atto normativo dell'Esecutivo.

Solamente nel 2015 si è iniziato a registrare un aumento dei pareri c.d. «interlocutori»[24], ovvero dei casi in cui la sezione consultiva non si limitava più a riscontrare l'assenza dell'Air ma rimetteva all'amministrazione l'onere di tale adempimento, sospendendo l'emissione del parere in attesa della trasmissione della suddetta analisi. In tali casi, la relazione Air è stata effettivamente trasmessa in tempi brevi dai rispettivi ministeri, come richiesto dal Consiglio di Stato, che, però, una volta ricevuta l'analisi di impatto, ha espresso parere positivo sullo schema in esame senza pronunciarsi sul contenuto dell'Air e non incentivando le amministrazioni a migliorare le procedure di analisi di impatto (lasciando così tali decisioni alla mera sensibilità istituzionale del singolo legislatore/regolatore).

Fino a tutto il 2015, quindi, l'obbligo per le amministrazioni statali di adeguarsi alle prescrizioni sull'Air sembrava, dunque, rimanere un mero passaggio procedurale, la cui mancanza poteva al limite sospendere l'emissione del parere da parte del Consiglio di Stato e, quindi, rallentare l'iter di approvazione di un atto normativo del Governo.

La vera novità si registra nel 2016, dapprima con i parere resi dal Consiglio di Stato sulla riforma della pubblica amministrazione e successivamente con quelli resi sui primi atti attuativi del codice dei contratti pubblici[25].

Si può affermare che le suddette riforme hanno costituito l'occasione per una vera e propria «autoriforma» delle funzioni consultive del Consiglio di Stato; una funzione consultiva che si sta dimostrando al passo con i tempi e di rinnovata utilità. Per entrambe le riforme, si è confermata l'utilità del modello delle «commissioni speciali». Tale metodo ha permesso infatti di abbinare alle

[24] Cfr. pareri Consiglio di Stato nn. 713, 1040, 1332, 1945 e 2764 del 2015.

[25] In particolare, nel 2016 vi sono state 28 commissioni speciali: 17 sulla legge n. 124/2015 (c.d. «Riforma Madia») e 11 in materia di contratti pubblici.

competenze della sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato le esperienze provenienti da colleghi delle sezioni giurisdizionali.

Per la prima volta, quindi, nei pareri emessi nel corso del 2016, il Consiglio di Stato ha iniziato a pronunciarsi regolarmente sull'Air, sulla Vir e soprattutto sulla idoneità delle norme giuridiche a perseguire in concreto gli interessi pubblici prefissati dalla legge di riforma sulla base del c.d. «requisito della fattibilità»[26]. Nella valutazione delle riforme sottoposte al loro esame, le commissioni speciali hanno così posto un'attenzione inedita e sempre maggiore alla fase di attuazione e al tema della c.d. «manutenzione normativa», con riferimento non solo all'adozione dei provvedimenti attuativi, ma anche al loro effettivo funzionamento. In altre parole, l'esame ha riguardato i profili della «utilità in concreto» delle riforme proposte e non soltanto la loro «conformità in astratto» alle fonti sovraordinate. Nei suoi pareri, il Consiglio di Stato non si è più quindi limitato a riscontrare, dal punto di vista meramente formale, l'utilizzo, o il mancato utilizzo, degli strumenti di qualità della regolazione, ma ha cercato di indirizzare le amministrazioni a un ricorso più virtuoso a tali strumenti.

Negli ultimi anni si registra, pertanto, un netto cambiamento nel tipo di *scrutiny* effettuato dal Consiglio di Stato in sede consultiva, con una valutazione sempre meno formale e più ispirata al tema della qualità della regolazione di matrice internazionale (soprattutto Ocse) e con una rinnovata e approfondita attenzione all'intero processo di riforma e non più ai singoli atti.

Il ricorso a questa nuova forma di controllo è decisamente rilevante poiché il Consiglio di Stato somma alla propria attività di consulente giuridico-amministrativo

[26] Cfr. sul principio di fattibilità la Relazione del presidente A. Pajno del Consiglio di Stato, Inaugurazione anno giudiziario 2017 (pp. 16-18); il Parere n. 1458 del 19 giugno 2017 del Consiglio di Stato sullo schema del nuovo Regolamento Air, Vir e consultazione (pp. 21-22 e 41-42).

del Governo, quella di supervisore esterno della qualità dell'Air, affiancandosi – in tal modo – all'attività affidata al Dagl. In realtà, come sottolineato dai consiglieri in diversi pareri, nel nostro ordinamento le criticità dell'Air non sono tanto da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina normativa quanto piuttosto nelle carenze della sua attuazione pratica. Sono, infatti, frequenti i casi in cui la sezione consultiva si è trovata di fronte a relazioni Air poco approfondite, prive degli essenziali indicatori qualitativi/quantitativi o perfino svolte dichiaratamente *ex post*, ossia concepite come giustificazioni a posteriori di un articolato già confezionato.

Si è passati, quindi, da un mero controllo formale circa la presenza dell'Air a un vero e proprio sindacato sull'adeguatezza dei contenuti riportati nella relazione e sulla metodologia seguita dall'autorità/amministrazione proponente per la sua redazione, fino ad arrivare alla esplicita richiesta di integrazione/ripetizione dell'Air. Il Consiglio di Stato sembra, dunque, aver definitivamente abbandonato l'iniziale atteggiamento di *self restraint* per assumere un nuovo ruolo di *advisory board* delle istituzioni con una speciale attenzione al funzionamento concreto delle riforme piuttosto che alla loro confezione giuridico-formale. È stata data, in proposito, rilevanza nei pareri agli strumenti «non normativi» di qualità delle regole, quali la misurazione degli effetti dell'intervento, la consultazione degli *stakeholders*, il monitoraggio, la formazione dei responsabili amministrativi dell'attuazione, l'informazione ai cittadini e la comunicazione istituzionale.

Come evidenziato dalle commissioni speciali, molte riforme, anche se giuridicamente ben confezionate, rischiano infatti di restare solo «sulla carta» in assenza di tali strumenti di accompagnamento. L'esperienza internazionale insegna che sempre più spesso le riforme «si perdono» nelle prassi amministrative conservative, nella carenza di risorse per l'attuazione, nel difetto di un'adeguata informatizzazione, nel mancato apprendimento dei meccanismi da parte degli operatori pubblici, nella scarsa comunicazione con i cittadini e le imprese, che non rie-

scono a conoscere, e quindi a rivendicare, i loro nuovi diritti.

La concreta *fattibilità* della riforma è stata considerata come una condizione sostanziale della sua *legittimità* ed è questo forse uno degli elementi che più caratterizzano questa nuova funzione consultiva, che ha contribuito a ricollocare il Consiglio di Stato nel circuito istituzionale di formazione delle regole. È evidente l'importanza di tale nuovo approccio consultivo/propositivo. Attraverso i suoi pareri, il Consiglio di Stato sta di fatto sollecitando le autorità/amministrazioni statali ad adottare o migliorare le procedure di analisi di impatto, non lasciando così tali decisioni alla mera sensibilità istituzionale dei singoli regolatori.

2.6. *Problemi ancora aperti: come rafforzare le misure e gli strumenti di «compliance» e «enforcement»*

La previsione di sole sanzioni endo-procedimentali, quali ad esempio quelle previste anche nel nuovo Regolamento Air e Vir, che si limitano nella sostanza all'introduzione di adempimenti necessari al perfezionamento dell'iter normativo, potrebbe rivelarsi controproducente. I soli meccanismi sanzionatori possono essere utilizzati strumentalmente per rallentare l'approvazione delle regolamentazioni, senza migliorarne la qualità, la trasparenza e la partecipazione. Resta aperto quindi il problema di come poter incentivare il Governo e le pubbliche amministrazioni a garantire la trasparenza e il coinvolgimento dei portatori di interessi nei rispettivi processi decisionali attraverso strumenti di *moral suasion* o comunque sanzioni meramente «reputazionali», come consigliato in diversi pareri dal Consiglio di Stato.

Un'ipotesi riguarda l'introduzione di un meccanismo di *rating* pubblico dei ministeri e delle pubbliche amministrazioni, in grado di misurare la trasparenza, l'integrità e la *compliance* dei decisori, al fine di individuare anche le aree critiche sulle quali intervenire. Un simile sistema

di valutazione reputazionale, molto diffuso per le imprese private, potrebbe venire esteso anche al settore pubblico con notevoli vantaggi, in termini di soddisfazione e consenso dei cittadini e, comunque, dei destinatari della regolazione prodotta, che potrebbe tradursi anche in maggiore fiducia e consenso verso le istituzioni pubbliche. Il conseguimento di un elevato *rating* pubblico potrebbe comportare l'accesso prioritario ad agevolazioni nell'ottenimento di finanziamenti e all'accesso al credito. Le pubbliche amministrazioni più virtuose potrebbero ricevere più risorse dallo Stato rispetto a quelle meno virtuose, secondo una *spending review* basata sul merito e non sui tagli lineari. Anche la Cassa Depositi e Prestiti potrebbe, ad esempio, tenere conto del *rating* pubblico nel valutare il merito creditizio di una amministrazione. Tale strumento potrebbe anche aiutare a capire come allocare al meglio le risorse statali disponibili, destinandole alle pubbliche amministrazioni più trasparenti e performanti, e quindi più meritevoli.

3. *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: le regioni e le città metropolitane*

3.1. *Introduzione*

L'assenza di una disciplina nazionale in materia di rappresentanza di interessi ha spinto, dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, alcune regioni italiane a sopperire a tale mancanza attraverso apposite normative regionali. La Regione Sicilia è stata la prima ad aver assunto una forma di regolamentazione sulla materia nel proprio Statuto[27], già prima dell'approvazione della Costituzione. Tra il 2001 e il 2010 altre regioni hanno provveduto a emanare legislazione riguardante il rapporto con i gruppi di interesse: la Toscana nel 2002[28], il Molise

[27] Statuto della Regione Sicilia, art. 12, comma 3.

[28] L.r. 18 gennaio 2002, n. 5, *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale*.

nel 2004 con una cosiddetta «legge fotocopia»[29], e quindi l'Abruzzo[30]. Successivamente, a partire da 2016 anche Calabria, Lombardia, Puglia e Lazio hanno approvato legislazioni regionali, soprattutto in seguito all'introduzione del principio di sussidiarietà che ha ampliato le competenze regionali e ha consentito alle regioni di calibrare le normative sugli specifici contesti ed esigenze territoriali.

La regolamentazione delle regioni in materia di rappresentanza di interessi ha seguito due differenti tendenze. La prima finalizzata alla trasparenza e basata sull'individuazione delle connessioni tra il sistema politico e i gruppi di interesse presenti sul territorio; la seconda orientata e organizzata sul principio di partecipazione. Anche negli Statuti regionali si possono individuare in materia di relazioni tra società civile e politica i due modelli già riscontrati a livello europeo e nelle proposte di legge nazionali, quello di ispirazione neocorporativista e quello pluralista. Infine, nell'individuazione degli strumenti di partecipazione, si possono suddividere le regioni in due tipologie di intervento, quelle che prevedono un numero limitato di strumenti di partecipazione e quelle a elevata previsione partecipativa.

3.2. *Regione Sicilia*

Lo Statuto speciale della Regione Sicilia[31], prevede la prima forma di regolamentazione, in Italia, circa i rapporti tra i gruppi di interesse e la Regione stessa[32]. L'articolo 12, comma 3, dello Statuto stabilisce che «i progetti di legge sono elaborati dalle commissioni dell'Assemblea

[29] L.r. 22 ottobre 2004, n. 24, *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale del Molise*.

[30] L.r. 22 dicembre 2010, n. 61, *Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari*.

[31] Approvato con r.d.l. il 15 maggio del 1946.

[32] S. Primavera, *Sicilia sotto pressione. Il lobbying nel processo legislativo regionale*, Acireale, Bonanno, 2012.

con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali»[33]. In seguito il Regolamento dell'Assemblea, all'articolo 71, ha previsto che i rappresentanti di interessi professionali vengano scelti sulla base di elenchi regionali dei rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro e degli organi professionali[34]; all'articolo 72 che i rappresentanti siano coinvolti necessariamente nell'esame dei progetti di legge che riguardano problemi di natura economica o sindacale[35]; infine all'articolo 73, attribuisce al presidente dell'Assemblea il potere di individuare il numero dei rappresentanti da coinvolgere ciascuna volta[36]. Malgrado ciò, nessuna delle disposizioni sopracitate ha trovato attuazione.

3.3. *Regione Toscana*

Nel dopoguerra, la Regione Toscana[37] è stata la prima in Italia ad aver legiferato in materia di rappresentanza di interessi a livello regionale. L'iniziativa è stata assunta dall'allora presidente del Consiglio regionale Riccardo Nencini che, dall'esperienza di parlamentare europeo, ha tratto la convinzione dell'importanza di una regolamentazione in materia di rappresentanza di interessi secondo i principi di trasparenza e accessibilità alle istituzioni da parte dei gruppi di interesse[38]. La legge regionale toscana prevede l'istituzione di un codice deontologico per

[33] Art. 12 dello Statuto della Regione Sicilia.
[34] Art. 71 del Regolamento interno dell'Assemblea della Regione Sicilia.
[35] Art. 72 del Regolamento interno dell'Assemblea della Regione Sicilia.
[36] Art. 73 del Regolamento interno dell'Assemblea della Regione Sicilia.
[37] L.r. 18 gennaio 2002, n. 5, cit.
[38] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011, p. 147.

i rappresentanti di interessi che operano nella Regione. L'obiettivo cardine è la legittimazione e la valorizzazione della presenza e delle funzioni di gruppi di interesse in connessione con i principi di trasparenza, partecipazione e promozione del pluralismo non solo economico, ma anche sociale e culturale.

La legge, finalizzata a tutelare e promuovere la partecipazione di una pluralità di soggetti all'attività del Consiglio regionale, prevede l'istituzione di un Registro per l'accredito, presso il Consiglio, di associazioni, fondazioni e comitati rappresentanti di interessi particolari e stabilisce controlli periodici sul rispetto dei requisiti richiesti. La trasparenza dell'attività dei gruppi di interesse nel processo politico regionale è garantita innanzitutto dalla possibilità per i rappresentanti dei gruppi di essere ascoltati in audizione per esporre gli specifici interessi di cui sono portatori e dalla facoltà, espressamente prevista, di presentare proposte di legge. Il sistema sanzionatorio è contenuto, con la previsione, in caso di violazioni, di sospensioni temporanee o esclusioni permanenti dal Registro, mentre non sono previste sanzioni pecuniarie[39].

La legge della Toscana è importante sia per la chiara ispirazione al modello europeo sia come primo esempio di regolamentazione in materia di gruppi di interesse in Italia che ha riconosciuto non solo la legittimità, ma anche la centralità della rappresentanza di interessi nei processi decisionali a livello territoriale. Nonostante questi aspetti positivi, la legge è stata criticata per la scarsa efficacia in termini di incremento della partecipazione dei gruppi di interesse alla vita politico-istituzionale della Regione. Ad esempio, non vi è stata alcuna presentazione di proposte di legge da parte di portatori o rappresentanti di istanze, come previsto dallo Statuto[40].

[39] L.r. 18 gennaio 2002, n. 5, cit.

[40] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., pp. 149-150.

3.4. *Regione Molise*

La legge regionale del Molise[41] è assai simile a quella emanata dalla Regione Toscana[42]. Entrambe prevedono il Registro a iscrizione obbligatoria, la possibilità di partecipare alle sedute del Consiglio regionale attraverso l'ottenimento di un *pass* per chi è iscritto al Registro, audizioni, la possibilità di richiedere chiarimenti e informazioni sui testi legislativi in fase di approvazione.

Anche in questo caso la normativa ha avuto una limitata incidenza sulla partecipazione dei gruppi di interesse nella vita istituzionale regionale, influenzata da un esiguo livello di articolazione della società civile, da una scarsa presenza di interessi economici nel territorio, dall'attitudine, peraltro presente in molte altre regioni del Mezzogiorno, ad affidare la rappresentanza degli interessi particolari pressoché esclusivamente all'intermediazione dei partiti[43]. Accanto a questi fattori, ad aver influito sull'esito inefficiente della legge è stato il fatto che la regolamentazione sembra corrispondere più a una logica di emulazione del modello legislativo toscano che alle caratteristiche specifiche dell'economia e della società molisana[44].

3.5. *Regione Abruzzo*

La legge regionale dell'Abruzzo[45] sembra essere, rispetto alla legislazione delle regioni citate precedentemente, più ampia e rigorosa. Nella Regione la necessità di una regolamentazione in materia nasce nella particolare situazione determinata dal terremoto del 6 aprile 2009 che ha colpito la città di L'Aquila. Questo evento

[41] L.r. 22 ottobre 2004, n. 24, cit.
[42] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 151.
[43] *Ibidem*, p. 152.
[44] *Ibidem*, pp. 149-150.
[45] L.r. 14 dicembre 2010, n. 61, cit..

ha fatto emergere, improvvisamente, numerosi gruppi, non solo regionali, interessati alle risorse messe a disposizione per la ricostruzione della città. In questo contesto l'attività di rappresentanza degli interessi si è orientata su un duplice binario, concentrando l'influenza, da una lato, sui decisori politici nazionali soprattutto nella fase immediatamente successiva al terremoto; dall'altro rivolgendosi ai decisori politici regionali e locali. Per cui si può affermare che la legge sia effettivamente nata in un contesto di reale pluralismo di interessi in competizione tra loro[46].

La legge della Regione Abruzzo, più dettagliata rispetto a quelle della Toscana e del Molise, rappresenta un'evoluzione positiva principalmente per l'ampliamento dei livelli decisionali coinvolti e la previsione di diritti, oltre che di doveri per i gruppi di pressione. La regolazione dell'accesso dei rappresentanti di interessi ai decisori pubblici si estende dai membri del Consiglio regionale agli assessori e al presidente della Giunta regionale. L'articolo 2 prevede un'estesa definizione di rappresentanti di interesse, oltre che descrivere in dettaglio le attività diversificate nei confronti dei decisori pubblici oggetto della normativa. Nei successivi articoli 4, 5 e 6 viene delineato un preciso statuto degli attori della rappresentanza, con la descrizione dei requisiti per l'iscrizione al Registro, la definizione dei diritti di chi svolge attività di rappresentanza di interessi e delle sanzioni previste nel caso di mancata osservanza degli obblighi previsti dalla legge. Si pone inoltre attenzione al ruolo e alle funzioni svolte dai gruppi di interesse all'interno del contesto istituzionale in relazione alla possibilità di fornire ai decisori pubblici informazioni e valutazioni attraverso forme di consultazione finalizzata a una più ampia partecipazione della società civile nei processi decisionali[47].

[46] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 153.
[47] L.r. 22 dicembre 2010, n. 61, cit.

3.6. *Regione Calabria*

La legge della Regione Calabria[48] appare più dettagliata e completa. Un'importante novità è rappresentata dal fatto che essa correda un'ampia definizione di attività di rappresentanza di interessi, istituisce il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari con una disciplina indirizzata non solo verso i membri del Consiglio regionale ma anche nei confronti dei rappresentanti politici e amministrativi. Similmente a quanto stabilito dalla legge toscana, l'accreditamento al Registro è possibile solo a gruppi rappresentanti interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico[49]. Sono elencati inoltre, negli articoli 5 e 6 della l.r., le prerogative dei rappresentanti di interessi particolari e gli obblighi degli stessi, ed è prevista dall'articolo 9 una connessione tra l'attività di rappresentanza di interessi, il programma triennale della trasparenza e integrità e il piano di prevenzione della corruzione.

3.7. *Regione Lombardia*

La legge regionale della Lombardia[50] presenta un'impostazione finalizzata a valorizzare l'attività di rappresentanza di interessi come essenziale sia alla formazione dei processi decisionali, sia ad assicurare una migliore qualità della decisione attraverso una più vasta base di informazioni indispensabili ai pubblici decisori per compiere le loro scelte in maniera consapevole. È istituito un Registro pubblico al quale si possono iscrivere coloro che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi. La

[48] L.r. 12 febbraio 2016, n. 4, *Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa della Regione Calabria e dei suoi enti strumentali seull'attività di rappresentanza di interessi particolari*.

[49] L.r. 12 febbraio 2016, n. 4, cit., art. 4, comma 2.

[50] L.r. 20 luglio 2016, n. 17, *Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi dei processi decisionali pubblici presso il Consiglio Regionale*.

registrazione è vincolata a una serie di requisiti e obblighi di comportamento come trasparenza, buona condotta e informazione. Sono enunciati i diritti in capo agli attori della rappresentanza, come avanzare presso i decisori pubblici richieste di incontri, proposte, documenti e ogni tipo di comunicazione relativa all'interesse rappresentato, oltre a quello di accedere alle sedi istituzionali del Consiglio regionale e alla documentazione relativa alle decisioni pubbliche. Tali diritti e obblighi non sono estesi ai membri della Giunta regionale, che tuttavia è chiamata dalla legge ad attuare un regolamento regionale entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, disciplina ad agosto 2018 non ancora approvata.

Sul sito Internet www.consiglio.regione.lombardia.it è disponibile un apposito modello facsimile, approvato dall'Ufficio di Presidenza, per redigere la relazione annuale delle attività di rappresentanza di interessi svolte dagli iscritti al Registro. La prima scadenza per la presentazione della relazione è stata fissata al 28 febbraio 2018. La legge della Lombardia, a differenza delle altre regolamentazioni regionali, prevede il divieto di accreditamento e svolgimento di attività di rappresentanza di interessi per consiglieri, assessori, sottosegretari e presidenti regionali, che hanno ricoperto la carica negli ultimi dodici mesi, purché riferiti alla stessa Legislatura in cui hanno svolto il mandato[51].

3.8. *Regione Puglia*

La legge della Regione Puglia del 2017[52] prevede un ulteriore ampliamento degli incarichi pubblici interessati dalla disciplina, dalle figure amministrative dirigenziali e staff dei vertici istituzionali regionali, già previsti nella legge regionale della Calabria, alle aziende e agli enti del

[51] L.r. 20 luglio 2016, n. 17, cit., art. 6, comma 1, lett. *a*).

[52] L.r. 24 luglio 2017, n. 30, *Disciplina dell'attività di lobbying presso i decisori pubblici*.

Sistema sanitario regionale. La legge istituisce un Registro a cui obbligatoriamente devono essere iscritti i rappresentanti di interessi particolari, tenuti anche a sottoscrivere un codice di condotta. Viene introdotta inoltre un'Agenda pubblica finalizzata a rendere pubblici gli incontri svolti tra i decisori e i rappresentanti di gruppi di interesse, grazie all'ausilio di «InnovaPuglia», società *in house*, viene dedicata ad essa una parte del portale istituzionale della Regione finalizzata a rendere noti tutti gli incontri che si svolgono tra i rappresentanti di interessi particolari e i decisori pubblici.

L'Agenda pubblica è stata approvata il 18 luglio 2018 in via sperimentale nella Giunta regionale e riguarda i componenti della Giunta regionale e i direttori di dipartimento appartenenti alla struttura amministrativa della Giunta, i vertici delle Agenzie regionali strategiche, delle aziende ed enti del Sistema sanitario regionale sono invitate ad adottare uno strumento analogo[53]. Chi intende svolgere attività di rappresentanza di interessi presso la Regione Puglia deve essere iscritto al Registro pubblico dei rappresentanti di interessi. L'articolo 9 prevede che nella relazione illustrativa degli atti normativi sia fatta menzione dell'attività di rappresentanza di interessi svolta nei confronti dei decisori pubblici. In materia di *revolving door*, è previsto il divieto di iscrizione al Registro, durante il mandato e per i due anni successivi alla cessazione dello stesso, per i decisori pubblici, i dipendenti della Regione Puglia, i soggetti titolari di incarichi individuali conferiti da parte delle pubbliche amministrazioni e i giornalisti, pubblicisti e professionisti, iscritti all'Ordine. Infine è previsto un giudizio dello stato di efficienza della disciplina attraverso relazioni annuali che devono essere comunicate dal presidente della Giunta al Consiglio[54].

[53] www.regione.puglia.it.
[54] L.r. 24 luglio 2017, n. 30, cit., art. 12.

3.9. *Regione Lazio*

La Regione Lazio sta lavorando all'approvazione di una legge regionale in materia di rappresentanza di interessi. Il disegno di legge presentato sembra avere tratti di maggiore completezza rispetto alle leggi approvate precedentemente dalle altre regioni italiane, con un ulteriore ampliamento dei soggetti a cui la legge è rivolta. Si prevede che la normativa riguardi non solo Giunta e Consiglio regionale, ma anche i vertici e gli staff che con essi collaborano e i dirigenti generali. Si prevede l'istituzione di un Comitato per la trasparenza presso l'Avvocatura della Regione Lazio, con la funzione di gestire il Registro dei portatori di interessi, garantire e tutelare la partecipazione dei gruppi di interesse ai processi decisionali, redigere una relazione annuale con lo scopo di verificare l'attività degli iscritti al Registro e comminare le eventuali sanzioni previste. È vietata l'iscrizione al Registro, durante il loro mandato e per i due anni successivi, dei giornalisti che svolgono attività presso la Regione Lazio e Roma Capitale, dei dirigenti di partiti o movimenti politici, dei decisori pubblici, dei soggetti titolari di incarichi individuali presso le pubbliche amministrazioni e consulenti, dei soggetti che rivestono incarichi politici elettivi o di governo al livello europeo, nazionale e locale e negli organi di vertice e i membri del Consiglio di amministrazione delle società partecipate della Regione Lazio e di Roma Capitale. Si prevede l'obbligo di una relazione annuale sugli incontri svolti, anche da parte dei decisori pubblici[55]. Tra le innovazioni è previsto il rilascio di un tesserino che consente ai rappresentanti di interessi di accedere alle strutture delle istituzioni regionali, assistere alle procedure decisionali, partecipare alle consultazioni[56].

[55] Proposta di legge regionale, *Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti e dei portatori di interessi particolari*, della Regione Lazio.

[56] Proposta di legge regionale, art. 6, comma 1, lett. *b*).

3.10. *Città metropolitane*

Negli ultimi anni sono sorte in Europa, soprattutto nelle aree metropolitane, nuove modalità di espressione di movimenti politici e cittadini, che utilizzano le moderne tecnologie con il fine di costruire forme di democrazia partecipativa. Anche in Italia si registrano esempi in tal senso in due città metropolitane che hanno attivato portali finalizzati alla partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche.

Nel giugno 2016, il sindaco della città di Milano, Giuseppe Sala, ha lanciato il progetto «Milano partecipa» e inserito tra gli assessorati componenti la nuova Giunta comunale, l'assessorato alla Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open Data. Le competenze dell'assessorato riguardano l'organizzazione di incontri volti a opportunità di coinvolgimento dei cittadini attivi nella vita pubblica della città e la promozione della collaborazione tra amministrazione, università e società civile favorendo lo scambio delle migliori pratiche tra le diverse città, in Italia e in Europa. Nella sezione «Milano partecipa» del sito online del comune[57], è possibile per i cittadini UE residenti in Italia, gli elettori residenti all'estero, i cittadini extra UE residenti a Milano votare a referendum e iniziative popolari. Un'apposita sezione è dedicata alla facilitazione della consultazione per gli elettori con infermità e a indicazioni su come ottenere la tessera elettorale.

La partecipazione da parte dei cittadini è articolata in quattro fasi. Nella prima fase, che va da settembre a ottobre, il cittadino può avanzare proprie idee e proposte e condividerle. La seconda fase, che va da novembre a febbraio, è finalizzata alla collaborazione tra cittadini e amministrazione. La terza, che inizia a marzo, è finalizzata alla possibilità di votare i progetti preferiti. Per poter votare è necessario essere residenti o pendolari sulla città di Milano, di qualsiasi nazionalità, e aver compiuto 16 anni.

[57] www.comunedimilano.it.

È possibile dare un massimo di tre voti e, nella fase finale che inizia a maggio, seguire l'andamento dei progetti e dei lavori più votati. Il sito ha una sezione dedicata al bilancio partecipativo, uno strumento di amministrazione partecipata che, sulla base di un budget stanziato da un ente pubblico, dà ai cittadini la possibilità di proporre, progettare e votare interventi per opere pubbliche che verranno poi realizzati dall'ente, nonché di consultare il monitoraggio dei lavori dei progetti vincitori. Nel periodo tra il 18 settembre 2017 e il 15 aprile 2018, sul sito risultano 40.501 voti totali sulle diverse proposte, effettuati da 17.627 votanti, di cui il 95% online.

Il 5 febbraio 2018 Milano è stata eletta, per un giorno, capitale europea della partecipazione e in città si è tenuta la prima edizione di *European Open Government Leaders' Forum*, confronto sulla partecipazione pubblica, l'innovazione e il governo aperto, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica in collaborazione con il Comune di Milano e con *Open Government Partnership*, organizzazione mondiale composta da oltre 70 paesi. In questa occasione 14 ministri e delegati dei 19 paesi europei partecipanti hanno discusso circa il ruolo della partecipazione della società civile per il miglioramento dell'elaborazione delle politiche e della *governance* pubblica[58].

Nel caso di Roma Capitale, l'assessorato per la partecipazione dei cittadini è «Roma Semplice», che, attraverso l'*information technology* e i servizi digitali, ha il compito di affrontare i problemi dell'inadeguatezza dei servizi pubblici e dei costi elevati e dei ritardi della macchina comunale. Nel programma di governo della città innovazione digitale, *open government* e semplificazione rappresentano i principali strumenti dell'amministrazione per affrontare le criticità esistenti sul territorio. L'obiettivo è cambiare radicalmente il rapporto tra cittadini e istituzioni, assicurando trasparenza e accessibilità a dati e informazioni, come la modalità per dare al cittadino la possibilità di conoscere, controllare e valutare l'operato

[58] Si veda www.comune.milano.it.

del comune e come precondizione alla collaborazione attiva della cittadinanza.

«Roma Semplice» è costituita da quattro aree principali. La prima è rappresentata da *Open Government*, che ha come obiettivo principale la trasparenza, attraverso dati aperti, partecipazione e collaborazione, per dar conto in corso d'opera delle decisioni e dei risultati raggiunti. Questo obiettivo viene perseguito attraverso una serie molto ampia di azioni: la pubblicazione degli incontri con portatori di interessi in un'agenda pubblica; l'istituzione di un Registro dei rappresentanti di interessi; l'istituzione dell'anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati; la pubblicazione di *report* periodici sulle attività della Centrale Unica di Committenza; il monitoraggio del rispetto delle disposizioni su anticorruzione e trasparenza; la trasparenza sulle attività dell'amministrazione attraverso dirette *streaming*; l'istituzione della Consulta cittadina; l'attivazione del Forum degli innovatori del personale di Roma Capitale; la realizzazione sul sito *web* di Roma Capitale di uno spazio pubblico per abilitare i processi di partecipazione e l'attuazione di un piano di comunicazione sui diritti e le opportunità. L'area «Competenze digitali» è finalizzata alla partecipazione attiva e alla collaborazione tra amministrazione e cittadini come condizione dello sviluppo e del miglioramento della qualità della vita. L'area «Agenda digitale» ha tra i suoi obiettivi la realizzazione di uno spazio online dove il cittadino possa disporre di tutti i servizi di cui necessita, dei dati e dello stato di tutte le pratiche che lo riguardano. Infine l'area «Smart City» prevede tra le azioni prioritarie la predisposizione di piattaforme che consentano la partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle differenti iniziative, dando vita a un piano per l'alfabetizzazione digitale, che faciliti l'accesso alle risorse informative e l'apprendimento nell'uso di tecnologie abilitanti[59].

Madrid è stata la città che ha segnato l'avvio della possibile rivoluzione rappresentata dallo sviluppo della

[59] Si veda www.comune.roma.it.

partecipazione dei cittadini attraverso l'innovazione tecnologica. Con il lancio della piattaforma partecipativa *Decide*, Madrid ha dato il via a nuove possibilità di democrazia dal basso tramite meccanismi diretti e vincolanti. I cittadini possono presentare, in un'apposita sezione pubblica della piattaforma, proposte di iniziative, interventi e progetti, che possono essere votati da tutti coloro che hanno compiuto 16 anni e che si siano registrati sul sito. Qualora una proposta ottenga l'1% dei voti dei cittadini registrati passa alla fase finale di voto, e le proposte più votate sono approvate. La prima votazione su proposta dei cittadini ha avuto luogo nel 2016, attraverso Internet e in diversi spazi fisici della città[60]. Altro esempio virtuoso a livello europeo è quello della città di Barcellona, che nel 2016 ha attivato la piattaforma di democrazia partecipativa *Decidim.barcelona*, «decidiamo Barcellona», con lo scopo di avviare un vero e proprio processo regolato di democrazia partecipativa. Il portale è stato ideato con criteri di qualità democratica per essere un'infrastruttura pubblica comune, finanziata pubblicamente, co-progettata con i cittadini e governata in modo condiviso. I principi cardine della piattaforma sono l'ibridazione tecno-politica online e offline. Nella piattaforma le pratiche, gli spazi e i processi digitali sono connessi e si alimentano reciprocamente. Le modalità di progettazione e funzionamento sono finalizzate a assicurare ai cittadini la trasparenza e tracciabilità, la partecipazione aumentata, l'accesso garantito a tutti attraverso programmi di formazione e l'uso di standard di accessibilità molto esigenti, l'*empowerment* dei cittadini e l'effetto di *accountability* sull'azione amministrativa. La possibilità di partecipare su *Decidim.barcelona* è molto ampio e molteplice. Va dai processi partecipativi alle consultazioni pubbliche, ai referendum attraverso l'accesso a un sistema di voto elettronico, alle iniziative legislative popolari, dando la possibilità ai cittadini di presentare proposte e di raccogliere

[60] Si veda www.pressenza.com/it/2017/07/madrid-laboratorio-democrazia/.

firme, fino alla partecipazione ad assemblee e consigli. Piattaforme simili sono state attivate in altre nove città spagnole e sono in fase sperimentale in altre amministrazioni come il Parlamento catalano. Nella sola città di Barcellona si contano 27.010 iscritti al portale; sono stati aperti 14 processi partecipativi e un'iniziativa cittadina; sono state presentate complessivamente 11.965 proposte di cui più del 70% sono state adottate come politiche pubbliche dal comune[61].

4. *I processi decisionali nelle relazioni con gli interessi privati: le autorità indipendenti*

4.1. *Introduzione*

Le autorità indipendenti non prevedono forme di regolazione orientate in modo specifico alle attività dei rappresentanti degli interessi. Al contrario, per regolare i frequenti scambi di informazioni che, di fatto, avvengono con i soggetti regolati, le autorità indipendenti hanno previsto discipline generali sulle procedure di adozione degli atti di regolazione, che dedicano specifica attenzione alla partecipazione dei soggetti interessati al processo decisionale[62]. L'introduzione di regolamenti *ad hoc* e, soprattutto, il regolare utilizzo di strumenti di partecipazione hanno consentito ad alcune autorità di perfezionare e consolidare procedure in cui la consultazione pubblica telematica costituisce di fatto la modalità più frequentemente usata, spesso a integrazione di altre

[61] Si veda www.forumpa.it/pa-digitale/infrastrutture-digitali-democratiche-per-la-partecipazione-dei-cittadini-la-piattaforma-decidim-dot-barcelona.

[62] Le autorità indipendenti si dimostrano particolarmente attente allo sviluppo di pratiche di partecipazione, anche in ragione del noto problema di deficit democratico che le caratterizza. Sul legame tra legittimazione e attività di *better regulation*, si veda A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci, 2012.

tecniche partecipative. I portatori di interesse hanno a disposizione più canali di interlocuzione tra cui scegliere. Le autorità indipendenti contemplano infatti tipologie diverse di coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi, che possono essere differenziate a seconda se assumano o meno una forma pubblica.

4.2. *Gli incontri informali*

La prima forma di rapporto con le autorità indipendenti è la partecipazione a occasioni di confronto «ristrette» e informali, come riunioni, gruppi di lavoro, incontri tematici, tavole rotonde, *focus group*, tavoli tecnici e *panel* consultivi. Si tratta di attività di consultazione che, nonostante siano svolte di *routine* dalle autorità e contemplate nei regolamenti e nel *soft law*, non sono formalmente strutturate nel procedimento che conduce alla decisione. Non sono previste per esse norme specifiche che ne regolino, ad esempio, gli aspetti di trasparenza né relativamente ai soggetti partecipanti, né relativamente all'impatto che le loro osservazioni hanno sulla decisione. Per queste motivazioni risulta importante non solo analizzarne forme ed evoluzioni, ma anche avere un quadro ufficiale dei soggetti che vi prendono parte.

4.3. *Le audizioni pubbliche*

Una seconda forma di confronto con i portatori di interessi è quella delle audizioni pubbliche. Le audizioni sono occasioni di confronto regolate da più autorità (Anac, Arera, Agcom, Agcm, Art, Banca d'Italia), per cui si prevede che i soggetti interessati possano essere ascoltati pubblicamente periodicamente, ad esempio una volta all'anno, o di volta in volta sugli argomenti oggetto di consultazione. Si tratta di una forma di consultazione *dal vivo*, senza intermediazione di tecnologie, secondo un iter formalizzato anche in modo piuttosto dettagliato dalle autorità indipendenti che lo prevedono.

Ad esempio, i soggetti che hanno interesse nella regolazione dei servizi di pubblica utilità del settore dell'energia elettrica e del gas – individuati nei rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti, sindacali delle imprese e dei lavoratori e delle associazioni ambientaliste – devono essere convocati in audizione periodica almeno una volta all'anno dall'autorità di settore. Possono essere convocati anche gli altri soggetti portatori di interessi pubblici, privati, collettivi e diffusi che l'autorità ritenga utile ascoltare sugli argomenti all'ordine del giorno. I portatori di interesse hanno inoltre l'opportunità di sollecitare occasioni di confronto facendo convocare dalle autorità audizioni speciali, su argomenti e temi particolari o in occasione della pubblicazione di documenti di consultazione.

4.4. *I gruppi consultivi permanenti di «stakeholders»*

Nell'Unione europea, il ricorso a gruppi consultivi permanenti di *stakeholders* è diffuso ed è una delle attività di partecipazione garantita, ad esempio, dalla *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (Eiopa). I due gruppi di supporto di cui si avvale, l'*Insurance and Reinsurance Stakeholder Group* (Irsg) e l'*Occupational Pensions Stakeholder Group* (Opsg), entrambi costituiti da 30 membri, includono soggetti rappresentativi dell'industria, del mondo accademico e dei consumatori e hanno una funzione informativa che supporta l'autorità lungo diverse fasi del processo decisionale, compresa quella di attuazione.

In Italia, ne è un esempio l'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento, istituito dall'Arera nel 2015[63] con l'obiettivo primario di accrescere il livello di coinvolgimento degli *stakeholders* nel processo decisionale dell'autorità. Si tratta di un organismo costituito per assicurare un ascolto per-

[63] Con deliberazione 5 marzo 2015, 83/2015/A.

manente e un momento di rendicontazione dell'operato dell'Arera da parte delle associazioni nazionali che rappresentano i portatori di interessi.

La costituzione dell'Osservatorio, avvenuta nel 2015, rientra nel processo di implementazione delle misure[64] in materia di *accountability*, avviato dall'autorità fin dalla sua istituzione. All'Osservatorio, cui partecipano attivamente oltre 60 soggetti in rappresentanza degli interessi della domanda domestica, non domestica e industriale, dell'offerta e di alcuni soggetti istituzionali[65], compete l'analisi degli effetti delle regolazioni vigenti. L'attività dell'Osservatorio prevede le riunioni del Forum plenario, al quale partecipano tutti i componenti, gli incontri di cinque gruppi di lavoro che esaminano le problematiche settoriali di energia, gas, idrico, teleriscaldamento ed efficienza energetica. I gruppi di lavoro, con funzione istruttoria, organizzano i lavori in modo autonomo, individuano le tematiche che necessitano di approfondimenti, eventualmente anche attraverso tavoli tecnici, e ne riferiscono i risultati al Forum.

4.5. *Le consultazioni telematiche*

Una quarta forma di coinvolgimento dei gruppi di interesse è la richiesta di osservazioni e proposte mediante consultazione pubblica svolta per via telematica. Il ricorso alla consultazione telematica è regolato da tutte le autorità indipendenti. Si può dire anzi che la disciplina della partecipazione si sostanzia innanzitutto nella disciplina della consultazione pubblica, anche nei casi in cui è ricompresa nella più ampia regolazione dei procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione. Le consultazioni

[64] Previste anche dal Quadro Strategico 2015-2018 (deliberazione 15 gennaio 2015, n. 3/2015/A).

[65] Il calendario delle riunioni, i video e gli atti delle riunioni del Forum e dei gruppi di lavoro sono disponibili al link https://www.arera.it/it/osservatorio/home_osservatorio.htm.

costituiscono, ad oggi, procedure aperte e tendenzialmente trasparenti attraverso cui partecipare all'attività regolativa delle autorità. Seppur con le dovute differenze, le discipline regolano i procedimenti di consultazione secondo la struttura tipica del *notice and comment*: l'autorità pubblica sul proprio sito un documento di consultazione su cui sollecita l'invio di commenti. In accordo con le indicazioni internazionali, le autorità non solo specificano quali soggetti possono partecipare alle consultazioni, ma tendono ad aprire le procedure il più ampiamente possibile. Quasi tutte le discipline prevedono che la partecipazione mediante consultazione sia aperta a tutti i soggetti interessati[66].

Seppure sia una forma di coinvolgimento di tipo *bottom up* la consultazione telematica si configura come un canale che dà diritto di accedere ad ampio spettro alla regolazione delle autorità, dal momento che il suo svolgimento è previsto su tutti gli atti di regolazione a contenuto generale.

I dati pubblicati dalle AI relativamente ai commenti ricevuti attraverso le attività di consultazione telematica e ai soggetti che li hanno inviati, rappresentano una buona base informativa per determinare quali tipologie di interessi sono, nella prassi, rappresentate nel processo decisionale[67]. In riferimento alle attività di *notice and comment*, emerge che i soggetti che partecipano con più frequenza ai processi decisionali sono i portatori di interessi economici, come associazioni rappresentative degli operatori di mercato, e istituzionali, cioè gli operatori di mercato o loro delegati, come studi legali e di consulenza. Le

[66] È possibile suddividere i soggetti interessati in sette categorie principali: associazioni rappresentative degli interessi degli operatori, associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori, operatori di mercato, studi legali, persone fisiche, fondazioni o associazioni, gruppi di lavoro formati da esperti o accademici.

[67] Sul tema, si veda C. Raiola, *La partecipazione al processo decisionale*, in E. Cavalieri e E. Chiti (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*, Osservatorio Air, giugno 2018.

associazioni rappresentative dei consumatori e degli interessi pubblici, gli organismi di studio e formazione e le persone fisiche rispondono alle consultazioni telematiche in modo discontinuo, con l'effetto di produrre una rappresentanza non costante presso le AI. Spesso, inoltre, il tecnicismo che caratterizza la regolazione indipendente rappresenta un limite a una partecipazione più rappresentativa dei molti diversi interessi, anche indiretti, toccati dalla regolazione. I dati mostrano che i soggetti che partecipano con più frequenza alle consultazioni telematiche sono pochi e, sostanzialmente, portatori di interessi diretti e non sempre coincidenti con quelli perseguiti dall'autorità. In questo senso, il processo, potenzialmente aperto a tutti i soggetti interessati e regolato dalle discipline sulla partecipazione, anche se stimola una maggiore diversificazione nei rispondenti, di fatto non riduce il rischio di «cattura» da parte dei soggetti regolati[68], i quali peraltro già partecipano negli incontri informali o in sede di audizione.

La trasparenza del processo di consultazione e la rendicontazione in riferimento al rapporto con i rispondenti si concretizza nella pubblicazione delle osservazioni ricevute, in forma integrale o in forma di sintesi, in un resoconto redatto dall'autorità, o nella pubblicazione delle posizioni dei portatori di interesse, in via pubblica e/o in forma anonima, all'interno di documenti di consultazione successivi o della delibera che chiude l'intero processo.

Con riferimento alle consultazioni svolte nell'ambito delle analisi di impatto, solitamente le autorità nelle prime fasi garantiscono la partecipazione a un novero ristretto di interlocutori privilegiati, anche in maniera informale. Gli altri operatori di mercato e le associazioni rappresentative degli interessi intervengono per lo più

[68] Sulla tendenza al sezionalismo come fattore di rischio per la cattura si veda L. Torchia, *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in P. Bilancia (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 263.

quando le opzioni e le proposte di regolazione sono state già elaborate dalle autorità. Anche in questi casi, la partecipazione dei portatori di interesse non strutturati appare marginale se confrontata con quella degli *stakeholders* strutturati.

4.6. *I problemi ancora aperti*

Le forme, con cui i partecipanti possono esprimere le proprie osservazioni relativamente all'attività regolatoria, sono sostanzialmente due: la prima dal vivo, attraverso la partecipazione a incontri, tavoli di lavoro, audizioni, seminari interni; la seconda online, attraverso consultazioni aperte a chiunque sia interessato a partecipare, attraverso procedure standardizzate tramite l'adozione di regolamenti *ad hoc* e assimilabili al *notice and comment*, ossia la pubblicazione dello schema di atto; la raccolta delle osservazioni entro un tempo prestabilito; la comunicazione dei risultati. Entrambe tali modalità partecipative hanno la finalità di rafforzare la trasparenza dei processi decisionali e di consentire ai soggetti interessati di conoscere le disposizioni prima che assumano forza regolatoria e provare a determinarne il contenuto. Alcuni problemi sembrano tuttavia rimanere ancora aperti.

Poco spazio è stato dedicato, nella prassi, alla sperimentazione di metodi alternativi a quelli convenzionali che – come raccomanda l'Ocse – favoriscano la partecipazione dei soggetti interessati in tutte le fasi della regolazione e non solo sui singoli provvedimenti e aumentino sia le possibilità di interazione tra i partecipanti, sia la vera e propria co-produzione delle politiche regolatorie. Essendo poi svolte prevalentemente su schemi di atti già predisposti, le iniziative di consultazione non sono funzionali all'inclusione dei soggetti interessati in fasi come la rilevazione dei bisogni regolatori o di valutazione dell'attuazione delle disposizioni.

Una *best practice* interessante, da segnalare in merito a metodi alternativi di coinvolgimento «a monte» dei

portatori di interesse, è quella sperimentata dalla Autorità dei Trasporti. Tale autorità ha approvato un regolamento interno che prevede, nel caso in cui si decida di cambiare una normativa, l'avvio di una *call for input* generale, con la quale i soggetti interessati vengono sollecitati dall'autorità a inviare pareri su un tema prima ancora della predisposizione dell'eventuale bozza di regolamentazione. In seguito, una volta elaborata la proposta, si procede con la tradizionale consultazione pubblica online. Notizie su *call for input* e avviamento delle consultazioni sono rese pubbliche dall'Autorità dei Trasporti e diffuse tramite *social network* quali Twitter, oltre ai tradizionali comunicati stampa pubblicati sul sito istituzionale.

Nonostante poi esistano indicazioni, soprattutto per le autorità che operano nel settore finanziario, per il coinvolgimento dei soggetti interessati nella definizione delle agende normative, nessuna autorità ha svolto finora consultazioni pubbliche sulle proprie programmazioni[69]. L'analisi sugli esiti pubblicati mostra inoltre che la partecipazione è ancora appannaggio degli operatori di mercato e delle loro associazioni rappresentative. Le associazioni di consumatori e i singoli individui partecipano poco alla definizione degli atti.

Quasi tutte le autorità rendono pubbliche le osservazioni pervenute o una loro sintesi e, in alcuni casi, anche le proprie valutazioni su di esse. Non sempre, nei casi in cui le autorità scelgano di sintetizzare i risultati, è garantita la pubblicazione dei nomi dei partecipanti o l'attribuzione delle singole posizioni espresse. Le modalità di pubblicazione non sono quindi ancora tali da rendere im-

[69] Rendere trasparente la programmazione normativa e coinvolgere i soggetti interessati nella redazione dei programmi di lavoro è un'attività consolidata in Europa. Le iniziative più rilevanti sono state quelle del Council of European Energy Regulators (Ceer) e del Body of European Regulators for Electronic Communications (Berec) che hanno svolto entrambi pubbliche consultazioni sulle rispettive agende normative. L'attività di partecipazione alla programmazione vanta sia per il Ceer, sia per il Berec una storia pluriennale: il Ceer svolge consultazioni sin dal programma sul 2010; il Berec sin dal programma sul 2011.

mediata l'analisi di quanto la partecipazione dei portatori di interessi, concretamente, influenzi le decisioni finali.

Resta, soprattutto, da determinare quale sia la reale influenza, sulla decisione delle autorità, delle osservazioni dei portatori di interesse «destrutturati» raccolte in sede di consultazione telematica, a fronte di attività di pressione continua da parte di soggetti professionali. Nel caso in cui l'impatto si rivelasse insufficiente, un secondo problema da affrontare sarebbe capire come sia possibile incentivare una partecipazione più rappresentativa degli interessi alle decisioni delle autorità indipendenti, riflettendo sulla possibilità sia di avviare sperimentazioni di forme di partecipazione alternative, da affiancare alla consueta tecnica del *notice and comment*; sia di introdurre regole di partecipazione ancora più trasparenti, che consentano ai destinatari «poco rappresentati» di avere un quadro più preciso di questo fenomeno e di poter sopperire a questa mancanza.

CAPITOLO SESTO

LA NUOVA DIMENSIONE DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Questo capitolo analizza la partecipazione a livello regionale dei cittadini alla vita pubblica, che si differenzia ma si associa alla rappresentanza di interessi. L'attività studiata nei capitoli precedenti riguarda gli interessi organizzati e strutturati, mentre la democrazia partecipativa si riferisce agli interessi disarticolati dei cittadini. La riforma del Titolo V della Costituzione ha previsto la possibilità per le regioni di introdurre nuovi meccanismi partecipativi, di cui sono analizzati di seguito genesi, modalità di attivazione e alcuni *case study* riferiti alla Regione Toscana.

1. *Gli strumenti costituzionali per la partecipazione dei cittadini*

I cittadini italiani sembrano avere un comportamento contrastante in materia di partecipazione alla vita politica. Da una parte, si registra un aumento dell'astensione alle urne che sembra denotare una crisi di fiducia verso partiti politici e Parlamento. Dall'altra, i cittadini vogliono sempre più far sentire la propria voce anche utilizzando i tre spazi previsti dalla Costituzione: le petizioni, le leggi di iniziativa popolare e il referendum abrogativo.

La petizione è lo strumento più utilizzato recentemente. Questo istituto è garantito dall'art. 50 della Costituzione, il quale dichiara che «Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità». Le petizioni, volte a sensibilizzare il Parlamento verso un interesse pubblico, consentono a tutti i cittadini di intervenire su qualsiasi

Il capitolo è stato redatto da Enrico Cerrini, ricercatore in Economia politica.

tema. Non sono previste petizioni finalizzate alla rivendicazione di diritti soggettivi o interessi legittimi di singoli cittadini. Possono essere inviate alle camere via posta elettronica e non è necessaria l'autenticazione delle firme. Nella scorsa Legislatura sono state presentate quasi 1.400 petizioni alla Camera e 1.700 al Senato riguardanti le tematiche più diverse.

La legge d'iniziativa popolare è prevista dall'art. 71, comma 2, della Costituzione: «Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli». Le firme per la sottoscrizione devono essere autenticate, la proposta di legge puntualmente divisa in articoli e accompagnata da una relazione che ne illustri oggetto e finalità. Il Parlamento è obbligato a discutere la legge nelle commissioni. Solo 4 delle 260 leggi d'iniziativa popolare presentate fino al 2014 risultano approvate.

Il referendum abrogativo, che ha avuto alterne fortune nel corso della vita repubblicana, è previsto dall'art. 75 della Costituzione: «È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali». Non può essere utilizzato per abrogare norme di bilancio, indulto o amnistia nonché la ratifica di trattati internazionali. La Corte costituzionale è chiamata a esprimersi sulla legittimità dei referendum presentati perché non è possibile abrogare norme costituzionali. Con il tempo la Corte costituzionale ha esteso la propria valutazione, dichiarando inammissibili anche i referendum il cui esito determinerebbe un vuoto legislativo.

2. *Il principio della sussidiarietà e i nuovi statuti regionali*

La partecipazione dei cittadini al processo legislativo regionale e comunale è stata introdotta con la revisione del Titolo V della Costituzione, ratificata con il referendum costituzionale del 7 ottobre 2001. In particolare, il

nuovo art. 118 della Costituzione introduce pienamente il principio di sussidiarietà: se un ente di rango inferiore è capace di svolgere adeguatamente una mansione, l'ente superiore non è tenuto a intervenire se non per sostenere l'attività dell'ente inferiore.

Questo principio può essere disciplinato sia in senso verticale che orizzontale. Il comma 1 dell'art. 118 della Costituzione si riferisce al senso verticale: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Quindi le competenze legislative devono essere possibilmente spostate verso gli enti più prossimi ai cittadini, in modo che il legislatore possa soddisfare più facilmente i bisogni dei territori. Il senso orizzontale è introdotto dal comma 4 dello stesso art. 118: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Quindi il cittadino deve poter cooperare con le istituzioni per definire quelle decisioni che incidono sulle realtà sociali a lui più prossime.

La riforma costituzionale del 2001 ha previsto che le regioni approvassero nuovi statuti per disciplinare la forma di governo, l'organizzazione e il funzionamento delle regioni e per regolare l'esercizio del diritto di iniziativa dei cittadini e del referendum. La maggior parte degli statuti è stata adottata dopo le elezioni regionali di aprile 2006 e tutti contemplano forme di partecipazione popolare, attraverso processi volti a coinvolgere sia semplici cittadini che interessi organizzati[1].

Gli statuti introducono tre modalità di raccordo tra cittadini, interessi organizzati e istituzioni regionali. La prima è rappresentata da forme «aperte» di istruttoria legislativa, che consentono ai portatori di interessi partico-

[1] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011.

lari di partecipare al processo decisionale. Nello Statuto della Regione Emilia-Romagna ad esempio, sono previste istruttorie pubbliche a cui possono partecipare, previa richiesta, i portatori di interessi. La seconda modalità prevede la presentazione di interrogazioni o petizioni al Consiglio o alla Giunta da parte di gruppi organizzati di semplici cittadini, associazioni di categoria e altri corpi intermedi al fine di conoscere le intenzioni dell'organo politico. La terza modalità consiste nella partecipazione alla programmazione economica, sociale e territoriale della Regione da parte di organizzazioni sociali, anche attraverso forme di bilancio partecipato. Alcuni statuti prevedono inoltre momenti di concertazione tra le parti sociali e l'Esecutivo regionale. Ad esempio, il Titolo VIII dello Statuto della Toscana stabilisce principi e ambiti di applicazione della partecipazione politica di cittadini, di residenti e di soggetti sociali organizzati. Lo Statuto prevede sia iniziative autonome verso l'amministrazione, che interventi in fasi formali di consultazione. Le forme principali di partecipazione sono: la legge di iniziativa popolare, che deve essere presentata da almeno 5 mila elettori; il referendum abrogativo, che deve essere richiesto da almeno 40 mila elettori; il referendum consultivo, che deve essere riferito a una proposta di legge e richiesto da 30 mila elettori o da due terzi del Consiglio regionale[2].

La sentenza n. 379 del 2004 della Corte costituzionale ha confermato la legittimità dei processi partecipativi, dichiarando inammissibili le censure sollevate dal Governo in merito agli artt. 17 e 19 dello Statuto dell'Emilia-Romagna. Il primo articolo prevede la possibilità per l'Assemblea legislativa di indire un'istruttoria in forma di contradditorio pubblico, alla quale possono prendere parte gruppi di cittadini, organizzati o meno, portatori di interessi collettivi. Gli interventi dei cittadini possono avvenire durante la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale. La deliberazione regionale che ne scaturisce deve contenere le motivazioni con cui

[2] *Ibidem.*

i contributi dei cittadini sono stati accettati o meno. Il secondo articolo sancisce che tutte le associazioni hanno diritto di partecipazione al procedimento legislativo. Il Governo ha censurato i due articoli perché, a sua opinione, avrebbero aggravato il procedimento legislativo, leso il principio dell'irrilevanza della motivazione della norma e alterato sia il sistema della democrazia rappresentativa che il ruolo dei partiti politici, spostando parte delle decisioni fuori dall'Assemblea legislativa. La Corte, al contrario, asserisce che l'art. 17 introduce a livello statutario istituti di democrazia partecipativa già sperimentati in altre democrazie. Tali strumenti non sono finalizzati a indebolire i poteri degli organi legislativi o a ritardare l'attività della pubblica amministrazione, ma a rendere più trasparente il rapporto tra il decisore pubblico e i soggetti interessati. La Corte ricorda inoltre che la motivazione degli atti normativi non è un istituto contrario alla legge sul procedimento amministrativo ed è regola nell'ordinamento comunitario[3]. La Corte dichiara infine che l'art. 19 non ostacola né la funzionalità delle istituzioni, né l'autonomia dei partiti politici e degli organi rappresentativi. La presenza di procedure che garantiscono la consultazione a tutte le associazioni che ne facciano richiesta, incrementa difatti la trasparenza del rapporto fra istituzioni e società civile.

La partecipazione è stata regolata tramite alcune leggi regionali che disciplinano processi volti a coinvolgere nelle scelte decisionali la maggior parte di soggetti interessati a un dato problema che si presenti alla pubblica amministrazione. L'obiettivo è quello di includere diversi attori per individuare e definire insieme soluzioni a problemi complessi. Al momento, tali processi sono svolti soprattutto in merito a politiche sociali, infrastrutturali e di rigenerazione urbana. Il decisore pubblico attiva solitamente il processo partecipativo quando ritiene che l'istituzione da sola non sia in grado di deliberare efficacemente. Questo si verifica principalmente quando esistano

[3] Vedi capitolo 3.

conflitti, attuali o potenziali, e quando il decisore pubblico abbia bisogno di avvalersi di competenze di soggetti terzi.

Tali forme di partecipazione introducono momenti di democrazia deliberativa all'interno della democrazia rappresentativa. Nella democrazia rappresentativa, le preferenze dei cittadini si formano prima dei procedimenti legislativi e sono la leva con cui gli elettori selezionano i legislatori. Quest'ultimi sono tenuti ad applicare le preferenze espresse se non vogliono essere puniti nella successiva tornata elettorale. Nella democrazia deliberativa, le preferenze si formano nel corso del processo decisionale. Di conseguenza, il confronto tra due tesi contrapposte si risolve con la scelta della tesi più convincente, a seguito di una dialettica basata su argomenti razionali, anche analizzando la documentazione tecnico-scientifica[4]. Così la democrazia rappresentativa non viene sostituita ma integrata, e il processo deliberativo rappresenta il dialogo che precede la decisione e non la decisione stessa, la quale spetta alle autorità pubbliche nella loro autonomia.

3. *La legge della Regione Toscana*

La prima normativa regionale in materia di partecipazione è la legge della Regione Toscana approvata nel 2007 e successivamente aggiornata nel 2013[5]. Le leggi si sono poste l'obiettivo di incentivare i processi partecipativi in modo da ascoltare i cittadini durante le fasi preliminari di alcune decisioni. Le competenze presenti nel tessuto sociale sono utilizzate per arricchire e migliorare la qualità delle decisioni, come accade nelle leggi in materia di rappresentanza di interessi vigenti nella maggior

[4] A. Floridia, *Le buone ragioni per una legge regionale sulla partecipazione: alcune riflessioni su teoria, modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in *Un contributo della Regione Toscana al dibattito*, a cura del Consiglio Regionale della Toscana, maggio 2006.

[5] Legge 27 dicembre 2007, n. 69, aggiornata con legge 2 agosto 2013, n. 46.

parte dei paesi europei. Un altro obiettivo è quello di limitare i conflitti che bloccano o rallentano i processi decisionali e che contribuiscono a innalzare i costi delle opere. La legge si basa su tre pilastri: il dibattito pubblico regionale, il supporto alle iniziative locali e l'estensione dei momenti di partecipazione previsti nelle procedure di programmazione.

Il dibattito pubblico regionale si ispira alla legge francese del 1995 sul *Débat Public*. La vigilanza è affidata a un ente terzo, l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione[6]. La legge del 2013 ha trasformato questo ente da monocratico a collegiale, formato da tre componenti che restano in carica cinque anni a decorrere dalla nomina, di cui due nominati dal Consiglio e uno dal presidente della Regione.

Il dibattito pubblico può essere indetto con un atto motivato dall'Autorità per la partecipazione, che avvia un confronto pubblico tra le diverse tesi. L'obiettivo è conseguire una soluzione il più possibile comune, discutendo in merito alle possibili alternative sulla base di documentazione e pareri tecnici, forum tematici e altri momenti interattivi. Tutti i cittadini residenti nella Regione hanno diritto di partecipare, mentre i gruppi organizzati devono dimostrare di essere rappresentativi di una parte della cittadinanza per evitare il rischio che interessi già strutturati possano monopolizzare il dibattito.

La legge non regola le modalità con cui deve essere effettuato il dibattito pubblico ma stabilisce linee guida che l'Autorità deve seguire al momento di redigere l'atto iniziale. Ad esempio, va assicurata la massima informazione e il massimo coinvolgimento della popolazione, l'imparzialità della conduzione e la parità di espressione dei diversi punti di vista. L'atto sospende tutti i procedimenti la cui adozione possa anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito pubblico e ne stabilisce la durata, che non può essere maggiore di novanta giorni, prorogabili di altri trenta.

[6] Si veda http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=partecipazione.

La legge del 2007 prevedeva un'auto-valutazione, che è stata effettuata nel 2012[7] con cui il Consiglio regionale ha delineato i principi da inserire nella legge del 2013. La valutazione ha difatti rilevato che il dibattito pubblico regionale non è mai stato attivato a causa della discrezionalità delle opere oggetto della procedura e il limitato ambito di applicazione. La norma del 2013 ha quindi ampliato tale ambito dai soli «grandi interventi» a tutte quelle opere che rientrano entro determinate soglie. Allo stesso tempo, è previsto che la fine del dibattito pubblico preceda l'inizio della valutazione di impatto ambientale, che è tenuta a considerare gli esiti del dibattito stesso[8]. Con tali modifiche il dibattito pubblico è obbligatorio per le opere pubbliche dal costo maggiore di 50 milioni di euro; deve essere attivato, previa valutazione dell'Autorità, per le opere private dal costo maggiore di 50 milioni di euro; è obbligatorio per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali relativi a opere pubbliche nazionali; deve essere attivato, previa valutazione dell'Autorità, per tutte le opere, sia pubbliche che private, dal costo compreso tra i 10 e i 50 milioni di euro. In questo caso, l'avvio della procedura può essere richiesto da una serie di soggetti, tra cui enti pubblici, soggetti privati che contribuiscono alla realizzazione delle opere, e da almeno lo 0,1% dei residenti nella Regione con più di sedici anni. Il dibattito pubblico non si effettua per gli interventi di manutenzione né per quelle opere la cui urgenza sia disposta dal Servizio nazionale della protezione civile. L'istituto può essere avviato riguardo a opere pubbliche nazionali sulle quali la Regione sia tenuta a esprimersi, come le grandi infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali e aeroportuali, nonché dighe ed elettrodotti.

A conclusione del dibattito pubblico, il responsabile elabora un rapporto finale in cui sono riferiti i risultati e si evidenziano sia gli argomenti sostenuti che le proposte conclusive. L'Autorità per la partecipazione trasmette

[7] Risoluzione n. 168 del 2012.
[8] *Ibidem.*

il rapporto al Consiglio e alla Giunta che lo pubblicano sui propri siti web e nel Bollettino Ufficiale. Entro novanta giorni dalla pubblicazione, il soggetto titolare della realizzazione dell'opera dichiara quale strada intende seguire tra: la rinuncia, con la possibilità di intraprendere formulazioni alternative; la proposta di modifiche; la conferma del progetto. A seguito della nuova legge sono stati effettuati due dibattiti pubblici regionali[9]. Il primo è stato svolto obbligatoriamente, in quanto relativo a due progetti pubblici di competenza dell'Autorità portuale di Livorno e con una spesa prevista maggiore di 50 milioni di euro ciascuno[10].

L'altro dibattito pubblico è stato realizzato nel primo semestre del 2017 su un progetto privato, «L'uso dei

[9] Il primo è stato realizzato tra aprile e giugno 2016 in merito a due progetti di ampiamento del porto di Livorno, la Piattaforma Europa e la Stazione Marittima. La Piattaforma Europa consiste nella realizzazione di un piazzale a mare suddiviso in due aree specifiche, di cui la prima riservata al traffico dei container e la seconda al traffico passeggeri. La Stazione Marittima è un progetto di rigenerazione urbana volto a creare una cerniera di transizione tra le aree portuali e lo spazio cittadino. Il progetto comprende la realizzazione del nuovo edificio della Stazione, la riqualificazione del patrimonio storico e l'efficientamento dell'accessibilità connettendo il porto alle maggiori opere di comunicazione stradale.

[10] Il dibattito ha coinvolto circa 440 privati cittadini, che hanno prodotto 73 schede individuali di valutazione e 41 schede collettive. Gli *stakeholders*, come le associazioni ambientaliste e imprenditoriali, hanno presentato brevi relazioni chiamate «quaderni». Diciotto *stakeholders* hanno presentato propri quaderni allegati alla relazione finale. Associazioni sia locali che nazionali hanno redatto tali *position paper* in rappresentanza di diversi interessi: ambiente (Legambiente e Wwf), infrastrutture (Progetto bici, Associazione per gli studi sulla mobilità e i trasporti in Toscana), valorizzazione del patrimonio urbano (Associazione Terme del Corallo), religione (Comunità di Sant'Egidio), sport e disabilità (Sport Insieme Livorno). Il Comune di Pisa e la Provincia di Livorno hanno infine partecipato in qualità di istituzioni. Il sito web *dibattito in porto* riportava il dettaglio dei progetti e dei finanziatori, il calendario degli eventi e delle iniziative, nonché le relazioni finali. Le relazioni erano basate sul percorso partecipativo che comprendeva, tra l'altro, incontri, punti d'ascolto itineranti, visite dell'area, laboratori tematici, workshop. Si veda http://www.dibattitoinporto.it/.

gessi per il ripristino di siti di attività estrattive nel Comune di Gavorrano». Il dibattito è stato attivato per iniziativa del Comune di Gavorrano e della stessa società che produce i cosiddetti gessi rossi, materiale classificato come rifiuto speciale non pericoloso[11]. La richiesta è stata effettuata al fine di coinvolgere la comunità in una tematica potenzialmente conflittuale come lo smaltimento di prodotti derivanti da processi chimici[12].

Polemiche sono scaturite dalla mancata attivazione del dibattito pubblico in merito al sistema aeroportuale toscano, come richiesto dai comuni interessati dagli aeroporti di Pisa e Firenze. L'Autorità per la partecipazione ha rigettato l'istanza sostenendo che i soggetti proponenti e quelli finanziatori non si erano mai mostrati interessati a tale strumento, per cui mancavano le garanzie circa il rispetto degli esiti di un dibattito pubblico[13].

La legge toscana promuove inoltre azioni di sostegno e di supporto ai processi partecipativi locali. L'Autorità per la partecipazione valuta i progetti promossi da enti locali, gruppi di cittadini, associazioni, istituti scolastici e imprese. I progetti approvati devono essere sostenuti dalla Regione, che può scegliere il canale di supporto: finanziario, metodologico o anche logistico, ad esempio con supporti informatici. I processi sono condotti dagli enti promotori e l'Autorità ha solo funzione di controllo. Come nel caso del dibattito pubblico, la legge indica solo

[11] I gessi rossi sono prodotti utilizzati da circa vent'anni per il ripristino ambientale e morfologico delle cave dismesse, ma il ripristino della cava che li riceve nel Comune di Gavorrano è quasi completato. L'azienda chimica e le autorità pubbliche hanno così interrogato i cittadini in merito a quale sito fosse maggiormente idoneo a ospitare i gessi rossi in futuro.

[12] Sono stati presentati «quaderni» da tredici soggetti, per la maggior parte rappresentanti locali delle parti sociali (Cgil, Cisl, Uil, Ugl e Confindustria) e associazioni ambientaliste (Comitato per la difesa del fiume Bruna e il Comitato Val di Farma e Insieme per Roccastrada). Si veda http://open.toscana.it/web/dibattito-pubblico-sull-utilizzo-dei-gessi-a-gavorrano.

[13] Si veda http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=dibattito-aeroporti.

i principi generali del percorso partecipato, come massima inclusività, parità di espressione e eguaglianza di accesso ai luoghi. I processi devono rispettare determinati requisiti come assicurare il maggior coinvolgimento possibile dei cittadini, riguardare un oggetto ben definito e circoscritto e avere una durata massima di sei mesi. Il procedimento su cui verte il percorso può essere già stato attivato.

La Regione Toscana ha infine sviluppato il portale «Open Toscana», uno spazio virtuale che fornisce ai cittadini la possibilità di partecipare e discutere i procedimenti regionali in via telematica[14].

4. *I processi partecipativi locali: la fusione dei comuni*

Anche la legge regionale toscana sul sistema delle autonomie[15] prevede l'obbligo di momenti di partecipazione. In particolare[16], disciplina le fusioni dei comuni che possono richiedere l'avvio del procedimento solo se evidenziano gli esiti dei processi partecipativi svolti sulla questione. Dopo che il Consiglio regionale ha avviato l'iter, la fusione deve essere sancita da un referendum con cui la maggioranza dei partecipanti al voto si esprima favorevolmente in tutti i comuni interessati.

La prima fusione di comuni in Toscana sulla base della legge del 2011 è avvenuta tra Incisa e Figline Valdarno, due comuni dell'area fiorentina, il primo di circa 17.000 abitanti e l'altro di circa 6.500. Il referendum si è tenuto il 21 e il 22 aprile 2013. Il nuovo comune ha beneficiato di consistenti aiuti economici elargiti dallo Stato e dalla Regione, tra cui il congelamento per tre anni del patto di stabilità[17]. Il percorso istituzionale, iniziato a

[14] Si veda http://open.toscana.it.

[15] Legge 27 dicembre 2011, n. 68, *Norme sul sistema delle autonomie locali*.

[16] *Ibidem*, art. 62.

[17] R. Nocentini, *Fare il sindaco. Politica e management per l'ammi-*

fine 2011, a seguito dell'esito favorevole del referendum in entrambi i comuni, si è concluso il 1° gennaio 2014 con la nascita del nuovo Comune di Figline e Incisa Valdarno[18].

Parallelamente a quello istituzionale, sono stati effettuati altri due percorsi, uno organizzativo e uno partecipativo. Il percorso organizzativo ha rafforzato la gestione congiunta di alcuni servizi da parte dei due comuni, in modo che i cittadini potessero percepire le modalità operative del futuro comune unico[19]. L'organizzazione si è così legata alla partecipazione per creare una democrazia continua, che non si interrompesse tra un voto e l'altro, ma impattasse quotidianamente nella vita dei cittadini accrescendo la consapevolezza circa le decisioni assunte e aiutasse la crescita della nuova identità del comune unico. Il percorso non è stato delegato solo alla politica o alle istituzioni, ma ha incluso le iniziative spontanee di cittadini e associazioni.

Il percorso partecipativo è iniziato a dicembre 2011 con un convegno che ha presentato i dati della ricerca ef-

nistrazione e la fusione dei Comuni, Milano, Angeli, 2016. I comuni si sono avvalsi dei contributi dell'Istituto regionale per la programmazione economica toscana Irpet, che ha condotto uno studio sui benefici economici della fusione, e dell'Università di Firenze, la quale ha organizzato il processo partecipativo. È stato coinvolto il *Communication Strategies Lab* (www.csl.unifi.it), centro di ricerca del Dipartimento di Scienze politiche e sociali che sperimenta la metodologia della comunicazione generativa.

[18] A fine 2011 i consigli comunali di Figline e di Incisa hanno impegnato i sindaci e le giunte a progettare la fusione garantendo la più ampia partecipazione dei cittadini. A marzo 2012 i consigli comunali hanno approvato all'unanimità un ordine del giorno che ha richiesto la presentazione di una proposta di legge regionale di fusione, che è stata promulgata a luglio dello stesso anno. Un decreto del presidente della Regione ha stabilito la data del referendum consultivo per la fine di aprile.

[19] *Ibidem*. Come consigliato dalla Regione, è stata costituita una Unione di comuni a cui sono stati delegati sia i servizi gestiti precedentemente in associazione, che nuovi servizi associati durante la fase di fusione. A maggio del 2013 il 65% dei dipendenti comunali lavorava insieme. Inoltre, è stato avviato un piano strutturale unico.

fettuata da Irpet in merito agli scenari e alle prospettive del nuovo comune. In seguito, sono stati svolti almeno 50 eventi eterogenei, caratterizzati da numerosi momenti d'incontro[20].

Il coinvolgimento della cittadinanza ha contribuito a formare la nuova identità comunale. I cittadini hanno approvato la scelta della fusione con la prevalenza del «sì» in entrambi i comuni attorno al 70% dei votanti. La partecipazione si è attestata al 30% a Figline e al 38% a Incisa. Un risultato non scontato, in cui la fusione ha suscitato maggiore entusiasmo nel comune più piccolo.

5. *Le altre leggi regionali*

Umbria, Puglia ed Emilia-Romagna, sono le regioni che, dopo la Toscana, hanno approvato leggi sulla partecipazione dei cittadini. Di queste, solo la legge pugliese[21] prevede una forma esplicita di dibattito pubblico regionale.

Umbria. La legge umbra n. 14/2010 aggiunge a quanto previsto dalla Costituzione il diritto alla consultazione, intesa come strumento di ascolto dei soggetti interessati ai procedimenti normativi regionali. La con-

[20] *Ibidem*. Le istituzioni hanno organizzato iniziative con l'obiettivo di coinvolgere la maggioranza dei cittadini e delle entità sociali presenti nel territorio comunale, grazie a convegni alla presenza di istituzioni regionali e provinciali, e seminari rivolti a particolari categorie. Parallelamente sono state promosse iniziative dalle parti sociali, dalla società civile e dal «comitato per il sì». Le associazioni hanno organizzato sia incontri con i cittadini che eventi come concerti, cene, tornei di tennis, biciclettate, ecc. Solo due incontri hanno avuto carattere prettamente politico. In totale sono stati effettuati 45 incontri formativi, 12 convegni, 8 seminari, 45 ore di laboratorio organizzate dal *Communication Strategies Lab* dell'Università di Firenze; 15 incontri nelle scuole a cui hanno partecipato almeno 1.500 studenti e 20 iniziative spontanee; sono stati pubblicati 300 articoli e 300 ore di video sul portale youtube.

[21] Legge n. 28/2017.

sultazione può essere attivata dalle commissioni consiliari su qualsiasi procedimento di loro competenza e in qualsiasi fase procedurale. Sono previste tre modalità: incontri pubblici, anche sotto forma di convegni e conferenze; audizioni dirette degli enti locali, delle autonomie funzionali, dei sindacati, delle organizzazioni sociali, economiche, professionali e delle associazioni dei consumatori interessate al provvedimento; richiesta di pareri scritti, anche mediante questionario.

La Regione Umbria ha sviluppato il programma «Senso Alternato» con il quale il Consiglio regionale prova a implementare una comunicazione bidirezionale, permettendo la partecipazione attiva all'azione amministrativa. Ciascun cittadino, grazie a tale programma, ha non solo la possibilità di ricevere informazioni via e-mail in merito agli atti consiliari, ma anche di contribuire ai lavori delle commissioni attraverso l'invio di commenti e proposte sulle discussioni in atto[22].

Puglia. La legge pugliese disciplina una forma di dibattito pubblico attraverso tre percorsi, per i quali sono previsti contributi, e ulteriori forme di partecipazione definite «manutentive», perché volte a monitorare, valutare e verificare gli atti normativi. In primo luogo, il Consiglio regionale, in un'apposita sessione, valuta il programma annuale della partecipazione presentato dal presidente della Regione. In secondo luogo, è previsto, ed è una peculiarità della legge pugliese, il *town meeting*, un incontro a cadenza annuale con gli amministratori locali volto a verificare l'attività del Governo. Il terzo percorso, il *citizen meeting*, è rappresentato da incontri tematici su base territoriale cui possono intervenire tutti i cittadini. Gli incontri sono convocati su richiesta degli enti locali o del presidente della Regione, e l'Ufficio della partecipazione ne definisce le modalità di svolgimento[23].

[22] Si veda http://www.consiglio.regione.umbria.it/senso-alternato.
[23] Si veda http://www.consiglio.regione.umbria.it/senso-alternato.

L'aspetto più controverso della legge pugliese consiste nel fatto che alle tipologie di interventi che possono essere soggetti a dibattito pubblico sono aggiunte le trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi. L'argomento è stato oggetto di referendum abrogativo nazionale nella primavera del 2016, fallito per il mancato raggiungimento del *quorum*. Il Governo Gentiloni ha quindi impugnato la legge regionale sulla partecipazione[24]. Al momento, la Corte costituzionale non si è ancora espressa in materia.

Emilia-Romagna. La legge regionale emiliana, sebbene non disciplini forme di dibattito pubblico regionale, prevede rilevanti percorsi partecipativi locali. La legge definisce il processo partecipativo come un percorso di discussione organizzata, finalizzata a ricercare un accordo tra le parti coinvolte. Tali percorsi possono essere attivati per qualsiasi materia, da qualunque persona fisica o giuridica destinataria di interventi regionali o di opere pubbliche nazionali su cui la Regione e gli enti locali siano tenuti a esprimere pareri.

Qualora la Regione risponda negativamente alla richiesta, coloro che hanno presentato l'istanza possono ricorrere alla figura del tecnico di garanzia, un dirigente dell'Assemblea legislativa con funzione di mediazione nei processi partecipati[25]. Il tecnico di garanzia, con il supporto di un nucleo tecnico, assicura la corretta informazione delle parti, esamina *ex ante* i progetti e ne valuta *ex post* la realizzazione. La legge dettaglia i percorsi più meritevoli e stabilisce i requisiti e i criteri di qualità tecnica per il finanziamento dei progetti. Il processo termina con l'approvazione di un documento conclusivo, che non vincola la decisione dell'amministrazione competente che può decidere autonomamente se attenersi o meno al risultato del percorso partecipato.

[24] Per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione che disciplinano le competenze legislative di Stato e regioni.

[25] Si veda http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/.

6. *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti*

La legge nazionale n. 50/2016, conosciuta come codice degli appalti ha introdotto il dibattito pubblico nazionale. La legge crea una commissione che pubblica le informazioni sui dibattiti pubblici e propone raccomandazioni sulla base dell'esperienza maturata. L'art. 22, comma 2, delega la disciplina del dibattito pubblico a un decreto attuativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale deve stabilire le soglie per attivare il dibattito. Il decreto deve individuare inoltre le modalità di svolgimento, i termini di conclusione e la durata del procedimento, oltre che le modalità di monitoraggio.

Il decreto attuativo è stato emanato il 10 maggio 2018 recependo solo parzialmente le osservazioni formulate sia dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato che dalla Commissione Ambiente della Camera. Il Consiglio di Stato, nell'esprimere un giudizio positivo, ha sottolineato che le soglie economiche indicate sono così elevate da rendere difficile l'attivazione dell'istituto. La Commissione Ambiente ha richiesto di inserire le infrastrutture energetiche tra le opere soggette a dibattito.

Il decreto definisce il dibattito pubblico come «il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'allegato 1». L'allegato 1 individua quando è obbligatorio svolgerlo. Tra le tipologie sono individuate le maggiori opere infrastrutturali di comunicazione, gli elettrodotti, gli invasi, gli acquedotti interregionali, gli insediamenti industriali, le opere di difesa costiera e generiche infrastrutture a uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico. Le strade extraurbane principali, le autostrade e le ferrovie hanno soglie di costo pari a 500 milioni di euro al netto di Iva del complesso dei contratti previsti. Le soglie dimensionali coesistono con quelle di costo e sono pari a 15 km per le strade e 30 km per le ferrovie. La soglia di costo cala a 300 milioni per gli interporti, le infrastrutture sociali, gli insediamenti industriali e le infrastrutture energetiche,

nonché a 200 per i porti e gli aeroporti. Per altre opere sono previste solo soglie dimensionali pari a 40 km per gli elettrodotti e 40 milioni di mc per gli invasi.

Le soglie si riducono del 50% quando l'opera interessa beni protetti dall'Unesco, parchi nazionali e regionali nonché aree marine protette. Se le soglie dimensionali sono inferiori a quelle indicate nell'allegato 1 ma maggiori dei due terzi delle stesse, l'amministrazione aggiudicatrice indice il dibattito pubblico su richiesta del Governo, dei ministeri, dei principali enti locali o di 50.000 elettori interessati. L'amministrazione aggiudicatrice ha inoltre la possibilità di indire tale istituto quando lo ritiene opportuno. Non possono essere materia di dibattito opere di difesa nazionale e altre già soggette a forme di consultazione pubblica in base alla norma comunitaria, oltre che interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

La Commissione nazionale per il dibattito pubblico è istituita presso il Mit ed è composta da 15 membri, rappresentanti dei principali ministeri e degli enti locali. La Commissione monitora il corretto svolgimento del dibattito garantendo la partecipazione e la corretta informazione del pubblico, propone raccomandazioni, garantisce la tempestiva pubblicità dell'evento sul proprio sito Internet e presenta con cadenza biennale i risultati delle attività di monitoraggio.

Tale istituto non può essere indetto dopo l'avvio della progettazione definitiva e non può avere durata maggiore di 4 mesi, prorogabili di due per comprovata necessità. La Commissione nomina un coordinatore che progetta le modalità di svolgimento e di partecipazione, stabilisce i temi di discussione, calendarizza gli incontri, favorisce il confronto tra i partecipanti e fa emergere le diverse posizioni anche attraverso il contributo di esperti. Il dibattito pubblico si avvia con la pubblicazione sul web del dossier di progetto dell'opera. Tale dossier è redatto dall'amministrazione aggiudicatrice e contiene la descrizione delle soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici.

Entro trenta giorni dal termine del dibattito il coordinatore presenta alla Commissione e all'amministrazione aggiudicatrice una relazione conclusiva contenente i temi emersi insieme al numero e alle modalità degli incontri svolti. Entro due mesi dalla ricezione della relazione, l'amministrazione aggiudicatrice presenta un dossier in cui indica l'intenzione di realizzare o meno l'opera, le eventuali modifiche da apportare e le motivazioni per cui non sono state accolte eventuali proposte. La pubblicazione del dossier rappresenta la fine del dibattito pubblico e successivamente può essere avviata la procedura di Via.

LA PROPOSTA DI *ITALIADECIDE*

La proposta di *italiadecide* intende stabilire una relazione trasparente e virtuosa tra attività di rappresentanza degli interessi e istituzioni. L'obiettivo è aggiungere nuovi spazi di informazione, consultazione e di dialogo basati sulla reciproca fiducia e accrescere la *accountability* del sistema politico, rendendo conoscibili ai cittadini e a tutti gli *stakeholders* le fasi del processo decisionale e la natura del confronto tra portatori di interessi e decisori.

1. *I principi ispiratori*

a) *La trasparenza*. La trasparenza è conoscibilità; costituisce la condizione per permettere la massima inclusione dei soggetti politici e non politici alla costruzione dell'interesse generale, permettendo a tutti di conoscere e valutare chi decide che cosa, come cioè con quali mezzi e a seguito di quali *input* e con quali *output*.

La trasparenza si consegue mettendo a disposizione dei cittadini comuni e di tutti i soggetti pubblici le informazioni relative alle attività di rappresentanza degli interessi nelle relazioni con decisori pubblici. Significa quindi rendere conoscibili i processi di formazione delle decisioni, gli interessi ascoltati e consultati e gli incontri di lavoro svolti. Significa infine rendicontare le scelte effettuate in termini di responsabilità. Le innovazioni della *information technology* permettono la pubblicazione di dati, documenti, agende a costi contenuti. In questo caso la trasparenza richiede che i dati e le informazioni siano forniti attraverso piattaforme *open data* e linguaggi di ampio e facile utilizzo, e soprattutto che siano dati omogenei e paragonabili, per consentire all'opinione pubblica di

effettuare i confronti e le elaborazioni necessarie alla loro valutazione.

b) *Il pluralismo*. Tutti gli interessi, in ragione della loro legittimità, hanno il diritto di rappresentare e sostenere le proprie ragioni e la bontà delle proprie cause al decisore pubblico, in competizione dialettica con altre ragioni e altre buone cause. Il riconoscimento del pluralismo degli interessi e dei valori comporta che sia prevista dalla proposta di legge un principio di imparzialità e di uguaglianza. Tutti gli interessi legittimi hanno diritto alla pari opportunità di accesso, di ascolto e di trattamento secondo le regole e le modalità stabilite dalla proposta di regolamentazione, senza privilegi derivanti dall'essere un'associazione rilevante per il settore di appartenenza, per il numero degli affiliati, per derivazione o vicinanza politica o culturale ai diversi partiti, per storica appartenenza al settore pubblico, per essere detentori del monopolio della rappresentanza di una professione o di un settore.

Numerose associazioni di categoria e professionali ritengono che la rappresentanza di interessi collettivi, spesso riconosciuta da disposizioni di legge, ad esempio relativamente alla firma di contratti nazionali, meriti una differenza di trattamento, in termini di esenzione dagli obblighi di trasparenza come l'iscrizione al Registro o di priorità nell'ascolto e nelle consultazioni, rispetto agli interessi privati e ai loro rappresentanti, soprattutto se si tratta di società professionali che agiscono sulla base di un contratto privato. Le ragioni a supporto di tale rivendicazione risiedono principalmente nel fatto che le rappresentanze di interessi collettivi compiono al loro interno un'opera ampia e continua di mediazione tra gli affiliati; che questo comporti per il decisore pubblico vantaggi assai rilevanti in termini di minori tempi, costi e di migliori e certificate informazioni disponibili; che queste attività siano già trasparenti, pubbliche e ampiamente rendicontate attraverso i loro bilanci e altre forme di comunicazione verso il pubblico.

A queste condivisibili ragioni si oppone tuttavia l'interesse per il decisore pubblico di ascoltare una molteplicità di punti di vista, di acquisire informazioni e conoscenze differenti e in concorrenza tra di loro, senza incorrere nel rischio di privilegiarne alcune e trascurane altre. La consultazione della pluralità degli interessi in concorrenza tra loro è anche lo strumento principale per evitare la cosiddetta «cattura del regolatore» da parte di chi è più grande, più forte o più popolare.

L'uguaglianza nella tutela degli interessi come negli obblighi di trasparenza e di rendicontazione è ancor più necessaria nell'attuale fase di sempre più spinta moltiplicazione e differenziazione dei gruppi che aggregano interessi a favore o contro una causa o un obiettivo. Rispetto a questa dinamica, le associazioni tradizionali, organizzate su modelli economici e strutture sociali in radicale trasformazione, incontrano spesso difficoltà crescenti a rappresentare in maniera unitaria interessi diversi e spesso divergenti. Inoltre le associazioni di interessi collettivi tradizionalmente riconosciute o quelle di interessi professionali che detengono il monopolio della rappresentanza degli affiliati possono sempre più tendere alla difesa dei privilegi per i propri affiliati ostacolando innovazioni e tentativi di ingresso nella partecipazione alla vita pubblica di interessi legittimi nuovi o finora esclusi, con il rischio di consolidare quello che Gianfranco Pasquino definisce corporativismo amorale[1].

Pluralismo delle voci, pari opportunità di presentazione e trattamento delle diverse istanze, facilità di accesso al decisore sono le condizioni che possono permettere agli interessi e ai valori nuovi, ultimi arrivati o più deboli, di far sentire e valere le proprie ragioni. Possono altresì evitare ai decisori di rimanere imprigionati in contesti di rappresentanza e di informazione in crisi o superati. Questo appare un punto importante per l'obiettivo del miglioramento della qualità della decisione pubblica.

[1] G. Pasquino, *Deficit democratici. Cosa manca ai sistemi politici, alle istituzioni e ai leader*, Milano, Università Bocconi, 2018.

c) *L'integrità*. Il terzo principio a cui la proposta di legge si ispira è quello dell'integrità dei comportamenti da parte dei rappresentanti di interessi e dei decisori, entrambi chiamati a rispondere a regole di correttezza, responsabilità e trasparenza; di *accountability*, come rendicontazione delle attività svolte, e di *disclosure*, come apertura al pubblico sia degli interessi rappresentati e dei mezzi utilizzati per farlo, sia dello svolgimento del processo legislativo e dell'influenza esercitata dagli *stakeholders*.

L'integrità richiede principalmente due strumenti: i codici di condotta e la regolazione dei conflitti di interesse attraverso un freno al *revolving door*. Attualmente sono in vigore in Italia differenti codici di condotta previsti dalla legge: per i dipendenti pubblici, i dirigenti e i manager della pubblica amministrazione, i titolari di cariche di governo, i parlamentari. Nell'Unione europea e in numerosi paesi dell'Occidente la sottoscrizione di codici di condotta da parte dei rappresentanti di interesse è parte integrante e vincolante della regolamentazione della trasparenza. Sono previsti codici etici o di comportamento in numerose organizzazioni sovranazionali, come l'Ocse, e nelle grandi imprese multinazionali e nazionali che spesso prevedono l'obbligo alla sottoscrizione del codice per i dipendenti e i fornitori. Anche le società professionali di rappresentanza di interessi spesso sottoscrivono codici di comportamento elaborati all'interno o aderiscono a codici di associazioni di categoria nazionali o sovranazionali.

L'efficacia del codice di condotta risiede nella capacità, quasi pedagogica, di definire comportamenti e situazioni di potenziali conflitti di interesse portandoli all'attenzione di chi sottoscrive il codice, prevedendo con chiarezza e dettaglio ciò che è consentito e ciò che non è consentito fare. Gli aspetti educativi si sovrappongono a quelli reputazionali, in cui la pubblicità risulta la sanzione più rilevante rispetto alla violazione di un codice sottoscritto.

Il conflitto di interessi soffre dello stesso pregiudizio di cui è vittima la rappresentanza degli interessi, poiché è spesso percepito come un'occasione e un'accusa di corruzione, e quindi un fenomeno che va evitato e prevenuto, piuttosto che regolato e gestito. La gestione del conflitto di interessi può avvenire attraverso la trasparenza, evidenziando gli interessi in campo, e l'allargamento della partecipazione nella decisione degli interessi e delle competenze in concorrenza tra loro, che tende a ridurre gli effetti distorsivi. Nell'Unione europea il conflitto di interessi è gestito attraverso criteri di ragionevolezza, cercando di graduare pragmaticamente le situazioni di rischio, nella consapevolezza che i conflitti di interesse esistono e possono essere regolati ma non cancellati. L'aspetto dirimente è sempre rappresentato dal fatto che l'istituzione dimostri con trasparenza la consapevolezza della presenza del conflitto in atto o potenziale, ne renda pubblica informazione, rendiconti le ragioni delle determinazioni conseguenti assunte.

2. *Il perimetro della regolamentazione*

Il perimetro della regolamentazione prescelto, comprende, dal lato dei gruppi di interesse – siano essi individuali, collettivi, ecc. – una definizione ampia e non puntualmente dettagliata dell'attività di rappresentanza. Questa è qui intesa come ogni attività finalizzata a rappresentare interessi legittimi nell'ambito dei processi decisionali pubblici. Sono incluse le attività svolte da persone, organizzazioni, associazioni, enti, fondazioni, imprese o/e società, direttamente o indirettamente, attraverso qualsiasi mezzo, relazione, strumento, evento e iniziativa, da chiunque e dovunque svolte. Una definizione generale appare più utile rispetto a quelle molto dettagliate, per non risultare immediatamente superata dall'evoluzione delle tecniche di informazione e di comunicazione e dall'allargamento delle professionalità coinvolte.

In questo perimetro, si considerano rappresentanti di interessi le persone fisiche o giuridiche che, per proprio conto o su incarico dei titolari/portatori di interesse – cioè i soggetti cui fanno capo gli interessi che si intendono rappresentare – svolgono attività di rappresentanza, anche temporanea, nei confronti dei decisori pubblici.

Per decisori pubblici, il perimetro della regolamentazione proposto, a livello nazionale, regionale e territoriale riguarda i membri eletti, i titolari di incarichi di governo e le funzioni apicali della pubblica amministrazione. Numerose proposte di legge ampliano questa platea ai capi degli uffici legislativi, capi di gabinetto, direttori di dipartimento, consiglieri e consulenti degli uffici di diretta collaborazione dei membri del Governo, dirigenti di prima fascia, titolari di incarichi di funzione dirigenziale di prima fascia. Tuttavia, in questa prima fase sperimentale, si ritiene opportuno non allargare la platea a incarichi che, per quanto influenti nel processo decisionale, non abbiano una diretta responsabilità politica. L'unica eccezione riguarda i ruoli dell'alta amministrazione pubblica come previsti nello *spoil system*[2], quindi segretari generali e direttori di dipartimento dei ministeri.

Sono quindi interessati alla regolamentazione per il Parlamento i membri eletti di Camera e Senato e i rispettivi segretari generali; per il Governo il presidente del Consiglio, i ministri, viceministri, sottosegretari, segretari generali e direttori di dipartimento; per le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale presidenti, assessori, consiglieri regionali, membri della Giunta regionale, segretari generali; per le province autonome di Trento e Bolzano presidenti, consiglieri, assessori della Giunta; per le città metropolitane presidenti, consiglieri, segretari generali.

Per decisione pubblica si intendono le leggi e gli atti aventi forza di legge, i decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri, i regolamenti ministeriali e interministeriali, le leggi regionali, le delibere di Giunta a carattere

[2] Legge 145/2002 e legge 262/2006.

generale, gli atti amministrativi a carattere generale e gli atti normativi delle città metropolitane.

Non sono incluse nella proposta le attività di rappresentanza degli interessi svolte dai partiti politici, dagli organi rappresentativi e di governo e dalle autorità indipendenti.

3. *Il percorso legislativo: gli accordi interistituzionali*

A differenza di quanto avviene in altri paesi, in Italia l'autonomia reciproca di Camera, Senato, Governo, regioni e città metropolitane rende difficile ipotizzare una regolamentazione unica valida per tutte le istituzioni centrali e territoriali. Per superare questo ostacolo, la proposta di *italiadecide* ipotizza di affidare a una *Commissione parlamentare bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica* il compito di elaborare un'organica proposta di regolazione del sistema che definisca principi, obiettivi, linee guida e modelli di istituti incaricati di attuare la nuova disciplina

Per il Governo, le regioni e le città metropolitane si propone di ricorrere a modalità di *soft law* attraverso accordi interistituzionali, come avvenuto nell'Unione europea tra Parlamento, Commissione e Consiglio d'Europa. Si ipotizza quindi un accordo intragovernativo di sistema per una regolamentazione unitaria della Presidenza del Consiglio e dei ministeri e un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per una regolamentazione condivisa tra tutte le regioni.

Gli accordi interistituzionali possono consentire di approvare normative per la trasparenza tra loro uniformi e omogenee alle linee guida, ai criteri e agli istituti previsti dalla legge di sistema elaborata dalla Commissione bicamerale, con particolare riferimento ai contenuti del Registro per la trasparenza e alle modalità della sua gestione in termini di obblighi e rendicontazioni; sul piano amministrativo, le procedure di iscrizione potrebbero essere gestite in via coordinata.

Questa proposta consentirebbe di evitare la moltiplicazione degli adempimenti burocratici e la crescita dei costi connessi a una molteplicità di regolamentazioni e istituti tra loro differenti. Potrebbero inoltre facilitare il controllo da parte dei cittadini, dell'opinione pubblica e delle organizzazioni di attivismo civico, attraverso confronti ed elaborazioni di dati omogenei pur se provenienti da diversi ambiti e sedi istituzionali. Anche in relazione a questa forma di coordinamento su base di accordi volontari sarà opportuno considerare il primo triennio della normativa come un periodo sperimentale cui far seguire la verifica dei risultati e gli eventuali aggiustamenti necessari.

4. *La Commissione bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica*

I compiti della *Commissione bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica* riguardano l'elaborazione di un'organica proposta di regolazione del sistema, compreso un codice di condotta che operi da modello e riferimento per la regolamentazione del Governo e per quella delle regioni, e il monitoraggio e la valutazione del funzionamento delle regolamentazioni nei differenti ambiti. Inoltre, la Commissione, anche attraverso la comparazione con analoghe esperienze internazionali e sovranazionali, potrà selezionare metodologie e strumenti di misurazione dei risultati conseguiti in termini di trasparenza e pluralismo delle decisioni pubbliche; individuare le aree critiche sulle quali intervenire; elaborare proposte di miglioramento della regolamentazione; rendere pareri in ordine all'interpretazione e all'applicazione degli obblighi contenuti nei codici di condotta. La funzione di rendere pareri, che dà vita a una sorta di «giurisprudenza deontologica», può essere molto utile per riempire di contenuto gli obblighi dei codici di condotta e indirizzare, anche in modo non vincolante e anche in via preventiva, le condotte in casi dubbi. Così opera, ad

esempio, l'*Office of Government Ethics* in America. Particolare importanza potrà essere dedicata allo svolgimento di attività di confronto, discussione, formazione e informazione presso decisori pubblici, rappresentanti di interessi, organizzazioni di attivismo civico, media.

5. *Il Registro per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica*

Il Registro presso cui si iscrivono i rappresentanti di interesse è il principale strumento per assicurare la trasparenza nei rapporti con i decisori pubblici e garantire ai cittadini il diritto di conoscere le ragioni delle decisioni prese. Se, come precedentemente ipotizzato, si ipotizzano tre registri – uno per il Parlamento, uno per il Governo e uno per le regioni – è necessario che per tutti sia assicurata l'omogeneità ai principi e ai criteri contenuti nella legge di sistema, con particolare riferimento alle modalità di iscrizione e di rendicontazione; al contenimento dei costi e degli oneri burocratici; alla facilità di consultazione e elaborazione dei dati da parte del pubblico. Si può in tal modo ipotizzare di avere un Registro unico dei rappresentanti di interessi istituito a livello nazionale, che consenta margini per la articolazione degli interessi regionali nel contesto di un sistema di procedure e norme condivise a livello nazionale. I modelli esistenti nei diversi paesi, le proposte di legge presentate nelle due ultime legislature e quelle avanzate dalle organizzazioni di attivismo civico prevedono sostanzialmente due alternative: l'iscrizione obbligatoria e l'iscrizione volontaria che permette di accedere ad alcuni incentivi o condizioni di maggior favore nelle relazioni con i decisori pubblici.

La proposta di *italiadecide* prevede una formula di iscrizione «volontaria condizionata/selettiva». Secondo questo modello l'iscrizione al Registro, pur rimanendo volontaria, è tuttavia necessaria per accedere alle sedi istituzionali e per richiedere e svolgere incontri, relativi all'esercizio dell'attività di rappresentanza, con i decisori

pubblici, e prevede significativi incentivi selettivi solo per i soggetti che si registrano. Questa scelta è coerente con l'ipotesi di omogeneità tra i registri; con la difficoltà di identificare incentivi di attrattività tale da rendere efficace un Registro volontario puro; con quanto in atto nella regolamentazione dell'Unione europea, ma con un obbligo più restrittivo, vincolando alla registrazione gli incontri tra decisori e rappresentanti di interessi e non meramente l'accesso alle sedi delle istituzioni.

Il Registro dovrà essere pubblico, accessibile a tutti online, improntato alla trasparenza e facilmente consultabile. Si propone che tutti i registri utilizzino per l'iscrizione le categorie e sottocategorie di attività di rappresentanza previste dal Registro dell'Unione europea e riprese dal Regolamento del Ministero per lo Sviluppo Economico, in modo da permettere il confronto dei dati. Oltre all'elenco delle registrazioni aggiornato in tempo reale, il Registro conterrà le relazioni annuali dei rappresentanti di interessi. È inoltre prevista la pubblicazione di documenti, dati e informazioni consegnati ai decisori pubblici dai rappresentanti di interesse nell'esercizio della loro attività, previa autorizzazione dei rappresentanti stessi. Parallelamente alla pubblicazione dei dati del Registro si prevedono modalità di rendicontazione pubblica degli incontri tra i decisori pubblici e i portatori di interessi particolari mediante la pubblicazione online delle agende pubbliche dei decisori, in cui sia contenuta traccia degli incontri con i gruppi di interesse.

L'ipotesi è che si possano iscrivere al Registro le persone fisiche e giuridiche che svolgono o che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi, e che sottoscrivano il codice di condotta previsto dalla legge di sistema. I registri attualmente in funzione prevedono l'obbligo di dichiarare i clienti e gli interessi rappresentati al momento dell'iscrizione. Questo può essere un esempio di adempimento di natura burocratica: si tratta di un'informazione difficile da ottenere per motivi di *privacy* o di riservatezza commerciale e volatile, perché potrebbe essere casuale la rappresentanza degli interessi a quel

preciso momento. La regolamentazione potrebbe invece utilmente prevedere che tale dichiarazione venga resa nel momento in cui l'interesse è effettivamente rappresentato presso il decisore, dando tempo e modo al rappresentante di informare il cliente di questo obbligo vincolante.

6. *La Segreteria del Registro per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica*

La Segreteria del Registro per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica è l'organismo incaricato della tenuta e della gestione del Registro. Nella proposta i suoi compiti sono assicurare il rispetto e la conformità delle funzioni, amministrative e tecniche, di competenza ai principi, criteri e linee guida previsti dalla legge di sistema. Quindi gestire il buon funzionamento dell'iscrizione da parte dei rappresentanti di interessi; vigilare sul rispetto dei loro obblighi e diritti; curare la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati del Registro su un apposito sito web pubblico, utilizzando un formato strutturato il più diffuso possibile presso il pubblico, che consenta l'analisi e la rielaborazione dei dati per favorire il controllo diffuso da parte della società civile. Potrà infine, in coerenza con quanto definito dalla *Commissione bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica*, svolgere attività di informazione e di formazione nel proprio ambito istituzionale rivolte ai decisori pubblici, ai rappresentanti di interesse, alle organizzazioni di attivismo civico e ai media nei rispettivi ambiti.

Per la collocazione della Segreteria del Registro è stata da alcune parti avanzata l'esigenza, talvolta ritenuta dirimente, di scegliere un'istituzione terza per non far coincidere il controllore con il controllato, ipotizzando di affidarne la responsabilità ad una Autorità del Registro. Sono state quindi indicate diverse soluzioni di organismi cui affidare il compito di tenuta e gestione del Registro: il Cnel, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità nazionale anticorruzione, un'autorità *ad hoc*

creata *ex novo*. Per ciascuna proposta sono state segnalate anche alcune controindicazioni. Il Cnel, che è l'unica istituzione di rango costituzionale tra quelle elencate, è impegnato in una fase complessa di ridefinizione del proprio ruolo che rende difficile ipotizzare l'assunzione di un compito nuovo, aggiuntivo e diverso, rispetto a quelli attualmente previsti. Tuttavia se ci fosse il consenso necessario potrebbe trattarsi di una soluzione adeguata. L'assegnazione all'Agcm rischierebbe di confinare le finalità della regolamentazione alle sole condizioni della concorrenza. La proposta relativa all'Anac è da molte parti criticata perché assimilerebbe la rappresentanza degli interessi e la sua regolamentazione alla corruzione. Infine, la costituzione di una nuova autorità indipendente, che garantirebbe la neutralità del controllo, comporterebbe però tempi lunghi per la sua costituzione, oneri aggiuntivi per i soggetti regolati, che ne dovrebbero sostenere i costi, e andrebbe in senso contrario alla volontà, più volte ribadita nel dibattito politico, di ridurre il numero delle autorità accorpandone le competenze.

Al di là delle controindicazioni relative a ciascuna delle opzioni presentate, la possibilità di avere una collocazione della Segreteria del Registro neutrale tra controllori e controllati incontra obiezioni di natura costituzionale difficilmente superabili. L'autonomia del Parlamento rispetto a qualsiasi altro organo, che gli deriva dall'essere la sede della sovranità popolare non permette di porre un'attività di controllo e verifica delle modalità con cui avvengono le relazioni tra parlamentari e rappresentanti di interessi, fuori dal Parlamento. Lo stesso vale per il Governo e gli organi legislativi regionali[3].

Nell'ipotesi avanzata da *italiadecide* di accordi interistituzionali negli ambiti di competenza governativa e regionali con l'obiettivo di dotarsi di una regolamentazione convergente e omogenea che attui i principi contenuti nella legge di sistema, si ipotizza che la Segreteria del Registro del Parlamento trovi collocazione presso la Presi-

[3] Vedi cap. 2, pp. 82 ss.

denza della Commissione bicamerale o presso l'Ufficio di Presidenza di una delle due camere, e quello competente per le regioni presso la Conferenza Stato-Regioni. Per la Segreteria del Registro competente per il Governo si ipotizza la collocazione presso il Dagl Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi o in alternativa presso il Segretariato generale. La soluzione più efficiente appare quella del Dagl per il carattere di infrastruttura centralizzata di coordinamento, la capacità di «supervisione» istituzionale e il ruolo chiave attribuitogli dal nuovo regolamento Air e Vir.

7. *Il codice di condotta*

I rappresentanti di interessi che si iscrivono al Registro sono tenuti a sottoscrivere il codice di condotta del Registro. Il codice di condotta dell'Unione europea, che è stato ripreso dal Ministero per lo Sviluppo Economico, prevede l'impegno a rispettare nelle relazioni con i decisori pubblici, principi di integrità, trasparenza, lealtà e correttezza; a non offrire o richiedere al decisore pubblico, denaro o altre utilità; a osservare e far osservare dai propri collaboratori gli obblighi di condotta previsti dalla legge per i dipendenti e i dirigenti della amministrazione pubblica, i parlamentari, i membri eletti del Governo nazionale e regionali; di indicare la propria identità e quella dell'eventuale committente per cui si svolge attività di rappresentante di interessi in tutti i documenti consegnati o trasmessi al decisore pubblico; il divieto di elargire a partiti, movimenti o gruppi politici organizzati somme o altre utilità a titolo di erogazione liberale.

In caso di violazioni del codice di condotta, si propone che possa essere comminata la sospensione dal Registro per durate di tempo commisurate alla gravità della violazione, fino alla cancellazione. In entrambi i casi andrebbero previste sanzioni di natura reputazionale con la pubblicazione dei casi di violazione sul sito del Registro.

8. *L'Agenda degli incontri*

L'Agenda degli incontri prevede la pubblicazione dell'elenco degli incontri richiesti ed effettuati dai rappresentanti di interessi ai decisori. Le finalità di questo istituto sono assicurare la trasparenza e la *accountability* attraverso la rendicontazione del processo decisionale. Inoltre, la pubblicazione degli incontri può rappresentare una tutela sia del rappresentante di interessi che del decisore rispetto alle rilevate indeterminatezze del reato di traffico di influenze illecite previsto dalla legge.

Per «incontri» si intendono incontri di lavoro, riunioni e altri tipi di iniziative organizzate tra decisori pubblici e rappresentanti di interessi e finalizzati ad attività di rappresentanza di interessi, a prescindere dal luogo in cui avvengano e dalle modalità o strumenti utilizzati. Quindi incontri sia reali sia virtuali, il cui svolgimento avvenga attraverso Internet, audio e videoconferenze, *skype*, ecc. Si ipotizza che le persone fisiche e gli amministratori e i dipendenti delle persone giuridiche iscritte al Registro possano richiedere e svolgere incontri con i decisori pubblici, mentre i collaboratori e i consulenti dovrebbero essere di volta in volta delegati dal rappresentante legale. Il decisore pubblico, prima di richiedere o accettare un incontro con il rappresentante di interessi, dovrebbe verificare l'iscrizione al Registro di quest'ultimo e, in caso di mancata iscrizione o in presenza di sospensioni, astenersi dall'incontro o rinviarlo, sollecitando nel frattempo l'iscrizione.

9. *La rendicontazione*

La rendicontazione è lo strumento attraverso cui assicurare trasparenza e *accountability* del processo decisionale, e per questo è opportuno che avvenga attraverso modalità omogenee e il più possibile semplici, in modo da favorire gli adempimenti e facilitare il controllo da parte dell'opinione pubblica. La rendicontazione riguarda

due diverse responsabilità e attività: da un lato i rappresentanti di interessi con le relazioni delle attività di rappresentanza di interesse, dall'altro i decisori pubblici con la pubblicazione periodica delle Agende degli incontri. Prima della pubblicazione sul sito della Segreteria del Registro è opportuno prevedere un periodo di tempo in cui la consultazione sia riservata ai soli interessati, per dare la possibilità di effettuare verifiche, riscontri ed eventuali modifiche.

9.1. *La relazione sull'attività di rappresentanza*

I rappresentanti di interessi, come previsto dalla UE, saranno tenuti a redigere e trasmettere alla Segreteria del Registro del proprio ambito, a cadenza annuale, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Questa relazione dovrebbe contenere l'elenco delle singole attività poste in essere e, per ciascuna attività, l'interesse rappresentato e l'eventuale committente, i decisori pubblici nei confronti dei quali sono state svolte le attività e le risorse economiche e professionali impiegate. Inoltre, sarebbe opportuno inserire la pubblicazione dell'elenco degli eventuali finanziamenti, contributi, donazioni corrisposte a Ong, fondazioni, *think tank*, associazioni culturali.

Quest'ultimo adempimento è reso opportuno dalla recente crescita, a seguito della crisi dei partiti e del finanziamento pubblico alla politica, di strutture principalmente a carattere culturale che in alcuni casi assolvono anche a funzioni che storicamente erano proprie dei partiti, tra cui la raccolta dei finanziamenti privati. A queste organizzazioni, talvolta collaterali a partiti, ai leader, ai movimenti politici vecchi e nuovi, comunque ai nuovi modi con cui la politica si organizza non si applicano le norme introdotte sulla trasparenza dei partiti, per cui appare utile inserire queste informazioni nella legge di regolamentazione della rappresentanza di interessi ai fini della trasparenza e del controllo da parte della opinione pubblica.

9.2. *L'Agenda degli incontri*

La pubblicazione delle informazioni relative agli incontri di lavoro tra rappresentanti di interessi e decisori compete a questi ultimi, come previsto nell'Unione europea e da altri paesi. Le Agende degli incontri, trasmessa dai decisori alla Segreteria del Registro di competenza a cadenza semestrale, dovrebbe contenere l'elenco degli incontri con le date in cui sono avvenuti, i portatori e rappresentanti di interessi che vi hanno partecipato, l'interesse rappresentato e l'eventuale committente.

10. *Gli incentivi per gli iscritti al Registro*

La proposta di iscrizione obbligatoria al Registro prevede una serie di incentivi per chi si iscrive, finalizzati non solo a ampliare la platea di coloro che aderiscono a comportamenti trasparenti e rendicontati, ma anche ad avviare un processo di miglioramento della qualità della decisione pubblica in termini di conoscibilità dei tempi e delle responsabilità.

Una prima tipologia di incentivi riguarda l'accesso alle sedi delle decisioni pubbliche, previste dall'Unione europea e dalla Camera dei deputati. Secondo il Regolamento della Camera l'accesso è riservato esclusivamente alle persone fisiche iscritte, per conto proprio o della società per cui lavorano, e prevista l'iscrizione di due soggetti per ogni organizzazione che rappresenti interessi. La motivazione addotta per questo vincolo è la responsabilità personale circa le dichiarazioni relative ai dati e ai requisiti. Questa modalità comporta per i rappresentanti di interessi, si tratti di singoli o di società professionali o di strutture *in house* di imprese, associazioni e organizzazioni, l'impossibilità di far seguire da vicino le persone più esperte nei diversi argomenti trattati e comunque di limitare a due sole persone la facoltà di accedere al Parlamento e di seguire i lavori parlamentari per una durata che normalmente supera di molto l'orario di lavoro.

Questi vincoli, rilevanti in termini di miglioramento degli specifici apporti professionali e di rispetto dei diritti dei lavoratori, potrebbero essere migliorati prevedendo la possibilità per le persone giuridiche iscritte al Registro di indicare di volta in volta i nominativi delle persone fisiche che possano accedere alle sedi decisionali, secondo le regole e le esigenze di sicurezza ed entro i limiti di numero e di orario dettati da ciascun Registro.

Una seconda tipologia di incentivi riguarda una priorità per gli iscritti al Registro a partecipare ad audizioni parlamentari e a consultazioni riguardanti l'elaborazione di politiche pubbliche, in particolare quelle previste per le attività di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione Air e Vir. Un incentivo ulteriore potrebbe riguardare la messa a disposizione di informazioni aggiornate circa le previsioni di apertura di consultazioni e una priorità nell'invito a prendere parte a seminari interni, tavoli e *focus group* preliminari alla redazione del documento da sottoporre a consultazione, e con la segnalazione tempestiva dell'avvio delle consultazioni nei settori di interesse dichiarati al momento della registrazione.

Una terza tipologia di incentivi riguarda l'accesso prioritario o facilitato ai documenti relativi alle diverse fasi del processo decisionale, con un'informazione aggiornata in tempo reale delle agende normative dei vari decisori pubblici, soprattutto a livello governativo; e le eventuali modifiche apportate alla programmazione o al calendario; l'accesso ai documenti a disposizione del decisore circa i provvedimenti normativi in corso di predisposizione e in corso di avvio, comprese le bozze predisposte e i documenti inviati ai ministeri per il parere.

Infine, l'ultima tipologia di possibili incentivi per gli iscritti al Registro riguarda la possibilità di svolgere con trasparenza un ruolo proattivo di informazione dei decisori attraverso la possibilità di mettere a loro disposizione proposte, studi, ricerche, o qualsiasi altra documentazione relativa all'interesse rappresentato, nelle forme e modalità previste, sottoscritti dal rappresentante degli interessi, da pubblicare su autorizzazione del rappresentante di interessi.

11. *Gli obblighi del decisore pubblico*

Gli obblighi previsti per il decisore rispondono a finalità di trasparenza, responsabilità e di integrità, attraverso la possibilità per i cittadini di conoscere e valutare come le decisioni pubbliche siano state prese dal punto di vista delle modalità di svolgimento del processo decisionale; in che modo e quali interessi abbiano partecipato al processo decisionale; le motivazioni delle decisioni assunte rispetto alle possibili alternative.

Gli obblighi per i decisori pubblici dovrebbero inserirsi e risultare coerenti con l'avvio di una riforma più generale finalizzata a migliorare la qualità della decisione pubblica attraverso la programmazione e la conoscibilità dei processi normativi nelle diverse fasi procedurali. Seguendo il modello dell'attività legislativa del Parlamento, nei procedimenti legislativi, si potrebbe prevedere la pubblicazione delle bozze e degli schemi degli atti normativi del Governo e delle regioni prima della loro adozione. Secondo il parere di numerosi studiosi e operatori del settore, la condizione più efficace per un'effettiva trasparenza e miglioramento della qualità della decisione pubblica consiste nella piena pubblicità dei lavori del Parlamento, del Governo e delle regioni consentendo ai cittadini di conoscere e valutare l'operato dei decisori.

I decisori sono tenuti innanzitutto al rispetto degli incentivi derivanti dall'iscrizione al Registro: messa a disposizione dei documenti elaborati durante il processo decisionale, in particolare emendamenti e bozze di decreti; riconoscimento della priorità nella partecipazione a audizioni e consultazioni, *focus group* e tavoli di confronto; informazione circa la previsione, l'apertura e lo svolgimento di consultazioni e audizioni, la pubblicazione dei materiali forniti dai rappresentanti di interessi, previo il loro consenso.

Un secondo campo di responsabilità relativo al miglioramento della qualità della decisione pubblica riguarda l'obbligo a rendicontare e rendere pubblica l'attività di rappresentanza di interessi, laddove svolta, relativa agli specifici processi decisionali, nella relazione illustra-

tiva o nel preambolo degli atti normativi e degli atti amministrativi generali e nelle relazioni Air.

Una terza area riguarda l'opportunità che i decisori pubblici amplino e rendano usuale e ricorrente la consultazione dei portatori di interessi sin dall'inizio del processo di formazione degli atti normativi del Governo e delle regioni e che diano riscontro delle proposte e documenti inoltrati secondo le modalità stabilite dal rappresentante di interessi iscritto al Registro.

Una quarta area riguarda l'effettivo rispetto da parte dei decisori delle pari opportunità, fatta salva la priorità accordata agli iscritti al Registro, dei gruppi di interesse ad accedere ai decisori sin dalle fasi iniziali dei procedimenti, rappresentando i propri punti di vista, obiettivi e valutazioni. Questo elemento consentirebbe una più ampia equità nella rappresentanza di interessi innovativi e ancora non stabilmente inseriti nel circuito delle relazioni con il sistema istituzionale, ampliando, al tempo stesso, la sfera della partecipazione dei portatori di interessi non economici e migliorando, di conseguenza, l'immagine stessa dell'attività di *lobbying*.

12. *Le sanzioni*

La scelta di prevedere sanzioni reputazionali e funzionali deriva innanzitutto dall'obiettivo della proposta di *italiadecide* di basare la regolamentazione sul riconoscimento non solo della legittimità degli interessi materiali e ideali ma della necessità del loro apporto di conoscenze alla qualità della decisione pubblica. Coerentemente l'orientamento della regolamentazione è per la costruzione di un circolo virtuoso di fiducia reciproca, di ascolto e di dialogo tra decisori e rappresentanti di interessi prevedendo misure semplici, non inutilmente onerose e tali da limitare al massimo i contenziosi e i ricorsi alle autorità giudiziarie.

Si prevede quindi che le Segreterie del Registro, qualora riscontrino informazioni errate o comportamenti

scorretti o illegittimi relativamente alle iscrizioni, alle relazioni sulle attività e sull'agenda degli incontri e agli obblighi previsti dal codice di condotta, stabiliscano e comminino sanzioni di natura reputazionale, curando la più ampia pubblicità, mediante i mezzi di comunicazione e la pubblicazione sul sito di richiami o censure per i rappresentanti di interessi che non si siano adeguati alle disposizioni. Nel caso di parziale inadempienza dei decisori pubblici ai doveri di trasparenza e di rendicontazione, si prospetta invece la possibilità di inviare comunicazioni formali all'istituzione di riferimento che provvederebbe a darne pubblicità. Per i rappresentanti di interesse vanno previste anche sanzioni di natura funzionale, con la sospensione per periodi di tempo fissati dall'ufficio del Registro competente o la cancellazione dal Registro, a seconda della gravità degli errori o delle scorrettezze riscontrati, anche in questo caso rendendole pubbliche attraverso il sito del Registro.

Questo comporta l'impossibilità, nei fatti, di svolgere l'esercizio della professione nel contesto proprio in cui essa si colloca, mediante una serie di misure rilevanti, secondo la pratica e il contesto degli standard lavorativi: ritiro del badge di accesso alle sedi istituzionali; sospensione della possibilità di avere incontri con i decisori nelle sedi istituzionali; indisponibilità dell'accesso prioritario nelle audizioni parlamentari; mancata condivisione delle bozze di interventi regolamentari; limitazione della possibilità di presentare ai decisori, anche in contesti di incontri informali, bozze e proposte di interventi legislativi e regolamentari.

13. *Il conflitto di interessi*

La regolamentazione del conflitto di interessi è prevista dall'Unione europea e in Italia da diverse leggi relative a diversi ambiti di responsabilità pubblica: parlamentari, dirigenti della pubblica amministrazione, dipendenti pubblici e altre specifiche posizioni. Anche le autorità

indipendenti prevedono regolamentazioni dei conflitti di interessi dei propri vertici, identificando differenti gradazioni di rischio dei conflitti, relative limitazioni nelle responsabilità e appositi organismi di valutazione. Il conflitto di interessi richiede di essere affrontato in maniera pragmatica, con misure preventive piuttosto che con sanzioni o esclusioni *tout court*, prevedendo e continuamente verificando una tassonomia di misure graduali che vanno dalla comunicazione del conflitto all'astensione a specifici momenti o responsabilità decisionali.

Attualmente sia l'Unione europea che il Regolamento della Camera prevedono un periodo di durata un anno delle cosiddette *revolving door*, cioè l'intervallo di tempo che deve intercorrere tra la cessazione del mandato e la possibilità di iscriversi al Registro per la trasparenza e, quindi, svolgere attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici. L'Unione europea, nel suo progetto di modifica della regolamentazione della trasparenza, ha annunciato la volontà di allungare il periodo a due anni. Questa durata appare coerente con quella attualmente prevista in Italia per i vertici delle autorità indipendenti. Rilevante per evitare i conflitti di interesse e le diversità di trattamento appare anche l'ipotesi di far decadere i privilegi relativi all'accesso alle sedi delle decisioni pubbliche e ai relativi documenti e incontri, derivante dall'aver ricoperto incarichi e mandati.

Un tema controverso in materia di *revolving door* riguarda l'equiparazione ai decisori pubblici dei giornalisti parlamentari. L'ampia possibilità e facilità per questi ultimi di accedere a persone e documenti derivanti dalla passata esperienza lavorativa, consiglia di prevedere che anche i giornalisti parlamentari non possano iscriversi al Registro per la trasparenza durante il loro incarico e per il periodo successivo alla cessazione.

L'insieme integrato di misure proposte, a favore di una registrazione dei portatori di interessi significativamente incentivata; la previsione di una serie di prescrizioni rivolte anche ai decisori, nel loro rapporto con i gruppi di interesse; la convergenza con le discipline in

materia di Air, Vir e consultazione; conflitto di interessi e chiusura delle *revolving doors*, consentono di mettere a punto un primo organico modello di disciplina delle relazioni tra rappresentanza di interessi e decisione pubblica nel contesto italiano. Esso viene messo a punto con l'intenzione di migliorare e valorizzare, ove possibile, le esperienze esistenti in Italia, guardando a un modello europeo e aprendosi alle esperienze e discipline internazionali più affini al sistema italiano. Misurare la capacità di funzionamento di questa proposta, ove essa venisse in tutto o in parte accolta, è parte del progetto messo a punto da *italiadecide*, che si ripromette di seguire il tema e proporre e sperimentare nel prosieguo strumenti di analisi e valutazione delle eventuali politiche in materia di rappresentanza degli interessi particolari presso il sistema decisionale.

APPROFONDIMENTI

MARIA CRISTINA ANTONUCCI

I gruppi di interesse istituzionali e il lobbying interistituzionale

Si è portati a pensare che le *lobbies* siano gruppi di interesse esclusivamente fondati su motivazioni di natura economica. Questa convinzione è basata su un diffuso e parziale utilizzo mediatico del termine *lobby*, inteso come sinonimo di grande interesse a base economico-finanziaria.

Tuttavia, già nella visione degli studiosi del pluralismo americano[1], la natura plurima dei gruppi di interesse veniva presentata secondo modalità più ampie e inclusive; si sosteneva, in tale contesto teorico, che ovunque fosse presente un interesse condiviso da un gruppo lì si sarebbe articolata un'azione di organizzazione e rappresentanza per conseguirne gli scopi. Sono, pertanto, da considerare gruppi di interesse: 1. gli organismi che si aggregano attorno a un interesse economico (impresa, lavoro, professioni); 2. i gruppi che si riuniscono intorno a una causa (volontariato, genere, religione, scienza e cultura)[2]; 3. tutte quelle organizzazioni che, pur perseguendo una

Maria Cristina Antonucci, ricercatore in Scienze sociali, Cnr.

[1] A. Bentley, *The Process of Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1909; trad. it. *Il processo di governo, uno studio sulle pressioni sociali*, Milano, Giuffrè, 1983; D. Truman, *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951; J. Greenstone, *Group Theory*, in F. Greenstein e N. Polsby (a cura di), *The Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975, pp. 243-318.

[2] R. Salisbury, *Interest Groups*, in F. Greenstein e N. Polsby (a cura di), *The Handbook of Political Science*, cit., pp. 171-228.

definita finalità istituzionale più ampia, sono tuttavia chiamate a promuoverne il ruolo, sostenerne adeguate forme di regolazione, supportarne la richiesta di dotazioni presso il sistema decisionale pubblico[3].

Pertanto, se ove c'è interesse c'è organizzazione per la massimizzazione degli obiettivi del gruppo, anche soggetti collettivi pubblici quali burocrazie, forze armate, regioni ed enti locali intraprendono – forti della natura di istituzioni pubbliche – azioni di rappresentanza dei propri interessi nei confronti dei decisori politici nazionali, Parlamento e Governo. La classe dei gruppi di interesse istituzionali, secondo quanto segnalato da Fisichella e Mattina[4] si sostanzia in due categorie:

1. i *gruppi di interesse istituzionale privato* (chiese, università, ospedali, fondazioni, organizzazioni mediali) che perseguono un proprio obiettivo anche mediante attività di relazione istituzionale nei confronti dei decisori pubblici nazionali;

2. i *gruppi di interesse istituzionale pubblico* (articolazioni regionali e locali dello Stato, settori dell'amministrazione) che si inseriscono nel meccanismo di regolazione, di prioritarizzazione delle funzioni esercitate da settori/articolazioni dello Stato o di attribuzione di risorse pubbliche, al fine di sostenere e promuovere la propria base di interessi, in competizione con altri gruppi di interesse.

Il carattere proprio dei gruppi di interesse istituzionale di natura pubblica non appare dunque riferito solo alla dimensione formale di tale tipologia di soggetti – di natura pubblica e generale, per il perseguimento di finalità territoriali o settoriali previste dall'articolazione statale, anziché portatori di interessi particolari di natura privata. Esso si manifesta nella sua peculiarità anche per le modalità di attivazione di tali organizzazioni «gestite

[3] G. Almond e G. Powell, *Comparative Politics*, Boston, Little Brown, 1966; trad. it. *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1988.

[4] D. Fisichella, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1994; L. Mattina, *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010.

in forma manageriale, da leader la cui maggiore preoccupazione è garantire la continuità dell'organizzazione»[5]. Rilevante anche l'insieme di finalità di conservazione e promozione della struttura e delle finalità istituzionali di tali gruppi, che ne determina il carattere poco orientato a innovazione e riforme.

L'arena delle politiche pubbliche – nella regolazione sistematica, nella determinazione dell'interesse collettivo e nella ripartizione delle relative funzioni istituzionali, pubbliche e private, nella attribuzione di risorse economiche – si pone come il luogo in cui i gruppi di interesse istituzionale, pubblici e privati, si confrontano. In particolare, nei sistemi decisionali basati su comunità di politiche, il ruolo dei gruppi di interesse istituzionale pubblici appare rilevante. La collaborazione durevole tra attori (gruppi privati, soggetti istituzionali, gruppi per una causa, esperti) chiamati a decidere su un'intera area di politiche pubbliche o su un tema specifico, non solo sarà rivolta a valorizzare la funzione dei gruppi di interesse istituzionale, contribuire a una regolazione che ne consideri preferenze e obiettivi, favorire un'adeguata dotazione di risorse, ma consentirà anche un ruolo proattivo di questi soggetti nell'individuazione dei soggetti privati da valorizzare all'interno della rete decisionale.

Nel contesto italiano, va ricordata l'importanza assunta degli interessi istituzionali regionali e locali, riuniti in gruppi associativi (come la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione Nazionale dei Comuni di Italia, l'Unione delle Province italiane, l'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani). Data tale rilevanza, frutto anche del *design* istituzionale, il sistema decisionale si è dotato di una sede privilegiata per la negoziazione e la concertazione tra amministrazioni centrali e il sistema di regioni e autonomie: la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza Unificata.

[5] L. Mattina, *I gruppi di interesse*, cit., p. 19.

Il progressivo superamento dei vincoli posti ai trasferimenti dallo Stato ai comuni nel contesto del patto interno di stabilità, la trasformazione delle province in enti di secondo livello e le iniziative a tutela delle competenze legislative regionali previste dalla riforma del Titolo V sottoposte al referendum del 2016 si qualificano tutte come attività di rappresentanza degli interessi istituzionali di regioni ed enti locali nei confronti del sistema politico-decisionale nazionale.

Un ruolo importante viene svolto da parte dei gruppi di interesse istituzionali pubblici nell'avanzare o riformulare temi e posizioni espressione degli interessi di tali organizzazioni di fronte a decisori nazionali che manifestano l'intenzione di avviare un processo di trasformazione settoriale. Se ne sono avuti recenti, importanti segnali in specifiche aree di riforma (pubblico impiego, scuola, riforma del processo penale, processo civile telematico, accorpamento forze armate), nel corso dell'ultima Legislatura. Dirigenza pubblica, forze armate, magistratura, sanità sono gruppi istituzionali pubblici non prescindibili nella fase di consultazione pre-decisionale e nella fase di implementazione di ogni intervento che li riguardi. Nelle comunità di politiche pubbliche, essi esercitano un ruolo rilevante nell'espressione di posizioni da considerare ai fini di una negoziazione efficace degli obiettivi riformatori espressi da Parlamento e Governo.

Le tecniche di relazione istituzionale impiegate dai gruppi istituzionali pubblici appaiono prevalentemente orientate a una selezione mirata degli strumenti adeguati alla rappresentazione dei relativi interessi. Si evita così il ricorso a formati di mobilitazione e protesta (considerate come risorsa estrema) o strategie di presenza sui media (ritenute non necessarie) o la creazione di network, peraltro di difficile costruzione a partire dalla speciale natura degli interessi istituzionali. Si predilige, piuttosto, il ricorso al *lobbying* diretto, ai formati di ricerca e pianificazione, alla valorizzazione della natura pubblica dell'interesse istituzionale rappresentato, al coinvolgimento delle comunità di riferimento (settoriali, territoriali). La

presenza di *fora* e di formati per il confronto e la negoziazione tra decisori nazionali e le organizzazioni esponenziali di tali interessi pubblici favorisce soprattutto il ricorso al *lobbying* diretto e mirato con i fautori politici dei processi riformatori. In queste sedi l'approccio adottato dai gruppi istituzionali contribuisce a favorire un confronto di natura transattiva con i decisori nazionali, valorizzando le funzioni esercitate dai gruppi di interesse istituzionali, garantendone il ruolo e l'accesso a risorse finanziarie, promuovendo la base di interessi e, talvolta, riducendo l'impatto innovativo dei processi di riforma avanzati dai decisori nazionali.

Più ampio e complesso sarebbe il discorso relativo alle azioni di *lobbying* interistituzionale nel contesto della legge di bilancio, prevista dall'articolo 81 della Costituzione e recentemente disciplinata dalla legge 163 del 2016: si tratta dello strumento istituzionale destinato ad allocare le risorse dello Stato in un prospetto previsionale di spese e di entrate. In ragione del ruolo preminente del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'acquisizione delle cifre e verifica delle coperture dei provvedimenti proposti all'interno di questo speciale tipo di norma, si comprende come il *focus* di tutte le azioni di *lobbying* istituzionale sia orientato, da parte di esponenti di gruppi di interesse istituzionali pubblici e privati, a intervenire in azioni di rappresentanza degli interessi da un lato rivolte ai decisori politici, dall'altro nei confronti dei tecnici della Ragioneria generale dello Stato, autentico scoglio tecnico finanziario per il passaggio di interventi contenuti nella legge di bilancio. Tale specifica parte del *lobbying* istituzionale, cui si è ritenuto di accennare solo per tratti in questa sede e che meriterebbe maggiore attenzione, pone una questione di fondo per la disciplina della rappresentanza degli interessi: come considerare le azioni di *lobbying* interistituzionale poste in essere, a tutela di voci e capitoli di bilanci ministeriali da parte di alcuni dicasteri nei confronti dei tecnici del Mef? Come tenere traccia – nel caso in cui si scelga di farlo – di tali interventi di rappresentanza di interessi di settori e comparti, ad

esempio, dell'Esecutivo, nei confronti di chi alloca concretamente le risorse economico-finanziarie nel bilancio dello Stato? Il *lobbying* interistituzionale ci mostra, una volta di più, quanto l'azione di rappresentanza degli interessi sia, nel sistema italiano, articolata e multiforme e, conseguentemente, quanto sia complesso scegliere come disciplinarla e stabilirne il perimetro.

Roberto Cerreto

La consultazione dei titolari di interessi nell'attività normativa del Governo

Con il nuovo «Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione» (di seguito: Regolamento)[6], e la conseguente direttiva del presidente del Consiglio dei ministri recante la «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169» (di seguito: Guida)[7], il nostro paese si è dotato per la prima volta di un insieme organico di norme sulla consultazione dei titolari di interessi nell'ambito dell'attività normativa (primaria e secondaria) e dell'iniziativa legislativa del Governo[8].

Roberto Cerreto, consigliere parlamentare, segretario della XI Commissione «Lavoro pubblico e privato», Camera dei deputati.

[6] Il Regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, è entrato in vigore il 15 dicembre 2017.

[7] La Guida di cui alla direttiva del presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, si applica a decorrere dall'11 aprile 2018.

[8] Sebbene privi di portata normativa, alcuni «principi» in materia di attività di consultazione svolta dalle pubbliche amministrazioni sono contenuti nella direttiva 31 maggio 2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica, recante *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 163 del 14 luglio 2017.

La normativa regolamentare previgente, infatti, non aveva dato pressoché alcuno svolgimento all'autorizzazione legislativa contenuta nell'articolo 14, comma 5, della legge n. 246 del 2005, per la parte relativa alle consultazioni. La norma di legge alla base tanto dei «vecchi» regolamenti Air e Vir[9], quanto del nuovo Regolamento, prevede che con decreti del presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, sono definiti: *a*) i criteri generali e le procedure dell'Air, da concludere con apposita relazione, nonché *le relative fasi di consultazione*; *b*) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'Air; *c*) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della Vir; *d*) i criteri e i contenuti generali della relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'Air.

Attenendosi a una lettura molto restrittiva di tale autorizzazione legislativa, il Governo, nell'emanare il Regolamento Air del 2008, si limitò sostanzialmente all'affermazione di principio che la redazione della relazione Air dovesse essere preceduta da «un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione» (art. 5, comma 1). Inoltre, affermò che la relazione stessa dovesse dar conto delle «modalità» e dei «risultati» delle eventuali consultazioni svolte dalle amministrazioni ovvero delle ragioni per cui non vi hanno proceduto (art. 6, comma 3, lett. *c*), e comma 5), rinviando (peraltro inutilmente, non potendo certo costituire una norma regolamentare la base per l'adozione di un succes-

[9] Si tratta, rispettivamente, del «Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246», di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, e del «Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246», di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009, n. 212.

sivo regolamento) a un futuro regolamento, mai adottato, la definizione dei «criteri generali» e delle «procedure» della fase della consultazione (art. 5, comma 4). Addirittura privo del tutto di riferimenti alle consultazioni era il Regolamento Vir del 2009 (se si eccettua il richiamo all'eventualità che siano state svolte delle consultazioni, contenuto nel comma 3 dell'art. 3), probabilmente perché, stando al tenore letterale della disposizione di autorizzazione, le consultazioni sono «fasi» della procedura dell'Air (e dunque, in un'ottica restrittiva, non della Vir). In questo modo, tuttavia, si omise di cogliere e sviluppare l'intuizione contenuta *in nuce* nella disposizione di legge del 2005, ben presente invece nella regolamentazione e nella letteratura internazionale in materia di *better regulation*, cioè la consultazione dei titolari di interessi è uno strumento per la qualità della regolazione, al pari dell'analisi e della valutazione di impatto e in stretta integrazione con esse: in ambito Ocse, ad esempio, la raccomandazione del *Council on Regulatory Policy and Governance* del 2012 pone sullo stesso piano, quali tre principali *regulatory tools*, il *Regulatory Impact Assessment* (Ria), le *Public consultation practices* e le *Reviews of existing regulations*[10].

Dunque, rimettendosi mano, dopo quasi dieci anni, alla disciplina regolamentare dell'Air e della Vir, si imponeva al Governo l'esigenza di approntare una disciplina più compiuta ed esaustiva della partecipazione dei soggetti titolari di interessi alle attività in cui si concreta l'istruttoria normativa. Infatti, tra le motivazioni che hanno indotto la Presidenza del Consiglio a rivedere i vecchi regolamenti Air e Vir, puntualmente evidenziate nella richiesta di parere del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (Dagl) al Consiglio di Stato e riepilogate nel parere reso da tale consesso il 7 giugno 2017, vi sono «la

[10] Oecd, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012, punto 6: http://www.oec.d.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf; in materia di consultazioni, si veda in particolare il punto 2 della raccomandazione e la relativa parte dell'*Annex.*

scarsa comprensione, da parte delle amministrazioni, del ruolo fondamentale, anche di carattere istruttorio, della consultazione ai fini del rafforzamento della *compliance* dei destinatari delle regole e del miglioramento dell'*accountability* dei pubblici decisori» e «l'assenza di una disciplina organica delle consultazioni, svolte con modalità e criteri eterogenei, difformi da amministrazione ad amministrazione, e spesso circoscritte alla richiesta autoreferenziale di pareri di altre amministrazioni e non dirette, come dovrebbe essere, all'acquisizione delle effettive opinioni e del reale *sentiment* dei c.d. *stakeholders*»[11].

Il Consiglio di Stato, dal canto suo, ha apprezzato e incoraggiato questo sforzo di sfruttare appieno le potenzialità insite nel potere regolamentare conferito al Governo sin dal 2005, ricordando come la sua stessa giurisprudenza in sede consultiva avesse più volte evidenziato la carenza dell'istruttoria normativa dei provvedimenti sottoposti al suo vaglio, dovuta anche al mancato o scarso utilizzo dello strumento delle consultazioni degli *stakeholders*. Al contrario, la consultazione dei soggetti coinvolti dall'intervento normativo fa parte a pieno titolo degli strumenti di analisi e valutazione di impatto della regolamentazione che il Governo è chiamato a disciplinare al fine di assicurarne la massima efficacia, accessibilità e trasparenza:

> In merito alla consultazione, questo Consiglio si è soffermato sull'importanza dell'effettivo coinvolgimento, sia in via preventiva sia in epoca successiva all'entrata in vigore delle norme, dei destinatari delle regolamentazioni (i c.d. *stakeholders*). La consultazione, infatti, quale strumento di trasparenza e di partecipazione al processo decisionale, concorre ad accrescere la legittimazione «sostanziale» (oltre che giuridico-formale) del regolatore [...]; inoltre, essa stempera l'approccio *top down* e aumenta il *sense of ownership*, il «senso di appar-

[11] Il parere n. 1458/2017, reso dal Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, nell'Adunanza del 7 giugno 2017, è consultabile all'indirizzo: http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2017/06/parere-Air-n.-1458-del-19-giugno-2017.pdf.

tenenza», dei soggetti regolati (come affermato sin dal *First Workshop of the Apec-Oecd Joint Initiative on Regulatory Reform* del settembre 2001), e conseguentemente la *compliance* di cittadini e imprese. Per altro verso, e forse soprattutto, la consultazione costituisce un fondamentale canale di carattere istruttorio a supporto delle scelte del decisore pubblico in relazione: all'offerta di dati, alla segnalazione dei problemi da risolvere con interventi normativi, alla individuazione di *regulatory failures* (fallimenti della regolamentazione) e al suggerimento di proposte di intervento. Tutto ciò è sia per la definizione *ex ante* dei problemi da risolvere sia per l'individuazione *ex post* delle eventuali criticità applicative delle regole in vigore. Al riguardo, questo Consiglio ha raccomandato (v. il parere n. 1142/2016) che il procedimento di consultazione sia adeguatamente strutturato ed efficientemente disciplinato con particolare attenzione alla selezione della platea dei soggetti da consultare, alla scelta dei provvedimenti da sottoporre a consultazione, alle modalità di partecipazione degli interessati e agli effetti della consultazione sulla decisione finale. Spesso le consultazioni svolte dalle amministrazioni, ai fini della predisposizione di schemi di provvedimenti normativi (ancora forse troppo poche, e spesso di non eccellente qualità), coinvolgono solo una parte delle categorie di soggetti interessati alle regolamentazioni (vi sono stati casi di presunte «consultazioni» limitate al solo personale interno dell'amministrazione competente per l'intervento normativo); talvolta esse vengono condotte in assenza di proposte normative in relazione alle quali sollecitare il contributo degli *stakeholders* o in mancanza di una preventiva, corretta selezione delle problematiche operative da affrontare. Infine, il Consiglio di Stato ha segnalato (v. il parere n. 515/2016), da un lato, la necessità di integrare orizzontalmente, in un vero e proprio ciclo della (buona) regolamentazione, i tre strumenti dell'Air, della Vir e della consultazione, e, dall'altro lato, non ha mancato di segnalare la possibilità di ricorrere a ulteriori strumenti per accrescere la qualità delle normative (tra questi, il bilancio degli oneri amministrativi, l'analisi costi-benefici, la c.d. *behavioural regulation*, ovvero il ricorso a esperimenti cognitivi per conoscere in anticipo la reazione dei destinatari alle regole e poter così deliberare regole più efficaci)[12].

[12] Consiglio di Stato, cit., punti nn. 19 e 20.

Tale nuova disciplina regolamentare non ha inteso – né, forse, avrebbe potuto – esaurire lo spazio di autonoma regolamentazione, da parte di ciascuna amministrazione, delle modalità con cui procedere alla consultazione degli *stakeholders* rilevanti per il proprio settore di attività. Invano si cercherebbe, nel Regolamento in commento, la puntuale disciplina dei tempi e dei modi con cui ogni amministrazione dovrà procedere allo svolgimento delle consultazioni nell'ambito delle attività normative di rispettiva competenza. Si deve, infatti, ricordare ancora una volta che l'autorizzazione legislativa all'esercizio del potere regolamentare di cui la Presidenza del Consiglio disponeva, non aggiornata in vista dell'emanazione di questo Regolamento, è estremamente scarna in materia di consultazioni. Questo rende assai dubbio che con decreto del presidente del Consiglio si potesse limitare l'autonomia dei ministri di regolare diversamente tali procedure, nell'ambito delle rispettive amministrazioni. Ma al di là del dato formale, ve n'è uno di sostanza: l'estrema varietà dei titolari di interessi coinvolti nei diversi settori di *policy* rende forse addirittura preferibile che, almeno in una prima fase, la Presidenza del Consiglio si sia limitata a fissare alcuni principi. Questi sono stati necessari per mettere a disposizione delle amministrazioni un modello di riferimento, capace di operare auspicabilmente come *benchmark* rispetto ad alcuni requisiti considerati fondamentali dall'ordinamento interno ed europeo (p.e. pubblicità, trasparenza, ecc.). Si è ipotizzato di riservare a un eventuale intervento successivo l'introduzione di una disciplina omogenea e vincolante per l'attività normativa dell'intero Governo (ragionevolmente, previa definizione di una più puntuale e articolata base legale).

Come si è detto, la Presidenza del Consiglio, nel disciplinare per la prima volta compiutamente la partecipazione dei titolari di interessi all'attività normativa del Governo, ha dovuto utilizzare la «vecchia» autorizzazione legislativa recata dalla legge n. 246 del 2005. Pertanto, le consultazioni, nell'ambito di questo Regolamento, potevano essere disciplinate – riduttivamente, ma necessaria-

mente – solo come «fasi» delle procedure di Air e Vir[13]. Questa impostazione presenta, peraltro, un non trascurabile vantaggio, che è quello di rendere il Regolamento pienamente vincolante nei confronti delle amministrazioni che procedono all'istruttoria normativa, se non per il *quomodo*, almeno per l'*an* delle consultazioni: ogni dicastero o altra struttura tenuta a effettuare una procedura di Air e Vir dovrà cioè *obbligatoriamente* procedere a consultare i soggetti coinvolti dall'intervento normativo (con l'unica eccezione, che però si può ben comprendere, dei decreti-legge) e darne conto puntualmente nella rispettiva relazione (Air o Vir). Ciò, tuttavia, non dovrebbe determinare un proliferare eccessivo delle attività di consultazione, perché lo stesso Regolamento punta, al contempo, a rovesciare l'impostazione seguita in precedenza e a «concentrare» il ricorso alle procedure di Air e Vir (e, dunque, alle consultazioni) sui provvedimenti normativi più significativi e qualificanti per numero e rilevanza dei soggetti destinatari dell'intervento.

Più in generale, la scelta di legare indissolubilmente la consultazione dei titolari di interessi alle procedure di Air e Vir, originariamente dettata dai limiti della fonte normativa, ha avuto il positivo «effetto collaterale» di trasferire automaticamente sulla regolamentazione degli strumenti partecipativi le principali innovazioni introdotte in materia di analisi e valutazione di impatto o, comunque,

[13] Così si esprime l'art. 1, comma 1, del Regolamento: «Il presente regolamento disciplina le procedure e le modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir), *nonché delle correlate fasi di consultazione*, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246 e successive modificazioni». Il concetto è ripreso e sviluppato all'art. 2, comma 1, che però meglio esprime il ruolo e l'importanza autonomi che la consultazione può rivestire nei processi volti a garantire la qualità della regolazione, accanto all'Air e alla Vir: «Air, Vir e consultazione sono strumenti che, *tra loro integrati*, concorrono alla qualità del processo normativo, dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all'ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un approccio circolare alla regolamentazione».

di estendere ai primi alcune significative previsioni regolamentari in materia di *better regulation*. Oltre a quelle già ricordate (obbligo di procedere alla consultazione e di darne conto nella relazione che riepiloga l'Air o la Vir), si pensi in particolare: 1) all'obbligo di istituzione di «apposite unità organizzative» – non coincidenti dunque con gli uffici legislativi e auspicabilmente dotate di competenze differenti e complementari a quelle, prevalentemente giuridiche, di tali uffici – per lo svolgimento delle attività di Air e Vir, «inclusa la gestione delle fasi di consultazione e monitoraggio» (art. 2, comma 7); 2) al ruolo di supporto e verifica svolto dal Dagl in materia di Air e Vir, pacificamente riconosciuto e apprezzato dalle amministrazioni, che potrà, con le dovute cautele, estendersi alle attività di consultazione, promuovendo quegli standard minimi e quelle *best practices* che non era possibile né, forse, opportuno, imporre per via normativa (art. 2, comma 9), fino a giungere, per i provvedimenti più rilevanti, a un vero e proprio coordinamento diretto della procedura da parte del Dagl, ivi inclusa l'attività di consultazione (art. 12, comma 4, riferito alla procedura di Vir)[14]; 3) all'inserimento anche delle consultazioni nella programmazione semestrale dell'attività normativa, che ciascuna amministrazione deve comunicare al sottosegretario di Stato con funzioni di segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del Dagl, indicando specificamente le «attività di consultazione programmate», al fine di evitare per quanto possibile iniziative estemporanee che colgano alla sprovvista i soggetti potenzialmente coinvolti dalle iniziative e dagli interventi normativi (art. 4, comma 1, lett. *c*); 4) all'obbligo di consultare i destinatari della normativa europea quando, in attuazione di due tra le disposizioni più innovative del Regolamento, sia avviata una procedura di Air sui progetti di atti dell'Unione europea significativi per il loro impatto nazionale (art. 11) o

[14] Si vedano anche, per la previsione di un coordinamento diretto da parte del Dagl, gli artt. 11 e 15 del Regolamento, riferiti, rispettivamente, all'analisi e alla valutazione di impatto della normativa europea.

quando le amministrazioni partecipino alle attività di Vir promosse dalle istituzioni dell'Unione europea, riguardo a norme che disciplinano materie di particolare rilievo per le politiche nazionali (art. 15); 5) all'inserimento nella relazione annuale al Parlamento, da presentare ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge n. 246 del 2005, del numero delle consultazioni realizzate, delle metodologie applicate e delle iniziative intraprese per il miglioramento delle capacità istituzionali anche in materia di consultazioni (art. 19, comma 1).

Per il resto, la specifica disciplina sulle consultazioni recata dal Regolamento, al capo IV, è alquanto sintetica, limitandosi a fissare alcuni principi e standard minimi e facendo rinvio, per le istruzioni di carattere più tecnico, alla già ricordata Guida. In particolare, l'articolo 16 del Regolamento stabilisce che l'obiettivo della consultazione consiste nell'acquisire elementi che, nel caso dell'Air, possono afferire agli aspetti critici della situazione in cui l'intervento normativo si inserisce, alle diverse opzioni di intervento possibili, alla valutazione degli effetti attesi, mentre, nel caso della Vir, possono riguardare la valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti. Si prevede, inoltre, che la consultazione possa essere «aperta», cioè rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi, o «ristretta», cioè rivolta a soggetti preventivamente individuati dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti. La scelta tra i due modelli di consultazione – non necessariamente alternativi tra loro – è operata dall'amministrazione tenendo conto dell'ambito e dei destinatari dell'intervento normativo, nonché dei fabbisogni informativi connessi al processo valutativo. In tutti i casi, l'amministrazione deve assicurare la conoscibilità delle iniziative di consultazione tramite il proprio sito Internet istituzionale. Infine, si stabilisce che le consultazioni si svolgono secondo principi di trasparenza, chiarezza e completezza di informazione nell'esposizione di analisi e proposte, nel rispetto delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa e di congruenza dei temi introdotti rispetto alle

questioni oggetto dell'iniziativa normativa. Le stesse sono gestite tenendo conto dei costi e dei tempi che la partecipazione comporta e privilegiando soluzioni meno onerose per i consultati, nonché curando la chiarezza e sinteticità dei documenti usati durante il loro svolgimento.

I successivi articoli 17 e 18 del Regolamento sono specificamente dedicati alla disciplina delle consultazioni «aperte», rispettivamente nell'ambito delle procedure di Air e di Vir. In particolare, l'articolo 17 prevede che l'amministrazione, nei casi in cui ricorra alla consultazione aperta nel corso dell'Air, pubblica, in un'apposita sezione del proprio sito istituzionale, un documento preliminare sull'iniziativa normativa che dia conto, quantomeno, dei profili critici della situazione a legislazione vigente, degli obiettivi dell'intervento normativo e delle diverse opzioni di intervento. Dell'avvio della consultazione aperta deve essere data contestuale comunicazione al Dagl. A chiunque vi abbia interesse deve essere data la possibilità di inviare commenti per via telematica, secondo le modalità stabilite dall'amministrazione, entro un termine congruo, comunque non inferiore a quattro settimane. I contributi ricevuti dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione sono pubblicati, salvo diversa richiesta degli autori e sempre che non sussistano ragioni di riservatezza, sul sito dell'amministrazione. Sono prese in considerazione solo le osservazioni e le proposte pertinenti all'oggetto della consultazione e rese in forma non anonima. Trascorsi dodici mesi dalla conclusione della consultazione, gli atti ad essa relativi possono essere rimossi dal sito. Per ogni consultazione aperta l'amministrazione è tenuta a indicare sul proprio sito un indirizzo di posta elettronica cui sia possibile rivolgersi per ottenere informazioni e chiarimenti sulle modalità di consultazione. Infine, si prevede che l'amministrazione debba garantire adeguata e tempestiva pubblicità, anche attraverso il proprio sito istituzionale, alle iniziative di consultazione aperta in corso e concluse e che delle stesse sia data altresì notizia in un'apposita sezione del sito del Governo.

Per le consultazioni aperte riferite alle procedure di

Vir, la disciplina riproduce esattamente quella relativa all'Air, con l'unica significativa differenza che oggetto della consultazione è anche, prima della sua adozione, il «Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione», che ciascuna amministrazione, in base all'articolo 12 del Regolamento, è tenuta ad adottare ogni due anni con apposito decreto ministeriale e ad aggiornare periodicamente. L'articolo 18 del Regolamento stabilisce, infatti, che, prima dell'adozione, il Piano è sottoposto a consultazione, mediante pubblicazione in apposita sezione del sito dell'amministrazione che ne ha curato l'elaborazione, per almeno quattro settimane. Entro tale termine, chiunque vi abbia interesse può inviare per via telematica, attraverso le modalità definite dall'amministrazione proponente, commenti riferiti agli atti inclusi nel Piano e all'applicazione dei criteri indicati dall'amministrazione per l'individuazione di tali atti, nonché proposte di ulteriori atti da includere nel Piano stesso. Il Piano dovrà dare conto degli esiti della consultazione (art. 12, comma 8, lett. *e*).

Questo essenziale quadro regolamentare è arricchito, come accennato, dalle ampie indicazioni contenute nella Guida (par. 11), concepita per offrire alle amministrazioni una sorta di pratico «manuale di istruzioni» sulle attività di consultazione, basato sulla più aggiornata letteratura internazionale in materia e, in particolare, sulle *Guidelines on Stakeholder Consultation* della Commissione europea[15]. Gli operatori vi possono trovare, oltre che la specificazione della portata normativa delle citate disposizioni regolamentari, dettagliate indicazioni pratiche per l'impostazione e la conduzione della consultazione, dalla definizione della «strategia» di consultazione più appropriata (obiettivi della consultazione, soggetti da consultare, ecc.), alla selezione della «tecnica» di consultazione tra le numerose astrattamente disponibili (*focus group*, interviste

[15] European Commission, *Better Regulation Guidelines*, cap. VII, *Guidelines on Stakeholder Consultation*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-stakeholder-consultation.pdf.

semistrutturate, indagini campionarie, forum online, ecc.), di ciascuna delle quali sono sinteticamente illustrati *pro* e *contra*; il tutto corredato da *fac simile* ed esempi.

Alla luce delle novità introdotte dal Regolamento e dalla Guida, e qui sinteticamente esposte, si può ritenere che oggi il nostro paese disponga di una compiuta disciplina e di una strumentazione adeguata per la partecipazione dei titolari di interessi all'attività normativa del Governo, al passo con le più avanzate istanze eurounitarie e internazionali in materia. Tuttavia, dipenderà dai concreti comportamenti dei soggetti istituzionali chiamati ad applicare il nuovo quadro regolamentare – le singole amministrazioni, ma soprattutto il Dagl e la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato – che esso non rimanga sulla carta e che le diverse strutture responsabili dell'istruttoria normativa non subiscano l'inerzia di vecchie prassi consolidate, facendo prevalere nei fatti una lettura riduttiva e «minimalista» delle nuove disposizioni, come in fondo era già accaduto, sotto la vigenza dei precedenti regolamenti, per le relazioni Air e Vir, «vissute» spesse volte dalle amministrazioni alla stregua di meri adempimenti burocratici.

Enrico Cerrini e Giulio Di Donato

La regolamentazione nelle democrazie occidentali

1. *I modelli di rappresentanza*

Il modello di rappresentanza di interessi, come descritto nei precedenti capitoli, presenta differenze significative fra i diversi paesi. Le modalità con cui le autorità pubbliche interagiscono con i portatori di istanze si intrecciano con la storia e la cultura politica delle singole

Enrico Cerrini, ricercatore in Economia politica e Giulio Di Donato, ricercatore in Filosofia del diritto e Storia delle dottrine politiche nella Università di Salerno.

nazioni e una buona regolazione della rappresentanza di interessi deve tener conto del contesto in cui opera.

Il contesto occidentale è caratterizzato da due modelli prevalenti di regolazione. Il primo, definito pluralista, è tipico delle democrazie d'oltreoceano, in particolare Stati Uniti e Canada, oltre che Australia, e ha progressivamente condizionato il modello oggi in vigore in Unione europea[16]. Il secondo, definito corporativista, egemone nei paesi europei, è più articolato al suo interno poiché più vario e sfaccettato è il quadro delle culture politiche presenti nel vecchio continente. Ad esempio, la rappresentanza degli interessi è ampiamente regolata in paesi situati nell'Europa settentrionale, come Germania e Svezia, mentre è più informale nei paesi latini come Italia e Spagna.

I due modelli hanno alcune caratteristiche comuni. I rappresentanti di interessi collettivi, in entrambi i casi, raccolgono e mediano le differenti istanze provenienti dai propri associati per poi introdurle nella sfera della decisione politica[17].

Gli interessi rappresentati nel modello corporativista corrispondono a specifici blocchi sociali, l'interlocuzione con l'autorità pubblica è demandata a organizzazioni di rappresentanza consistenti, strutturate in modo gerarchico e verticistico. Lo Stato fornisce un esplicito riconoscimento a tali organizzazioni incorporandole nel processo decisionale.

Gli interessi rappresentati nel modello pluralista corrispondono a unità multiple e sovrapposte. Il diritto dei gruppi di interesse a partecipare al processo decisionale è garantito al punto che senza questa condizione, il procedimento si intende viziato e annullabile. Il decisore pubblico ha l'obbligo di motivare le ragioni delle proprie scelte, anche per evidenziare situazioni di potenziale conflitto di interessi.

[16] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011.

[17] Ph. C. Schmitter, *Corporativismo/corporatismo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1992.

Il modello corporativista è entrato in crisi negli ultimi decenni a causa dei cambiamenti di natura sociale e politica descritti nei capitoli precedenti. Tali cambiamenti hanno coinvolto l'intero ambito dei paesi europei, sebbene con sfumature diverse. Un modello simil-pluralista si è affermato in Europa, con tratti diversi rispetto a quello statunitense per le differenze negli assetti politico-istituzionali fra i due continenti.

Sebbene le finalità di entrambi i modelli comprendano elementi comuni, la regolamentazione del *lobbying* nei modelli nord-americani è vista soprattutto come un'opportunità da sfruttare per accrescere la trasparenza e promuovere la responsabilità pubblica dei decisori. Elemento cardine degli attuali sistemi normativi europei è invece la possibilità di facilitare l'interazione tra interessi e legislatori, non solo o non tanto per rafforzare la trasparenza, quanto piuttosto per acquisire le specifiche conoscenze e informazioni necessarie a migliorare la qualità della decisione.

L'analisi delle relazioni tra gruppi di interesse e decisioni pubbliche a livello internazionale, dopo un'analisi di carattere generale della legislazione sulla rappresentanza di interessi nel mondo occidentale, si concentra su alcuni casi specifici: il modello canadese come esempio di sistema pluralista; quello tedesco come esempio di sistema corporativista ampiamente regolato; quello spagnolo come esempio di sistema corporativista informale; quello francese, recentemente rinnovato, per l'importanza data al tema dell'interesse generale; quello inglese in cui l'attività di rappresentanza di interessi si è andata intrecciando con la centralità degli istituti parlamentari; infine quello sloveno, con la normativa più dettagliata tra i paesi europei in materia di trasparenza e pubblicità. Infine sono analizzati i casi di due regioni autonome, la Scozia e la Catalogna, che hanno adottato norme sulla trasparenza più stringenti rispetto ai propri stati nazionali. Infine, sono esaminate due buone pratiche relative alla regolamentazione del comportamento dei deputati:

l'introduzione del «deontologo» nell'Assemblea parlamentare francese e l'istituto del *recall* vigente a Westminster.

2. *Il quadro delle norme esistenti*

I primi paesi che hanno legiferato in tema di rappresentanza di interessi sono quelli a tradizione pluralista. Molti paesi europei hanno iniziato a regolare il fenomeno solo a partire dagli anni 2000. Tutti i modelli e i paesi prevedono come elemento cardine della normativa la costituzione di appositi registri per la trasparenza. Si tratta di elenchi pubblici cui si iscrivono, su base volontaria o obbligatoria a seconda delle normative, coloro che svolgono o che intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi, fornendo una serie di informazioni aggiornate relative agli interessi rappresentati e alle attività svolte.

Gli Stati Uniti hanno regolato l'attività con una legge del 1946, sostituita nel 1995 da una nuova legge, che prevede un Registro per la trasparenza gestito dai segretari delle camere. La prima legge australiana è datata 1983; nel 2008 è stato istituito un nuovo Registro per la trasparenza gestito direttamente dal Dipartimento del Primo Ministro. Il Canada ha promulgato una prima legge nel 1989, emendata nel 2008 quando è stata istituita un'autorità *ad hoc* quale responsabile della gestione del Registro. Altri paesi Ocse come Israele, Messico e Cile hanno legiferato in tempi più recenti, rispettivamente nel 2009, 2010 e 2014.

Le normative in materia di rappresentanza di interessi possono essere utilmente raggruppate a seconda che si richiamino a modalità di *soft* o di *hard regulation*. In generale, la *soft regulation* fa leva sulla responsabilizzazione dei rappresentanti di interessi e li incoraggia a iscriversi al Registro in cambio di incentivi, come l'accesso alle sedi delle decisioni pubbliche o l'introduzione di corsie preferenziali per consultazioni e priorità negli avvisi[18]. In Ger-

[18] A. Bitonti, *Lobby is in the Air. Regolazione del lobbying e caso italiano*, XXXI Convegno Sisp, 2017.

mania, unico paese europeo ad aver adottato una forma di *soft regulation*, un regolamento parlamentare del 1972 ha istituito un Registro per la trasparenza ad adesione volontaria.

Le prime forme di *hard regulation*, che prevedono l'obbligatorietà dell'iscrizione al Registro per la trasparenza, sono state approvate agli inizi del 2000. Il portatore di interessi deve registrarsi per poter esercitare la sua attività e fornire alcune informazioni sugli interessi rappresentati e sulle modalità d'azione. Le prime nazioni a legiferare in questi termini sono stati i paesi del vecchio blocco sovietico che oggi fanno parte dell'Unione europea. Prima la Lituania nel 2001, poi l'Ungheria e la Polonia nel 2006, hanno promulgato le prime leggi in materia di *lobbying* istituendo appositi registri per la trasparenza[19]. La Slovenia ha sistematizzato il tema della rappresentanza degli interessi nel 2010 all'interno di una legge quadro sull'anticorruzione, in cui il Registro per la trasparenza è gestito da un'autorità anticorruzione.

I paesi dell'Europa occidentale sono intervenuti in maniera più o meno organica e incisiva in tema di rappresentanza di interessi solo recentemente. L'Austria ha approvato nel 2012 una legge che ha introdotto il Registro per la trasparenza di competenza del Ministero della Giustizia, seguita poi dal Regno Unito nel 2014, dall'Irlanda nel 2015 e dalla Francia nel 2016. Come quella Slovena, la legge francese regola l'attività di *lobbying* nel più ampio contesto dell'anticorruzione, ma affida la gestione del Registro a un'autorità *ad hoc* che si occupa di trasparenza amministrativa.

Le tipologie di registro previste dalle varie legislazioni presentano profonde differenze tra loro. Ad esempio, in Lituania, Polonia e Regno Unito non sono sottoposti all'obbligo di registrazione i rappresentanti di interessi *in house*, ovvero i professionisti impiegati all'interno di aziende che scelgono di non avvalersi di consulenti

[19] La legge e il registro ungheresi hanno trovato scarsa e limitata applicazione e sono stati aboliti nel 2010.

esterni per l'attività di *lobbying*. Di conseguenza, questi registri sottostimano il numero di rappresentanti di interessi in rapporto con le autorità pubbliche. Alcune Ong come *Unlock Democracy* stimano che il numero dei portatori di istanze *in house* sia circa quattro volte maggiore dei consulenti esterni[20]. Altri registri escludono i sindacati, come quello austriaco, o chi rappresenta interessi collettivi, come quello sloveno. Altri ancora, come Francia e Irlanda, sono caratterizzati da un più ampio coinvolgimento di soggetti diversi. L'Irlanda include tra i portatori di istanze numerose categorie di soggetti e individui. Le autorità pubbliche a cui si rivolge la legge sono i ministri, i parlamentari, i membri delle autorità locali, i consiglieri speciali e gli alti funzionari. La rappresentanza di interessi è definita come l'avvio, lo sviluppo o la modificazione di qualunque politica o programma pubblico, la preparazione della legislazione e il rilascio di qualsiasi concessione, prestito o contratto.

Nel 2012 l'Olanda ha approvato un regolamento parlamentare con l'istituzione di un Registro a cui è obbligatorio iscriversi per accedere ai locali del Parlamento. Questa tipologia di iscrizione viene chiamata ad adesione condizionata, visto che l'iscrizione, sebbene volontaria, è richiesta per svolgere determinate azioni. Questo è il modello seguito anche dall'UE, da quando nel 2015 è stato istituito un Registro della trasparenza presso i Segretariati generali di Parlamento e Commissione.

Le regioni autonome della Catalogna e della Scozia, che hanno avanzato negli ultimi anni pretese di autonomia e indipendenza, hanno promulgato leggi in materia di rappresentanza di interessi più stringenti rispetto a quelle approvate dai rispettivi parlamenti nazionali.

Altri istituti introdotti dalle varie legislazioni sono i codici di condotta a cui devono aderire i portatori di istanze nell'ambito della propria attività. Alcune nazioni, come Irlanda, Francia e Lituania, così come le regioni

[20] Si veda http://www.unlockdemocracy.org/publications/lobbying-transparency-bill-briefing.

autonome di Scozia e Catalogna, hanno stabilito per via legislativa appositi codici di condotta per i rappresentanti di interessi. Altri paesi, come Austria, Slovenia e Regno Unito, lasciano che siano le associazioni di categoria a stabilire i contenuti dei codici di condotta. In Austria sia le agenzie di *lobbying* che i loro clienti devono sottoscrivere un proprio codice etico; la legge slovena sollecita le associazioni di categoria ad adottare codici di condotta a cui devono aderire tutti i loro iscritti; chi si iscrive al Registro britannico deve dichiarare se aderisce o meno a uno dei codici redatti dalle associazioni di categoria.

In altri casi, sono le stesse associazioni di categoria dei portatori di interessi a imporre ai propri aderenti la sottoscrizione di un codice di condotta da loro promosso. Questa è una forma di *self regulation* valida solo per gli iscritti, siano essi singole persone fisiche o giuridiche. Codici e prassi di questo tipo sono in vigore nella Repubblica Ceca dal 2012, in Croazia dal 2008, in Lettonia dal 2012, in Finlandia dal 1978, in Romania dal 2010 e in Spagna dal 2007. La maggioranza delle agenzie di *lobbying* finlandesi e svedesi ha adottato un proprio codice etico.

Laddove non esiste una regolamentazione, i rapporti fra portatori di istanze e decisori assumono contorni diversi. Circa un terzo del Parlamento portoghese è espressione dei portatori di interessi e il fatto è completamente legale perché consentito dalla Costituzione[21]. In paesi piccoli, come Cipro e Malta, si è sviluppato nel tempo un *lobbying* di tipo informale, non trasparente, dove alcuni soggetti godono di accessi privilegiati all'autorità pubblica. Al contrario, la Svezia, malgrado l'assenza di regolamentazione ufficiale, è uno dei paesi più trasparenti al mondo[22].

[21] J. Martins-Lampreia, *Portugal*, in A. Bitonti e P. Harris (a cura di), *Lobbying in Europe: Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

[22] A. Bitonti, *Lobby is in the Air.*, cit.

3. *Le regolamentazioni più rilevanti: Canada, Germania, Spagna, Francia, Regno Unito, Slovenia*

Canada. Il Canada è caratterizzato dalla presenza di due comunità, perché oggetto di due distinte colonizzazioni, inglese e francese. Il contesto politico, ancora oggi, si caratterizza per contrasti identitari più che ideologici, oltre che per l'assenza di partiti politici federali unitari. Il Parlamento è nei fatti la sede privilegiata dove si ricerca e sviluppa la conciliazione dei conflitti sociali tra la comunità anglofona e quella francofona. Il sistema politico-istituzionale canadese si caratterizza per un alto grado di interdipendenza tra Stato federale e province e per l'esistenza di un sistema partitico estremamente frammentato, articolato su base provinciale. Quest'ultimo aspetto ha favorito l'emergere di gruppi di pressione organizzati e strutturati su base federale.

La decisione pubblica rappresenta l'esito di una contrattazione fra interessi diversi e molteplici, l'espressione di volontà particolari che si confrontano e giungono a sintesi nel dibattito parlamentare. La politica si risolve nella prassi propria del cosiddetto brokeraggio, ovvero lo scambio fra soddisfacimento di specifici interessi particolari e consenso elettorale, per cui i partiti annunciano le proprie posizioni solo dopo averle negoziate con i portatori di interesse. Il Parlamento canadese svolge il ruolo di sede di compensazione fra interessi particolari, perlopiù legati alle esigenze delle singole province[23].

Il Parlamento di Ottawa ha emanato nel 1989 il *Lobbyists' Registration Act* (Lra), una legge volta a garantire maggiore trasparenza nel procedimento decisionale. La norma si basa su quattro principi collegati sia al valore etico della trasparenza che al ruolo dell'attività di rappresentanza di interessi ai fini di una migliore qualità del processo decisionale. Tali principi sono: l'accesso libero e aperto alla fase della decisione politica; la legittimità

[23] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011.

dell'attività di *lobbying* verso le autorità pubbliche; l'interesse a conoscere chi svolge attività di *lobbying* da parte dell'opinione pubblica; l'importanza che il sistema di registrazione dei lobbisti non sia troppo rigido e burocratico.

Il Lra è stato più volte emendato fino al 2008, quando è stata creata un'autorità *ad hoc* denominata *Commissioner of lobbying* e introdotta una nuova definizione di lobbista. Secondo il nuovo testo di legge, il portatore di istanze è colui che comunica con l'autorità pubblica per comporre, sviluppare o emendare proposte legislative o altre decisioni pubbliche, anche riguardanti l'assegnazione di contributi finanziari o di contratti pubblici. Il rappresentante di interessi, in qualità di persona fisica, deve iscriversi a un Registro pubblico per la trasparenza gestito dal *Commissioner of lobbying*. Il Registro individua tre categorie: il *consultant lobbyist* che è il dipendente di una società che opera per conto di terzi, dopo regolare sottoscrizione di contratto; l'*in house corporate lobbyist* che è il dipendente di una società che svolge attività di *lobbying* per almeno il 20% del proprio tempo lavorativo; l'*in house organization lobbyist* che è il dipendente di una società no-profit per la quale esercita attività di *lobbying* per almeno il 20% del proprio tempo di lavoro.

Gli iscritti devono indicare una serie di informazioni consultabili pubblicamente, tra cui i dati identificativi del lobbista, quelli relativi alla società o all'associazione per cui lavora, l'oggetto delle attività in corso e pregresse, le modalità di azione, gli uffici pubblici contattati, i finanziamenti pubblici percepiti. Il tutto aggiornato attraverso una relazione mensile sul proprio operato.

A marzo 1997 è stato approvato un codice di condotta con l'obiettivo di assicurare la massima trasparenza nei processi decisionali con riferimento sia all'operato dei rappresentanti di interessi che delle autorità pubbliche. Il codice si ispira a tre principi: la trasparenza, ovvero fornire accurate informazioni quando si interloquisce con l'autorità pubblica, con particolare riguardo alla propria identità e a quella della parte che si rappresenta; la confidenzialità, ovvero non divulgare informazioni sensibili; il

conflitto di interessi, ovvero non porre l'autorità pubblica in tale posizione[24].

Il *Commissioner of lobbying* può sanzionare i portatori di istanze che non rispettino il codice di condotta, tramite ammende di natura reputazionale, o trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria, la quale può comminare multe fino 100.000 euro e periodi di detenzione fino a due anni[25]. Il *Commissioner of lobbying* può condurre indagini nei confronti di soggetti sospettati di violare il codice o la legge, verifica l'attendibilità dei dati redatti mensilmente dai lobbisti ed esamina le richieste di esenzione dal periodo di *cooling off* – il periodo di tempo che deve intercorrere per il decisore pubblico tra la fine del suo mandato o incarico e l'inizio della sua attività come rappresentante di interessi – previsto per i decisori pubblici.

Il *Commissioner of lobbying* ha infine il compito di organizzare programmi formativi rivolti sia ai rappresentanti di interessi che agli amministratori pubblici, al fine di accrescere la consapevolezza dei diritti e dei doveri contenuti nel Lra. Due volte l'anno, l'autorità illustra la propria attività di fronte alla preposta Commissione parlamentare.

Germania. La Repubblica Federale di Germania è stata la prima nazione europea a dotarsi di un Registro dei rappresentanti di interessi, nonostante la sua forte tradizione corporativista. La concertazione fra Governo e parti sociali e la contrattazione collettiva hanno in Germania un peso rilevante e disciplinano ambiti e settori che altre nazioni riservano alla legge. L'esempio più rilevante è dato dalla negoziazione tra associazioni datoriali e sindacati, ma questo modello di relazioni istituzionali si manifesta anche in altri casi. Ad esempio, in ambito sani-

[24] Oecd, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3, *Implementing the Oecd Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Oecd Publishing, 2014.

[25] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit.

tario alcune decisioni sono contrattate tra le associazioni dei medici e degli operatori insieme ai fondi che gestiscono le assicurazioni sanitarie.

Un Regolamento del Bundestag nel 1972 ha istituito un Registro per la trasparenza gestito dal presidente di quella Camera, cui le organizzazioni di rappresentanza possono aderire su base volontaria. L'iscrizione garantisce la possibilità per le associazioni di essere audite dal Parlamento e non prevede codici di condotta né sanzioni. Dal 2012 è possibile accedere alla versione online del Registro che nell'agosto 2018 conta 2.345 associazioni registrate[26]. Le informazioni da presentare al momento dell'iscrizione sono il nome e l'indirizzo dell'associazione, i membri del CdA, gli interessi rappresentati, il numero di iscritti, il numero di organizzazioni affiliate e i rappresentanti di interessi impiegati.

La sorveglianza sulle attività di rappresentanza di interessi è affidata alle Ong che si occupano di trasparenza e alle testate di giornalismo investigativo. Il ruolo giocato dalle associazioni di categoria dei rappresentanti di interessi è volto a garantire trasparenza e professionalità alla loro attività. La principale è l'Associazione tedesca di consulenti politici, *Degepol*, fondata nel 2002, la quale, insieme ad altre tre associazioni di relazioni pubbliche, forma il Consiglio tedesco delle relazioni pubbliche (Drpr).

La *Degepol* ha introdotto uno stringente codice di condotta per i suoi membri, circa 160 individui e 12 aziende[27], che fa rispettare anche grazie all'autorità e ai mezzi di cui dispone il Drpr. La *Degepol* chiede da tempo che venga istituito un registro obbligatorio, da cui attingere maggiori informazioni per comprendere e analizzare meglio il fenomeno della rappresentanza di interessi[28].

[26] Si veda https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste.

[27] Si veda https://www.degepol.de/mitglieder-all/.

[28] D. Meier, *Germany*, in A. Bitonti e P. Harris (a cura di), *Lobbying in Europe*, cit.

La professionalizzazione dell'attività ha particolare rilevanza in Germania. Le associazioni tradizionali che non riescono più a conseguire i loro obiettivi attraverso la concertazione, si rivolgono sempre più spesso a lobbisti qualificati e professionalizzati. Inoltre, il trasferimento della capitale dalla piccola Bonn, che consentiva ampie possibilità di contatto tra politici e gruppi di interesse, alla più grande dispersiva Berlino ha imposto comportamenti e strategie meno informali e più professionali.

I decisori pubblici non sono obbligati a seguire codici di condotta, ma l'allegato 1 al Regolamento del Bundestag ha introdotto alcune misure assimilabili. I parlamentari sono infatti tenuti a dichiarare la fascia in cui si collocano i redditi percepiti per attività svolte a latere del loro mandato. Il presidente del Bundestag può emanare tre tipologie di sanzioni in caso di inadempienza: una semplice ammonizione, il pubblico rimprovero, l'inflizione di ammende. L'irrogazione di sanzioni si basa sulla gravità dell'infrazione commessa. Una sentenza della Corte costituzionale ha confermato l'obbligo per i deputati a impegnarsi nella difesa dell'indipendenza del mandato, evitando i conflitti di interesse che potrebbero insorgere a seguito dello svolgimento di attività remunerate.

Il periodo di *cooling off* a seguito della cessazione di incarichi politici non è regolato, malgrado le polemiche relative alla nomina da parte della società pubblica russa Gazprom, dell'ex cancelliere Gerhard Schröder, alcuni mesi dopo la cessazione del suo incarico, ad amministratore delegato di Nord Stream, il gasdotto di cui aveva promosso la realizzazione.

Un esempio di buona pratica per la qualità della decisione pubblica è rappresentato dal *legislative footprint*. L'ufficio di gabinetto, prima di approvare un decreto ministeriale, deve preparare un documento contenente: un breve riassunto della materia e dei motivi della proposta; i dettagli dei ministeri coinvolti; l'esito della consultazione con le associazioni ascoltate, sottolineando i suggerimenti principali da queste ricevuti; le problematiche sollevate dai diversi Stati che compongono la Repubblica

Federale; le opinioni dei commissari del Governo federale; una previsione dei costi e degli effetti sul budget.

Spagna. La Spagna ha adottato un modello corporativista a seguito della fine della dittatura franchista. Il ruolo dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali è diventato decisivo nel plasmare il contesto macroeconomico del paese. La concertazione tra Governo e parti sociali è riconosciuta dalla sentenza n. 68/2007 della Corte costituzionale, che afferma l'importanza del dialogo sociale e della partecipazione delle organizzazioni operaie e datoriali all'elaborazione delle leggi di carattere economico e sociale[29]. L'attività di rappresentanza di interessi, non è stata regolamentata. Interventi legislativi effettuati all'inizio degli anni '90 hanno invece introdotto momenti di incontro tra il decisore e le associazioni di volontariato, le Ong, le camere di commercio e le fondazioni.

Di conseguenza, l'attività di rappresentanza di interessi si svolge in maniera informale e scarsamente trasparente. Il numero complessivo di chi svolge tale attività è difficile da stimare. Circa settanta risultano iscritti all'unica associazione professionale presente, l'*Asociación de profesionales de las relaciones institucionales* (Apri)[30]. L'associazione ha due obiettivi principali: promuovere trasparenza e buone pratiche, e sollecitare il riconoscimento del ruolo dei portatori di istanze sia da parte delle istituzioni che dell'opinione pubblica[31].

Apri richiede l'istituzione di un Registro per la trasparenza. L'associazione ha inoltre adottato un codice di condotta interno basato su sette regole, per cui il lobbista deve: identificarsi dichiarando il suo nome e la società per cui lavora; non confondere l'interlocutore in merito

[29] M. Villoria, A. Revuelta e F. Jiménez Sánchez, *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*, XII Congreso de Aecpa, 2015.

[30] Si veda http://relacionesinstitucionales.es/.

[31] M.R. Rotondo Ruiz e R.R. Nunez, *Spain*, in A. Bitonti e P. Harris (a cura di), *Lobbying in Europe*, cit.

alla sua professione; dichiarare gli interessi che rappresenta; assicurare la correttezza delle informazioni fornite; non ottenere informazioni in maniera disonesta; non indurre l'interlocutore a violare le regole; rispettare le regole e gli obblighi di confidenza che si applicano al personale che ha svolto incarichi politici.

Uno dei problemi più rilevanti per il sistema spagnolo decisionale è quello legato alle *revolving door*. Il fenomeno è risultato evidente in campo energetico, con due ex primi ministri assunti da imprese del settore, nonostante la legge n. 5/2006, che ha introdotto un regime di incompatibilità cui devono attenersi tanto i membri del Governo quanto i dirigenti pubblici. Un regolamento parlamentare, che prevede che i deputati richiedano l'autorizzazione a una Commissione speciale prima di accettare nuovi incarichi durante il loro mandato, non ha funzionato, visto il ripetersi di casi di cumulo di incarichi. La legge sul finanziamento ai partiti, che proibisce le donazioni private anonime e quelle elargite da imprese beneficiarie di finanziamenti pubblici a fronte di rilevanti contributi pubblici, sembra avere avuto maggiore successo nel salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia della politica. Buone pratiche e gli esempi virtuosi acquistano importanza data l'assenza di un quadro legislativo coerente, per cui alcuni parlamentari hanno utilizzato i propri profili *social* per fornire all'opinione pubblica un riassunto dei loro incontri e delle loro attività.

La democrazia spagnola, priva di una legislazione in materia di trasparenza, si trova a fronteggiare una crisi di fiducia e delegittimazione. Le sequenze temporali dei dati di Eurobarometro segnalano come la Spagna, insieme a Grecia e Italia, sia agli ultimi posti in Europa in materia di corruzione percepita e credibilità delle istituzioni. Una maggiore sensibilità sembra intervenuta durante le elezioni parlamentari del 2015, quando 4 partiti nazionali su 5 hanno inserito nel proprio programma una legge sulla rappresentanza di interessi[32]. A marzo 2017 il Par-

[32] *Ibidem*.

tito Popolare ha proposto una modifica del regolamento parlamentare per introdurre un Registro dei portatori di interessi[33].

Francia. La cultura legislativa francese in materia di relazioni tra gruppi di interesse e decisori pubblici subisce l'influsso di orizzonti di pensiero diversi fra di loro, che semplificando, possiamo ricondurre alle teorie di Rousseau e Tocqueville. Se il secondo è il principale ispiratore del sistema pluralista proprio delle democrazie d'oltreoceano, il primo è il teorico della volontà generale. La legge, secondo il paradigma rousseauiano, rappresenta e incorpora la volontà generale, nasce su iniziativa di un gruppo di persone sufficientemente bene informate che prendono le decisioni migliori per la collettività trascendendo il piano degli interessi particolari. Lo Stato francese ha tentato di inverare questo modello investendo nell'alta formazione di futuri politici, dirigenti e funzionari pubblici nella prospettiva di formare una élite illuminata che applichi l'interesse generale[34].

Le parti sociali e le associazioni di rappresentanza di interessi collettivi non hanno ottenuto un riconoscimento formale ai fini della partecipazione ai processi di decisione politica. Allo stesso tempo, queste organizzazioni detengono un peso consistente nell'orientare e influenzare le politiche pubbliche, che spinge il modello francese verso un corporativismo di fatto.

Le prime agenzie professionali di *lobbying*, nate intorno agli anni '70, appartengono a tre tipologie: le sussidiarie francesi di agenzie internazionali, le agenzie di consulenza di *public affairs* e gli studi legali specializzati in attività di rappresentanza di interessi. Successivamente, sono state costituite le organizzazioni di categoria: la prima è l'*Association Professionnelle des Responsables des*

[33] Si veda http://www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2017/03/13/58c6d43e22601d1d218b45a4.html.

[34] D. Sallé e F. Marchi, *France*, in A. Bitonti e P. Harris (a cura di), *Lobbying in Europe*, cit.

Relations avec les Pouvoirs Publics (Arpp), nata nel 1985, la quale conta circa 80 aderenti[35].

Il Registro per la trasparenza è stato introdotto per la prima volta nel 2009 tramite un regolamento parlamentare. In un primo momento, l'iscrizione al Registro aveva carattere volontario ma era necessaria per accedere ai locali del Parlamento. I soggetti registrati dichiaravano gli interessi rappresentati e aderivano a un codice di condotta, senza che fossero previste sanzioni nel caso di inosservanza. Anche a seguito di casi giudiziari avvenuti nel settore della sanità, l'iscrizione al Registro per la trasparenza è divenuta obbligatoria nel 2017, come analizzeremo nei prossimi paragrafi.

L'*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (Hatvp), l'autorità indipendente che si occupa di trasparenza nell'ambito degli affari pubblici, è stata istituita nel 2012 tramite la legge sulla trasparenza amministrativa. In materia di *revolving door*, la legge prevede un periodo di *cooling off* di tre anni per funzionari pubblici, membri del Governo e per le principali autorità locali, ma esclude i membri del Parlamento. Questo vincolo si applica esclusivamente quando uno dei soggetti sopra elencati viene assunto da aziende sulle quali ha vigilato nell'ambito del suo incarico pubblico[36]. L'Hatvp vigila sul rispetto del periodo di raffreddamento.

La legge Sapin II su trasparenza, anticorruzione e modernizzazione dell'economia, entrata in vigore nel giugno 2017, ha delegato all'Hatvp la gestione del Registro per la trasparenza al quale i rappresentanti di interessi devono obbligatoriamente iscriversi. Possono iscriversi al Registro le organizzazioni e associazioni private, così come gli enti pubblici e le camere di commercio, in cui almeno una persona svolga come principale o regolare attività quella di influenzare le decisioni pubbliche. La persona iscritta deve inoltre intrattenere relazioni con almeno una di queste categorie: dirigenti/funzionari mini-

[35] Si veda http://www.arpp.net/annuaire/adherents/.
[36] Si veda la pagina web https://www.hatvp.fr/.

steriali, membri del Parlamento, collaboratori del presidente della Repubblica, dirigenti di autorità indipendenti e personalità designate con decreto del Consiglio dei ministri. L'attività è definita «principale» se condotta per più della metà del proprio tempo di lavoro, «regolare» se il soggetto ha contattato l'autorità pubblica almeno 10 volte negli ultimi 12 mesi.

I soggetti pubblici e privati, al momento dell'iscrizione, devono fornire una serie di informazioni tra cui: denominazione, finalità, personale impiegato, organizzazioni di cui fanno parte, come sindacati, ordini professionali, associazioni di categoria e, nel caso di agenzie specializzate, le società per cui lavorano. Entro tre mesi dalla fine dell'anno contabile, gli iscritti sono tenuti a fornire ulteriori informazioni, quali: il tipo di decisioni pubbliche su cui sono intervenuti, il tipo di azioni condotte e le loro motivazioni, le categorie di funzionari pubblici contattati e l'ammontare delle spese impiegate nella rappresentanza di interessi. Queste informazioni sono pubblicate dall'Hatvp e rimangono consultabili per 5 anni.

Gli iscritti aderiscono a un codice di condotta che prevede che i rappresentanti di interessi debbano dichiarare la propria identità e quella della parte per cui lavorano, non possano fare donazioni, debbano evitare la diffusione di false informazioni e di copie di documenti pubblici, non debbano indurre i funzionari pubblici a violare il proprio codice etico. L'Hatvp monitora il rispetto del codice di condotta e può richiedere agli iscritti documentazione aggiuntiva, anche prevaricando il segreto professionale delle agenzie. L'Hatvp può irrogare sia sanzioni pecuniarie che afflittive. Ad esempio, un lobbista che fornisca informazioni insufficienti rischia una condanna minima pari a una multa di 15.000 euro e una condanna massima pari a un anno di reclusione.

Regno Unito. Il Regno Unito si colloca in una posizione intermedia fra il modello pluralista d'oltreoceano e il corporativismo europeo, in cui i gruppi di interesse giocano un ruolo rilevante all'interno di un contesto politico-

istituzionale caratterizzato dalla presenza di un solido sistema partitico. I portatori di istanze si pongono in modo equidistante dai singoli partiti e sono considerati più come esperti cui attingere pareri e informazioni per migliorare la qualità della decisione democratica, che come portatori di interessi particolari. Il Parlamento ricorre alla consultazione dei portatori di istanze quando istituisce specifiche commissioni incaricate di esaminare le politiche più efficaci per affrontare una determinata materia.

Le carriere dei lobbisti e dei legislatori sono inoltre interconnesse. Nel passato, i rappresentanti di interessi rilevanti venivano nominati membri della Camera dei Lord. Oggi questa prassi si è ridimensionata, ma si è rafforzata nel tempo la tendenza della classe politica a integrare al proprio interno professionisti legati all'attività di *lobbying*. La carriera inizia sovente con un incarico da consulente parlamentare, che diventa prima consigliere governativo, poi rappresentante di interessi e infine parlamentare. Nella scorsa Legislatura, tra i 70 e gli 80 membri del Parlamento avevano svolto in passato attività di rappresentanti di interessi in maniera professionale[37].

Il sistema britannico assegna a singoli cittadini, così come a società e gruppi di interesse organizzati, la possibilità di presentare proposte di legge chiamate *private bills*. Questa procedura segue un iter particolare: ogni petizione presentata al Parlamento deve essere pubblicizzata su almeno un quotidiano nazionale, in modo che chiunque possa presentare una contro-petizione; un apposito organo parlamentare, la *court of referees*, esamina la proposta; i promotori sono ascoltati da una Commissione parlamentare permanente che valuta la fattibilità e il livello di consenso che si è generato attorno alla proposta[38].

Il quadro delle associazioni di categoria è caratterizzato dalla presenza di tre organizzazioni principali. La

[37] C. McGrath, *United Kingdom*, in A. Bitonti e P. Harris (a cura di), *Lobbying in Europe*, cit.

[38] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit.

Chartered Institute of Public Relations (Cipr), nata nel 1948, ha circa 10.000 iscritti che conducono attività di relazioni pubbliche[39]. La *Public Relations Consultants Association* (Prca), nata nel 1969, rappresenta 615 imprese[40]. Circa 80 società, che rappresentano circa l'80% del settore della consulenza politica, aderiscono all'*Association of Professional Political Consultants* (Appc), nata nel 1994[41]. Appc e Prca hanno istituito pubblici registri con i dati dei rispettivi clienti e dei loro staff ed hanno emanato codici etici. In particolare Appc e Prca elencano in dettaglio i comportamenti richiesti ai propri aderenti: difendere la buona reputazione dell'associazione professionale; fornire informazioni accurate a clienti e legislatori; dichiarare per conto di chi si opera; non offrire incentivi ai funzionari pubblici; non fare donazioni ai membri del Parlamento; separare il lavoro dai convincimenti politici; non esercitare accessi privilegiati alle istituzioni governative.

La *Public Administration Selected Committee* della Camera bassa nel 2009 ha invitato il Governo a creare un Registro pubblico nazionale. La non adesione del Governo alla proposta ha spinto le diverse associazioni di categoria a riunirsi nell'*UK Public Affair Council* (Ukpac), un organismo comune alle tre parti volto a introdurre un Registro unico comprensivo dell'intero settore, ma il progetto non è decollato.

Il Governo, sebbene si fosse mostrato reticente verso un Registro obbligatorio dei portatori di istanze, ha lanciato una campagna di trasparenza in merito alla propria attività che prevede comunicazioni concernenti: la condizione patrimoniale dei membri del Governo; il numero e il tipo di incontri tra i ministri o segretari permanenti con soggetti esterni; il numero e il tipo di incontri tra i

[39] Si veda https://www.cipr.co.uk/sites/default/files/Images/2017%20member%20welcome%20pack%20digital.pdf.

[40] Si veda https://www.prca.org.uk/membership/directory.

[41] Si veda https://www.appc.org.uk/about-us/history-of-lobbying-the-appc/.

ministri o consiglieri speciali con imprenditori operanti nel campo dei media; i doni e l'ospitalità di cui hanno beneficiato ministri, segretari generali e consiglieri speciali; i viaggi all'estero dei ministri e quelli all'estero e nel paese del primo ministro; l'identità di tutti coloro che sono ricevuti dal primo ministro[42].

Il Governo, a seguito dei risultati conseguiti durante la fase di *soft regulation*, ha pubblicato nel 2012 un documento intitolato *Introducing a Statutory Register of Lobbyists* con il quale ha raccolto 260 indicazioni ricevute dagli *stakeholders*. Il risultato della consultazione è stato l'emanazione, nel 2014, della legge *Transparency of lobbying, non party campaigning and trade union administration act*. La legge istituisce un Registro obbligatorio, riservato alle sole figure dei portatori di interessi che lavorano per società di consulenza in attività di *lobbying*. La legge definisce come *consultant lobbyist* coloro che si rapportano con specifici funzionari pubblici, come ministri e segretari generali, per influenzare l'attività legislativa del Parlamento, le politiche del Governo e l'emissione di contratti e licenze. Il Registro non prevede una descrizione dettagliata delle attività soggette alla regolazione e comunque non comprende le attività di rappresentanza *in house*. Sono inoltre esclusi dall'obbligo di registrazione i sindacati, le associazioni di beneficenza e le imprese prive di partita Iva.

Il Registro è gestito da un ente *ad hoc* indipendente dal Governo, il *Registrar of Consultant Lobbyists*[43] che vigila sul rispetto delle indicazioni del registro, pubblica linee guida e una relazione annuale. Il Registro è consultabile online e le imprese sono tenute ad aggiornarlo trimestralmente dichiarando i clienti per conto di cui operano e l'eventuale sottoscrizione di un codice di condotta. Al 26 agosto 2018 risultano registrate 159 agenzie di consu-

[42] Oecd, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3, cit.

[43] Si veda la pagina web http://registrarofconsultantlobbyists.org.uk/.

lenza che hanno dichiarato di rappresentare un totale di 2.047 clienti. Eventuali inadempienze agli obblighi fissati dal Registro possono essere sanzionate sia civilmente che penalmente.

La normativa sulle *revolving door* riguarda esclusivamente i membri del Governo, che, prima di poter lavorare per una società di rappresentanza di interessi, devono darne comunicazione all'*Advisory Committee on Business Appointments* (Acoba), che può consigliare un periodo di attesa prima di intraprendere la nuova attività, ma non ha poteri di veto.

In relazione al finanziamento ai partiti, la legge stabilisce che ciascun singolo cittadino o impresa non possa donare più di 7.500 sterline a un partito senza darne comunicazione. Questo limite sale a 25.000 sterline quando l'ente donatore è un'associazione definita *unincorporated*[44].

Slovenia. La Slovenia risulta il paese più trasparente d'Europa in base al Rapporto *Lobbying in Europe*, redatto dalla Ong *Transparency International*[45]. La legge in materia di integrità e prevenzione della corruzione del 2010 assegna la responsabilità in tema di trasparenza tanto ai soggetti privati che conducono l'attività di rappresentanza di interessi, quanto alle amministrazioni pubbliche.

La Slovenia è una nazione giovane che ha sperimentato a lungo l'esperienza dell'economia pianificata ai tempi della Federazione Jugoslava. Al momento della transizione verso un'economia capitalista, il paese non ha aderito completamente allo schema neoliberista, come accaduto ad altre nazioni appartenute al blocco socialista. Ha invece sviluppato una forma di corporativismo carat-

[44] Per *unincorporated association* la legge inglese intende un'organizzazione istituita previo accordo tra un gruppo di persone che decidono di associarsi per qualsiasi motivo ad eccezione di fare profitto.

[45] Il report è consultabile all'indirizzo https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe. Si specifica che il rapporto è stato redatto prima della promulgazione della legge Sapin II.

terizzata dalla possibilità per sindacati e organizzazioni datoriali di utilizzare tre canali per influenzare le decisioni pubbliche.

Le organizzazioni sindacali e datoriali siedono entrambe nel Consiglio economico e sociale, l'organo di rappresentanza del mondo economico-sociale con funzioni consultive e di controllo. Le parti sociali hanno inoltre diritto a seggi all'interno del Consiglio nazionale, la Camera alta del Parlamento sloveno composta da 22 rappresentanti delle comunità locali, 4 rappresentanti dei sindacati, 4 delle associazioni datoriali, 4 provenienti da settori produttivi quali agricoltura, commercio e artigianato, 6 legati al mondo no-profit. Le organizzazioni sindacali e quelle datoriali possono, infine, esercitare l'attività di rappresentanza di interessi[46].

Prima della legge del 2010, l'attività di rappresentanza di interessi era giudicata opaca e informale, volta a favorire gli interessi già connessi con i centri di potere. La legge, che ha chiara finalità e una forte impronta anticorruzione, ha istituito un Registro obbligatorio presso la *Commission for Prevention of Corruption* (Cpc), l'autorità *ad hoc* per la prevenzione della corruzione e, in materia di *revolving door*, ha stabilito un periodo di *cooling off* di due anni valido nei confronti di tutti i decisori pubblici, compresi i membri del Parlamento.

La definizione di rappresentanza di interessi include qualsiasi forma di contatto ricercata dai privati nei confronti dei decisori politici per influenzare l'iter o il contenuto di una deliberazione pubblica. Fanno eccezione i tentativi di influenzare le decisioni inerenti al rafforzamento degli istituti democratici, legati alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il Registro contiene informazioni come il nome e il codice fiscale del lobbista, oltre che l'indirizzo dove spedire gli inviti[47]. Il

[46] D. Fink-Hafner, *Slovenia*, in A. Bitonti e P. Harris (a cura di), *Lobbying in Europ*, cit., 2017.

[47] Oecd, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, vol. 3, cit.

Registro, aggiornato al 2017, riporta 73 lobbisti professionisti individuali[48].

La legge slovena promuove la creazione di associazioni di categoria in grado di istituire codici di condotta ispirati a principi di correttezza e trasparenza. Nel 2010 si è costituita l'Associazione slovena dei lobbisti, che ha adottato un proprio codice di condotta, pubblicato online. Il sito web è stato però successivamente rimosso e la *self regulation* del settore non è mai decollata.

Un fattore di debolezza della legge slovena sono le difficoltà d'azione del Cpc, a cui non sono stati garantiti poteri e mezzi adeguati per esercitare efficacemente le sue funzioni, in particolare quella prioritaria di investigazione sui fenomeni corruttivi[49]. L'autorità interagisce continuamente con decisori pubblici e rappresentanti di interessi per rafforzare gli strumenti legislativi a tutela della trasparenza. Organizza corsi di aggiornamento rivolti ai membri dell'Esecutivo e del Parlamento e pubblica studi e documenti in materia di trasparenza. Inoltre commina sanzioni ai rappresentanti di interessi e alle autorità pubbliche che violano la legge mediante solleciti scritti, multe e la rimozione temporanea o permanente dal Registro.

La peculiarità della legge slovena è la condivisione della responsabilità della trasparenza tra chi conduce e chi riceve l'attività di *lobbying*. Un decisore pubblico che incontra un portatore di istanze iscritto al Registro deve comunicare entro tre giorni al Cpc un rendiconto dettagliato in cui indica il nome del rappresentante, la materia trattata, l'identità del gruppo per cui viene svolta l'attività, nonché il luogo e la data dell'incontro. Il decisore pubblico ha inoltre il dovere di verificare l'effettiva iscrizione del lobbista al Registro per la trasparenza e di segnalare al Cpc eventuali comportamenti scorretti entro 10 giorni dall'incontro.

[48] Si veda la pagina web del Cpc, https://www.kpk-rs.si/nadzor-in-preiskave-2/lobiranje-2/register-lobistov/.

[49] D. Fink-Hafner, *Slovenia*, cit.

4. *Le due regioni indipendentiste: Scozia e Catalogna*

Il *Lobbying Act* scozzese del 2016 prevede l'istituzione di un Registro per la trasparenza più stringente rispetto all'omologo londinese introdotto nel 2014. In particolare, impone la registrazione delle conversazioni fra soggetti privati e decisori pubblici qualora ricorrano le seguenti condizioni:

1) un interlocutore avvia una discussione verbale con un membro del Parlamento o del Governo, un segretario permanente o un consigliere speciale del Governo;

2) l'interlocutore affronta questioni legate alle funzioni del Governo o del Parlamento durante la conversazione;

3) l'interlocutore si pone l'obiettivo di influenzare la fase della decisione politica in termini favorevoli all'organizzazione che rappresenta;

4) l'interlocutore svolge dietro compenso l'attività di pressione.

Non sussiste l'obbligo della registrazione se l'interlocutore non agisce dietro compenso; l'azienda per cui opera ha meno di 10 dipendenti a tempo pieno; l'interlocuzione è nata per motivi di semplice interesse personale o per scopi giornalistici; l'interlocuzione è avvenuta nell'ambito di formali procedimenti parlamentari già regolati, ecc.

La legislazione scozzese ha stimolato il dibattito britannico per cui è stata presentata a Westminster una proposta di legge che va nella medesima direzione, con la richiesta di istituire un Registro per la trasparenza universale, che includa tutti i soggetti che conducono attività di rappresentanza di interessi.

La Catalogna ha approvato nel 2014 una legge sulla trasparenza, sull'accesso alle informazioni pubbliche e sui principi del buon governo (*Llei n. 19/2014 de Transparéncia, Accés a la informació pública i Bon Govern de Catalunya*, Ltabg). La legge ha istituito un Registro dei portatori di interessi, un codice etico e previsto sanzioni per chi non rispetti le disposizioni di legge, dalle multe

alla sospensione temporanea fino alla cancellazione definitiva dal Registro.

La regolamentazione catalana impone a ogni autorità pubblica regionale, dai comuni alle università, di adottare un registro per la trasparenza. Sono considerati portatori di interessi qualsiasi persona fisica e giuridica privata che partecipi attivamente al processo decisionale con la finalità di orientare le politiche pubbliche in senso favorevole agli interessi propri o di terzi[50]. La legge esclude dall'ambito di applicazione del Registro solo i soggetti pubblici. Include chiunque cerchi di influenzare le decisioni dell'autorità pubblica, compreso chi svolge funzioni di cittadinanza attiva partecipando a una consultazione popolare. Non è prevista l'iscrizione al Registro dei soggetti che secondo la legge spagnola, hanno un ruolo definito nel processo decisionale come partiti politici, parti sociali e associazioni del terzo settore.

Con un decreto-legge emanato a febbraio 2017, la Catalogna ha preso atto che fino a quel momento solo il Governo aveva istituito il proprio Registro, a cui si erano iscritti 1.400 portatori di interessi. Il decreto ha stabilito che il Registro del Governo sia competente per tutte le attività di *lobbying* che avvengono nel territorio regionale. Gli enti locali possono adottare registri propri, ma devono essere collegati con quello gestito a livello centrale, evitando che i gruppi di interesse debbano registrarsi due volte.

5. *Due modelli comportamentali per i deputati: Francia e Regno Unito*

In Francia l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nazionale ha approvato il 6 aprile 2011 un codice deontologico che i deputati sono tenuti a rispettare e istituito una figura indipendente incaricata della sua gestione e con-

[50] M. Villoria, A. Revuelta e F. Jiménez Sánchez, *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*, cit.

trollo, il deontologo, una personalità indipendente designata dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nazionale su proposta del presidente e con l'accordo di almeno un gruppo di opposizione. L'incarico di deontologo è vincolato alla durata della Legislatura, non può essere rinnovato e può decadere in caso di incapacità o di inosservanza dei suoi doveri.

I primi sei articoli del codice deontologico, sul cui rispetto vigila il deontologo, definiscono i principi generali cui ispirare l'attività di ciascun parlamentare: l'interesse generale; l'indipendenza; l'obiettività; la responsabilità; la probità; l'esemplarità. L'art. 7 prevede l'obbligo per i deputati di presentare al deontologo le dichiarazioni relative ai doni dal valore maggiore di 150 euro, alle spese di mandato e agli inviti a viaggi da parte di terzi. Il deontologo raccoglie inoltre le «dichiarazioni di interessi personali» che i deputati compilano all'inizio del loro mandato, finalizzate a evidenziare eventuali situazioni di conflitto di interessi. Tali dichiarazioni vanno compilate tenendo conto non solo degli interessi propri ma anche di quelli degli ascendenti o discendenti diretti, del proprio coniuge o partner. Il deputato, nel corso del proprio mandato, è tenuto a presentare una nuova dichiarazione qualora intervengano modifiche sostanziali degli interessi dichiarati.

Qualora verifichi l'inosservanza dei principi e delle obbligazioni previste dalla legge, il deontologo informa il presidente dell'Assemblea e il deputato coinvolto, rivolgendo a quest'ultimo raccomandazioni rispetto a quanto disposto dal codice. Il deputato che non osservi tali raccomandazioni viene ascoltato dall'Ufficio di Presidenza, che si pronuncia entro due mesi formulando nuove raccomandazioni o comminando sanzioni disciplinari. Il deontologo svolge inoltre attività di studio e consulenza e presenta un resoconto annuale al Parlamento con un bilancio di violazioni e inadempienze e suggerisce eventuali ipotesi di modifica del codice.

Nel Regno Unito i comportamenti dei membri della Camera dei Comuni e dei Lord sono regolati da codici

di condotta approvati tramite Regolamento parlamentare. Il *Committee on Standards in Public Life* nel 1995 ha enunciato sette principi della vita pubblica: altruismo, integrità, imparzialità, responsabilità, trasparenza, onestà e leadership. La Commissione ha individuato le buone pratiche volte a garantire l'indipendenza dei parlamentari quando svolgano consulenze retribuite o si relazionino con i portatori di interessi; ha stabilito le procedure da utilizzare per quanto riguarda le dichiarazioni relative alla sussistenza di conflitti di interessi; ha indicato proposte per la redazione di un codice di condotta basato proprio sui sette principi sopra elencati e per l'istituzione di un organo parlamentare con poteri di indagine e vigilanza in ordine alle violazioni del codice stesso.

Con la legge del 2015 *MP Recall Act*, è stato istituito il *recall*, che dà agli elettori la possibilità di far decadere il proprio rappresentante qualora sia ritenuto colpevole di reati di particolare gravità. Questa tipologia di sanzione era già presente nell'ordinamento, ma non era mai stata attuata. Sulla base di quanto previsto dal *MP Recall Act 2015*, a una petizione sottoscritta da un certo numero di elettori può seguire la decadenza del parlamentare eletto in un dato collegio e il conseguente svolgimento di elezioni suppletive. A tal fine, devono ricorrere le seguenti condizioni: la conferma in un giudizio di appello di una condanna penale che comporti pene detentive; la sospensione dalla Camera a seguito di violazioni del codice deontologico per almeno dieci sedute o quattordici giorni; la condanna, indipendentemente dall'entità della pena, per la violazione del *Parliamentary Standards Act 2009*, che all'art. 10 disciplina i rimborsi delle spese. Lo *speaker* della Camera notifica la sussistenza di una delle tre condizioni all'ufficio del collegio elettorale dove è stato eletto il deputato in questione. L'ufficio esamina e rende pubblica la petizione, la quale deve essere formalmente sottoscritta da almeno il 10% degli elettori entro il termine di sei settimane.

VERONICA DI FIORE

Tentativi e proposte di regolamentazione della rappresentanza di interessi

1. *Introduzione*

Come in altri paesi, anche in Italia il legislatore ha tentato di introdurre nell'ordinamento specifiche norme per regolare il rapporto tra rappresentanti di interesse e decisori pubblici, sia con norme verso l'esterno, volte a disciplinare i gruppi di pressione, sia con norme verso l'interno, rivolte al legislatore[51]. Nel tempo le normative, finalizzate a obiettivi di trasparenza e rendicontazione, hanno seguito modalità di *soft regulation*, che privilegiano la responsabilizzazione, di *hard regulation*, attraverso sistemi sanzionatori più rigidi, o di inclusione, che hanno come obiettivo il coinvolgimento di cittadini e gruppi sociali all'interno dei processi decisionali[52].

Negli anni sono stati presentati numerosi progetti di legge volti a regolamentare le relazioni tra rappresentanza di interessi e decisione pubblica. L'attenzione rivolta al tema è dimostrata anche dai numerosi atti di indirizzo[53] depositati, con cui si è chiesto al Governo di regolamentare la materia. L'esame dei progetti depositati è stato più

Veronica Di Fiore, ricercatrice di italiadecide.

[51] L. Della Luna Maggio, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in «Quaderni costituzionali», 15 aprile 2015, pp. 32-33.

[52] G. Sgueo, *Gli «incentivi», la «gabbia», l'«inclusione»: tre ipotesi per regolare le lobby*, in L. Cuocolo e G. Sgueo (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Milano, Bocconi, 2014, pp. 29-39.

[53] A titolo esemplificativo, si veda la mozione presentata dal gruppo Sel alla Camera il 5 dicembre del 2017 e accolta dal Governo, con cui si impegna il Governo a colmare il vuoto normativo relativamente alle attività di *lobbying*, con particolare riguardo al settore sanitario. Il testo completo dell'atto è disponibile al seguente link: http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=1/01769&ramo=CAMERA&leg=17.

volte avviato, senza che si sia riusciti a oggi ad approvare una legge nazionale.

L'analisi del contenuto delle diverse proposte permette di cogliere il cambiamento nella percezione del *lobbying* nel nostro paese[54]. Negli anni '70 la rappresentanza di interessi era assimilata alle relazioni pubbliche e alle comunicazioni istituzionali ed era considerata un'attività da limitare. Nel decennio successivo, pur conservandosi una concezione negativa dei lobbisti, si è iniziato a distinguere la loro attività da quella di pubbliche relazioni. Tra gli anni '80 e '90 sono aumentati i tentativi di regolamentazione anche a seguito del nuovo ruolo acquisito dai gruppi di interesse collettivo nei confronti dell'economia nazionale[55]. In questi anni vengono proposti controlli e sanzioni particolarmente severi. Dopo il 2000 sono state presentate le prime proposte che prevedevano obblighi non solo per i lobbisti ma anche per il decisore pubblico. In questo periodo si è iniziato a comprendere che i gruppi di interesse costituiscono un elemento essenziale all'interno del processo decisionale.

2. *L'evoluzione dei progetti di legge in materia di rappresentanza di interessi: dall'VIII alla XVI Legislatura*

Nell'VIII Legislatura sono state presentate due proposte di legge volte a regolamentare le attività professionali di relazioni pubbliche, una al Senato[56] e una alla Camera[57]. L'esame di tali proposte non è mai stato avviato. Nella Legislatura successiva, entrambi i testi sono stati ripresentati. Mentre al Senato l'esame non è stato avviato, alla Camera la proposta è stata abbinata ad altre due[58] e

[54] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit.

[55] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 98.

[56] S. 16, «Riconoscimento delle attività professionali di relazioni pubbliche».

[57] C. 3200, «Riconoscimento e disciplina delle attività professionali di relazioni pubbliche».

[58] C. 148, «Riconoscimento e disciplina delle attività professio-

le tre proposte sono state esaminate dalla Commissione Lavoro tra l'ottobre 1983 e il maggio 1986 quando, presentato un testo unificato da parte del relatore, è stato proposto il trasferimento dell'esame in sede legislativa. Il testo unificato[59] prevedeva un apposito albo per i soggetti che svolgessero attività di relazioni pubbliche, con sanzioni penali in caso di svolgimento di tali attività senza essere iscritti all'albo. La proposta prevedeva l'obbligo per il lobbista, su richiesta dei clienti, di informare tutti i committenti dell'identità degli altri committenti. Era inoltre previsto l'obbligo, sempre da parte del «professionista di relazioni pubbliche», di mantenere il segreto professionale nei confronti del committente. Nella proposta la Commissione preposta alla tenuta del Registro era composta da un magistrato, tre membri eletti dai professionisti di relazioni pubbliche, tre membri del Cnel e un membro designato dal Ministro del Lavoro. Nel corso dell'esame è emersa la difficoltà di elaborare una definizione condivisa di «attività di relazioni pubbliche», spesso descritta in maniera eccessivamente generica.

Negli anni successivi sono state presentate proposte di legge in materia solo alla Camera, ma nessuna di queste è stata esaminata.

Maggiore attenzione al tema è stata dedicata dalla XIII Legislatura. Il Comitato di studio per il contrasto alla corruzione, istituito dalla Presidenza della Camera, aveva inserito, all'interno del testo di un progetto di legge contenente misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione[60], un titolo volto a disciplinare «l'attività di relazione, per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti dei membri delle assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi». L'As-

nali di relazioni pubbliche» e C. 2983, «Riconoscimento e disciplina dell'attività professionale di relazioni pubbliche».

[59] Il testo completo è consultabile a questo link: http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/Bollet/19860507_00_17.pdf.

[60] C. 244 e abb., «Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione».

semblea ha successivamente stralciato i quattro articoli di cui si componeva il titolo, che sono confluiti in un progetto di legge[61] il cui esame non è stato concluso. Interessante novità della normativa originaria era la previsione dell'obbligo, per i soggetti che svolgano attività di relazioni istituzionali, di iscriversi in registri istituiti presso gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato, oltre che presso il Garante della legalità e della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione. Era previsto l'obbligo per gli iscritti di consegnare una dettagliata relazione relativa alle persone contattate, ai mezzi impiegati e alle spese effettuate nell'ambito della propria attività. Regioni ed enti locali avrebbero dovuto disciplinare l'attività di «relazione» svolta nei confronti di consiglieri regionali e provinciali, dei presidenti e dei componenti delle Giunte regionali e provinciali, dei consiglieri comunali, dei sindaci e dei componenti delle Giunte comunali. Interessante è la definizione data all'attività di relazione, considerata come «ogni attività svolta da persone, associazioni, enti e società attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta anche per via elettronica, intese a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti di determinati soggetti istituzionali»[62]. L'on. Marianna Li Calzi, relatrice in Commissione, affermava già allora la necessità di rendere trasparente un'attività «utile per il corretto funzionamento della democrazia, liberandola dal sospetto di cui è gravata»[63].

[61] C. 244-*ter* e abb., «Disciplina dell'attività di relazione per fini non istituzionali o di interesse generale, svolta nei confronti di membri delle Assemblee legislative e dei responsabili degli organismi amministrativi».

[62] I testi completi sono consultabili al seguente link: http://leg13.camera.it/chiosco.asp?content=/_dati/leg13/lavori/stampati/sk0500/frontesp/02443A.htm.

[63] Il resoconto completo della seduta della Commissione del 29 gennaio 1998 è consultabile al seguente link: http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/bollet/frsmcdin.asp?percboll=/_dati/leg13/lavori/bollet/199801/0129/html/42/&pagpro=163n3&all=off&commis=42.

Nella XIV Legislatura la Commissione Affari costituzionali della Camera ha discusso una serie di proposte di legge[64] in materia di relazioni istituzionali, arrivando ad approvare un testo nella seduta del 30 novembre del 2005. La proposta definiva in maniera ampia e dettagliata l'attività e prevedeva, analogamente al progetto della Legislatura precedente, l'istituzione di registri presso Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei ministri, oltre che la possibilità di estendere il regime alle assemblee regionali, provinciali e comunali. La proposta considerava non solo le attività di *lobby* poste in essere nei confronti della politica, ma anche quelle rivolte ai dipendenti dell'amministrazione, e prevedeva un sistema di sanzioni pecuniarie e amministrative. Il testo era stato trasmesso, in sede consultiva, alle commissioni competenti per l'espressione dei relativi pareri. Tra le proposte abbinate, la C. 5567 riprendeva previsioni e istituti comuni ai progetti presentanti in precedenza, sentito anche il parere di alcuni grandi soggetti economici, quali Mediaset, Fiat, Telecom Italia ed Enel[65]. Come dichiarato nella relazione illustrativa alla proposta di legge, il testo prendeva le mosse dai suggerimenti emersi nel corso di un Convegno dal titolo *Lobby e trasparenza: una proposta concreta di regolamentazione*, svolto alla Camera il 6 maggio del 2004.

Nella XV Legislatura il Governo ha presentato un disegno di legge[66] per disciplinare l'attività di rappresentanza di interessi particolari firmato dal presidente del Consiglio Romano Prodi e dal ministro per l'attuazione del programma di governo Giulio Santagata. Nel novembre del 2007 il testo è stato assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato, che non ne ha mai avviato l'esame. Si tratta del primo disegno di legge in materia elaborato in seno alla Presidenza del Consiglio,

[64] C. 1567 e abb., «Disciplina dell'attività di relazione istituzionale».

[65] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 106.

[66] S. 1866, «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari».

in seguito a un'ampia consultazione che ha coinvolto il mondo della rappresentanza organizzata degli interessi[67]. Elemento centrale della normativa proposta era un sistema basato sugli incentivi all'iscrizione al Registro dei lobbisti: solo i soggetti iscritti potevano accedere a determinati documenti e presentare ai decisori pubblici proposte, studi, testi di legge, ricerche e *position papers*. Per la prima volta si proponeva di regolare un dialogo trasparente e strutturato tra decisori e gruppi di interesse, finalizzato a valorizzare il contributo di questi ultimi al processo decisionale. Il disegno di legge coglieva lo spostamento dell'asse decisionale dal Parlamento al Governo, con un orientamento rivolto prevalentemente all'Esecutivo e alla pubblica amministrazione invece che esclusivamente ai parlamentari.

Nella stessa Legislatura, alla Camera sono state presentate sei ulteriori proposte di legge in materia, mai esaminate.

Nella XVI Legislatura, sono state presentate, da parte di diverse forze politiche, quasi venti progetti di legge in materia in entrambi i rami del Parlamento. Tra gli altri, il disegno presentato dal sen. Franco Bruno nel 2011[68], si richiamava esplicitamente al d.d.l. Santagata presentato dal Governo nella Legislatura precedente, pur prevedendo requisiti più stringenti per l'iscrizione al Registro e sanzioni pecuniarie maggiormente severe.

3. *I progetti di legge presentati nella XVII Legislatura*

All'inizio della XVII Legislatura il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano aveva istituito un gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali. Il capitolo della rela-

[67] In particolare, sono stati consultati, tra gli altri, amministratori pubblici, esperti di comunicazioni e pubbliche relazioni, Confindustria, Banca Intesa, Reti, Rai, Comunità di Sant'Egidio, Greenpeace e Legambiente.

[68] S. 2792, «Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso le istituzioni».

zione conclusiva relativo alle regole per l'attività politica e il suo finanziamento conteneva la proposta di disciplinare l'attività di rappresentanza di interessi tramite l'istituzione, presso le camere e le assemblee regionali, di un Registro. Era previsto che i portatori di interesse avessero il diritto di essere ascoltati nell'istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che avrebbero potuto incidere su interessi da loro rappresentati e che le relazioni dei provvedimenti normativi contenessero le motivazioni della scelta del legislatore. Il documento prevedeva l'istituzione di Giunte per la deontologia parlamentare presso Camera e Senato. Parallelamente, il Consiglio dei ministri del 5 luglio 2013 aveva avviato l'esame preliminare, mai concluso a causa di divergenze politiche, di un disegno di legge che prevedeva l'istituzione di un elenco dei portatori di interessi particolari. Successivamente, nel *Documento di Economia e Finanza* del 2014[69], il Governo aveva dichiarato l'intenzione di definire, entro pochi mesi, un provvedimento legislativo per regolamentare le relazioni tra gruppi di interesse e istituzioni a tutti i livelli.

A livello parlamentare, la Legislatura è stata caratterizzata da un numero particolarmente elevato di iniziative volte a regolamentare l'attività di rappresentanza di interessi. Solo al Senato, nel luglio del 2014, è stato avviato, da parte della Commissione Affari costituzionali, l'esame in sede referente di cinque disegni di legge di iniziativa parlamentare e di due petizioni popolari in materia di attività di rappresentanza di interessi. Successivamente sono stati congiunti per l'esame cinque ulteriori disegni di legge e un'altra petizione. Nel 2016 sono stati anche presentati due ordini del giorno e numerosi emendamenti al testo base, mai discussi in Commissione.

I contenuti delle diverse proposte presentate al Senato erano tendenzialmente omogenei. I principi erano sempre quelli di pubblicità, trasparenza e comunicazione. Nelle finalità, in alcuni casi, era compresa la possibilità,

[69] Sezione III, Programma nazionale di riforma, Parte I, *La Strategia nazionale e le principiali iniziative*, p. 26.

per il decisore, di acquisire un'ampia base informativa per poter compiere scelte consapevoli[70].

La rappresentanza di interessi era descritta come l'attività svolta attraverso proposte, studi, ricerche, analisi e ogni tipo di comunicazione nei confronti del decisore pubblico volta a perseguire interessi leciti[71] di rilevanza non generale[72]. Altre proposte[73] riconoscevano esplicitamente l'attività di *lobbying* come un momento fondante del sistema democratico e politico-economico del paese. Alcune proposte escludevano esplicitamente dalla definizione di *lobbying* l'attività svolta da partiti, associazioni di categoria, sindacati[74], le attività svolte per fini di interesse umanitario o senza scopo di lucro[75], le comunicazioni rivolte al pubblico[76], le comunicazioni e appelli rivolti a mezzo stampa, radio, tv o per via telematica[77]. Altre esclusioni riguardavano coloro che intrattengano relazioni la cui pubblicità configurerebbe una violazione di norme sul segreto di Stato, d'ufficio, professionale o confessionale; l'attività di comunicazione istituzionale; le comunicazioni nel corso di audizioni e l'attività di rappresentanza svolta nell'ambito di processi decisionali che si concludano con protocolli di intesa o altri strumenti di concertazione[78]. Altre proposte[79] prevedevano invece l'ob-

[70] S. 643, «Disciplina della rappresentanza di interessi» e S. 1497, «Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi».

[71] S. 358, «Disposizioni in materia di attività di *lobbying* e relazioni istituzionali».

[72] S. 643 e S. 281, «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali».

[73] S. 806, «Riconoscimento e disciplina dell'attività di *lobbying* e di relazioni istituzionali nonché istituzione della Commissione parlamentare di controllo sull'attività dei portatori e dei rappresentanti di interessi particolari».

[74] S. 992, «Norme sul riconoscimento e sulla regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi presso organismi istituzionali».

[75] S. 1782, «Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi».

[76] S. 358.

[77] S. 806.

[78] S. 1782.

[79] S. 992.

bligo di iscrizione anche per le associazioni sindacali ma con minori obblighi di rendicontazione.

Le definizioni di decisore pubblico si ampliavano fino a comprendere, oltre a presidente del Consiglio, ministri, viceministri, sottosegretari di Stato, anche i vertici degli uffici di diretta collaborazione, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale, i parlamentari e, in alcuni casi[80], i collaboratori parlamentari, i consiglieri parlamentari e i dirigenti nominati in ambito regionale, i responsabili degli uffici e dei servizi e i dirigenti nominati dal sindaco e dal presidente della provincia[81], assessori e consiglieri regionali e delle province e città metropolitane, sindaci, assessori e consiglieri comunali, presidenti e commissari delle autorità indipendenti[82].

Tutti i disegni di legge presentati prevedevano, al fine di garantire il principio della trasparenza, l'istituzione di un Registro pubblico dei rappresentanti di interesse, solitamente obbligatorio. Per essere iscritti al Registro era spesso obbligatorio essere maggiorenni e sottoscrivere un codice etico. In alcuni casi[83] era indispensabile il possesso di una laurea specialistica e aver maturato almeno due anni di esperienza continuativa presso un soggetto iscritto al Registro. Il lobbista, nell'iscrizione al Registro, era solitamente tenuto a fornire dati riguardanti l'interesse rappresentato, i potenziali destinatari dell'attività, le risorse disponibili e, in alcuni casi[84], anche i nomi dei clienti o l'identità dei soggetti che avevano finanziato l'attività per un valore superiore a un certo tetto. L'aggiornamento delle informazioni contenute nel Registro era quasi sempre a cadenza annuale, più raramente semestrale[85]. Il Registro era talvolta[86] articolato in sezioni distinte per categorie di interessi e decisori. Era solitamente previsto un codice etico,

[80] S. 643.
[81] S. 806.
[82] S. 1782.
[83] S. 643.
[84] S. 992.
[85] S. 1497.
[86] S. 1782.

secondo alcuni progetti[87] elaborato dal Cnel, con la previsione, tra le altre, di un limite al valore dei regali del rappresentante al decisore pubblico[88] e del divieto di elargire ai partiti somme o utilità a titolo di erogazione liberale[89].

La maggior parte delle proposte[90] conteneva norme volte a prevenire la pratica delle *revolving doors*. La possibilità di iscriversi al Registro era sospesa per un periodo di due anni[91] per chi aveva ricoperto determinate cariche. Soggetti dichiarati falliti, gli interdetti dai pubblici uffici, i condannati, con sentenza definitiva, per il reato di traffico di influenze illecite, eversione, o altri reati gravi erano solitamente esclusi dalla possibilità di iscrizione al Registro. L'iscrizione era talvolta limitata a cittadini di uno stato membro dell'Unione europea. Alcune proposte[92] prevedevano il divieto di svolgimento dell'attività di *lobbying* anche per i giornalisti impegnati presso il Parlamento o iscritti all'Associazione della stampa parlamentare. Quasi tutte le proposte[93] prevedevano di affidare il controllo del rispetto della normativa a un'autorità, come l'Agcm[94], il Cnel[95] o l'Anac[96]. Altre proposte prevedevano

[87] S. 281 e S. 1191, «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari».

[88] Tale limite era fissato in 100 euro dall'S. 806 e in 150 euro dall'S. 1632, «Norme in materia di attività di rappresentanza di interessi».

[89] S. 1782.

[90] Escluse S. 281 e S. 358.

[91] Un anno per la proposta S. 1782.

[92] S. 1497.

[93] Eccetto S. 281 e S. 358.

[94] S. 1497.

[95] S. 281. Si consideri che, al momento della presentazione delle proposte, era in discussione il d.d.l. costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione». Tale d.d.l. comprendeva l'abrogazione dell'art. 99 Cost. che prevede il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel). Si ricorda che la riforma è stata approvata in via definitiva dal Parlamento nell'aprile 2016 e poi bocciata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

[96] S. 1782.

l'istituzione di un ufficio presso il segretariato generale della Presidenza del Consiglio[97] o l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare[98].

Tra i doveri posti a carico dei rappresentanti di interessi, era spesso previsto l'obbligo di predisporre una relazione annuale sull'attività svolta, le risorse impiegate, i successi ottenuti e i risultati attesi per il futuro. Alcune proposte[99] prevedevano la possibilità di riportare, nella relazione, la segnalazione di eventuali criticità individuate nel comportamento del decisore pubblico e la possibilità[100], per l'ente di controllo, di richiedere informazioni integrative. Molte proposte prevedevano che anche l'autorità di controllo trasmettesse annualmente alle camere una propria relazione sull'attività di rappresentanza di interessi.

Tra gli incentivi rivolti ai lobbisti era compreso il coinvolgimento dei portatori di interesse nella fase di elaborazione della normativa tramite, ad esempio, l'acquisto dei documenti prodotti[101], il diritto di fare proposte e presentare dati e analisi, l'accesso alle sedi della decisione pubblica con un apposito tesserino, la partecipazione alle attività di Air e Vir[102]. Altre proposte[103] prevedevano l'apertura di una fase di consultazione della durata media di venti giorni.

È di particolare importanza il fatto che diverse proposte prevedessero disposizioni rivolte ai decisori pubblici[104], con obblighi di trasparenza, come il rendere conto degli incontri svolti con i rappresentanti di interesse nelle relazioni annuali o nelle relazioni illustrative degli atti normativi[105], il dovere di allegare agli atti nor-

[97] S. 643 e S. 1522, «Disposizioni in materia di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici».
[98] S. 806.
[99] S. 643.
[100] Esclusa S. 992.
[101] S. 992.
[102] S. 992, S. 643, S. 1497, S. 1522.
[103] S. 643 e S. 1497.
[104] Escluse S. 358 e S. 806.
[105] S. 1497.

mativi la documentazione ricevuta dai rappresentanti di interesse[106] o l'obbligo di motivare l'eventuale intenzione di audire soggetti non iscritti al Registro[107].

Tutte le proposte prevedevano, in caso di violazioni delle norme, sanzioni di natura funzionale, come la sospensione o la cancellazione dal Registro, e quasi sempre anche pecuniarie, da un minimo di 600 euro a un massimo di 300.000 euro a seconda del tipo di violazione. La soluzione di eventuali controversie era solitamente affidata alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Nell'aprile del 2015 la Commissione Affari costituzionali del Senato, conclusa la discussione generale, ha accolto la proposta del relatore, il senatore Francesco Campanella, di adottare come testo base l'S. 1522, presentato dai senatori Luis Alberto Orellana e Lorenzo Battista. Nella relazione illustrativa della proposta si affermava non solo la liceità dell'attività di *lobbying*, ma anche la sua utilità come strumento per acquisire informazioni tecniche e per prevenire impatti potenzialmente insostenibili delle decisioni da adottare. Obiettivo dichiarato del provvedimento era quello di rendere trasparenti «le attività, le finalità e gli scopi, i mezzi umani e finanziari impiegati» dei rappresentanti di interesse. La definizione di decisore pubblico comprendeva

> i membri del Parlamento e del Governo, i commissari delle autorità indipendenti, i vertici, i consiglieri, i consulenti degli uffici di diretta collaborazione del presidente del Consiglio dei ministri, dei ministri, dei viceministri e dei sottosegretari di Stato, nonché i vertici degli enti pubblici statali, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale generale e i titolari degli incarichi dirigenziali.

Più nello specifico, la proposta istituiva un Registro pubblico obbligatorio dei rappresentanti di interesse presso la Presidenza del Consiglio, dove era collocato l'organo preposto al monitoraggio della rappresentanza.

[106] S. 1782.
[107] S. 1632.

Ai fini dell'iscrizione era necessario, tra le altre cose, dimostrare di svolgere l'attività di rappresentanza di interessi in modo professionale e l'adozione di un codice di condotta e di un regolamento interno. Gli iscritti avrebbero inoltre dovuto predisporre una relazione annuale pubblica sull'attività svolta, comprensiva delle risorse impiegate, dei risultati ottenuti e di quelli attesi. Erano escluse dall'applicazione della legge le attività svolte dai partiti politici, dagli enti pubblici e, nell'ambito di processi che si concludono mediante strumenti di concertazione, le attività svolte da esponenti di organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Ai rappresentanti iscritti era concesso, tra le altre cose, accedere a una banca dati contenente gli schemi dei provvedimenti normativi in corso di predisposizione, corredati da informazioni relative ai contenuti e ai tempi del provvedimento. Per gli iscritti al Registro era prevista la possibilità di partecipare alle attività di Air e Vir. Il decisore aveva l'obbligo di rendere noti i rapporti con rappresentanti di interesse nelle relazioni illustrative e nei preamboli di atti normativi e amministrativi.

La violazione degli obblighi previsti era sanzionata con la censura, la sospensione o la cancellazione dal Registro, mentre lo svolgimento di attività di *lobbying* in caso di mancata iscrizione al Registro era punita con una sanzione da 20.000 a 200.000 euro.

Per quanto riguarda le incompatibilità, i giornalisti non potevano svolgere rappresentanza di interessi, mentre i lobbisti non potevano svolgere funzioni di amministrazione e direzione all'interno di società a partecipazione pubblica totale o di controllo. Al fine di prevenire la pratica delle *revolving doors*, a decisori pubblici e al personale delle pubbliche amministrazioni era vietata l'iscrizione al Registro per i due anni successivi alla cessazione del mandato o dell'incarico.

Era infine prevista, da parte di regioni e province autonome, l'adozione di disposizioni volte ad assicurare la pubblicità, la partecipazione, la trasparenza e la conoscibilità dei processi decisionali per l'attività di rappresen-

tanza di interessi svolta nei confronti dei componenti dei propri organi.

Nel corso delle audizioni svolte per l'approfondimento della materia e nelle memorie e contributi depositati nell'ambito dell'analisi dei disegni di legge sopra esposti, sono stati avanzati suggerimenti da parte di associazioni ed esperti. Tra le indicazioni di carattere generale, i rappresentanti di Il Chiostro, Associazione per la promozione della cultura, della pratica e della regolamentazione della trasparenza nella rappresentanza degli interessi, hanno sottolineato la necessità di sviluppare un lobbismo di massa che favorisca un dialogo tra associazionismo, cittadinanza organizzata e istituzioni. I rappresentanti della Ferpi, la Federazione Relazioni Pubbliche Italiana, hanno proposto di impostare la disciplina sulla rappresentanza di interessi nel modo il più possibile coerente con il *corpus* normativo e procedurale interno già adottato dalle organizzazioni complesse, soprattutto le grandi aziende quotate in Borsa. L'Associazione di consulenza e relazioni istituzionali Vera ha suggerito di favorire l'approvazione di leggi più accessibili ai cittadini, più facilmente comprensibili. Per quanto riguarda il decisore pubblico, sia i rappresentanti di Confindustria che il professor Pier Luigi Petrillo hanno suggerito di prevedere definizioni più puntuali di decisori pubblici e decisioni pubbliche, così come i rappresentanti di Ferpi hanno chiesto di comprendere nella definizione di decisore non solo il Governo e le strutture ministeriali, ma anche Parlamento, regioni e autorità indipendenti. In relazione all'*information technology*, Vera ha suggerito un ampio utilizzo del web per rendere pubblici i verbali dei Consigli dei ministri e di prevedere la diretta streaming di tutte le sedute delle commissioni parlamentari, al fine di assicurare una maggiore pubblicità del processo di decisione pubblica. Per rendere tempestivo l'accesso alle informazioni i rappresentanti di Il Chiostro hanno proposto di istituire una banca dati dei provvedimenti normativi. In tema di consultazioni, Vera ha proposto di prevedere l'obbligo di consultazione pubblica per le iniziative go-

vernative anche in caso di decretazione d'urgenza e di attuare l'Air, in forma semplificata, sempre e anche per la normazione secondaria. Per quanto riguarda i soggetti da includere all'interno del Registro, le diverse realtà audite hanno presentato proposte differenti: Il Chiostro ha proposto di rendere il Registro obbligatorio anche per sindacati, organizzazioni religiose e confederazioni, mentre Confindustria ha proposto di prevedere un regime differente per le associazioni di categoria. Sia i rappresentanti di Il Chiostro che quelli di Ferpi hanno affermato la necessità di prevedere norme volte a prevenire il fenomeno delle *revolving doors*. Altre proposte più specifiche hanno riguardato la richiesta, sostenuta da Ferpi, di comprendere, tra le informazioni da includere nel Registro, la tipologia di rapporto contrattuale intrattenuto con il soggetto per cui si fa *lobby*, e la proposta di Il Chiostro di prevedere requisiti di onorabilità per gli iscritti.

Nella XVII Legislatura, presso la Camera dei deputati, sono state depositate undici proposte di legge in materia di rappresentanza di interessi, ma l'esame dei testi non è mai stato avviato. Tra le iniziative più rilevanti vi è la proposta di legge presentata dall'on. Dorina Bianchi nel febbraio del 2015[108] che prevedeva l'istituzione di un Registro pubblico e volontario, posto sotto il controllo e la gestione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcom). Era previsto che il decisore mantenesse la facoltà di consultare soggetti non iscritti al Registro solo dopo averne specificato le motivazioni all'Agcom. I soggetti iscritti al Registro acquisivano il diritto, tra le altre cose, di accedere alle strutture istituzionali dei decisori pubblici e di assistere e partecipare alle procedure decisionali, cui corrispondeva l'obbligo per i decisori di coinvolgere i portatori di interesse nei processi decisionali.

Di diversa impostazione la proposta di legge presentata nell'aprile 2013 dall'on. Marina Sereni[109] che, pren-

[108] C. 2877, «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nei processi di decisione pubblica».

[109] C. 725, «Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi

dendo le mosse dall'iniziativa del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, prevedeva l'istituzione di due registri. Il Registro per le attività svolte a livello parlamentare era istituito presso l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, mentre quello per le attività rivolte ai titolari di funzioni di governo e amministrative era istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'iscrizione ai registri era obbligatoria, fatta eccezione per pubblici ufficiali, dirigenti dei partiti, giornalisti nell'esercizio della loro attività e rappresentanti di enti e confessioni religiose. Tra le informazioni che i rappresentanti di interessi dovevano fornire vi erano i dati identificativi del portatore di interesse che si rappresenta e le risorse economiche di cui si dispone per lo svolgimento dell'attività. I lobbisti avevano inoltre il dovere di predisporre una relazione annuale sull'attività svolta, mentre i decisori dovevano inserire, all'interno delle relazioni illustrative degli atti normativi e delle premesse agli atti amministrativi, le eventuali relazioni intrattenute con i rappresentanti di interessi. Come nella proposta dell'on. Bianchi, ai lobbisti era permesso accedere alle sedi istituzionali dei decisori e assistere alle procedure decisionali.

4. *Le proposte presentate nella XVIII Legislatura*

L'interesse per la regolamentazione dell'attività di *lobby* è stato confermato all'inizio della XVIII Legislatura. Nei primissimi giorni successivi all'avvio della Legislatura, il senatore Riccardo Nencini, viceministro uscente alle Infrastrutture, ha ripresentato il disegno di legge depositato nella Legislatura precedente. Nel progetto è sottolineata l'importanza dell'apporto dei gruppi di interesse sia per il dialogo e la partecipazione, che sono alla base della democrazia, sia per la messa a disposizione dei decisori di dati e informazioni indispensabili per rendere le

particolari e istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi».

scelte pubbliche consapevoli. Il disegno di legge prevede per i decisori obblighi di informazione, come il dovere di rendere noti i documenti relativi a iniziative normative del Governo, e di rendicontazione, come quello di indicare, nelle relazioni illustrative dei disegni di legge, il coinvolgimento di portatori di interesse.

Si segnala che il sen. Nencini, nel luglio del 2018, ha tenuto una conferenza stampa in cui ha illustrato una propria ulteriore proposta, riguardante l'adozione di un Regolamento per l'attività di rappresentanza di interessi al Senato. Rispetto alle norme attualmente vigenti presso la Camera dei deputati, la proposta contiene alcune rilevanti novità. Ad esempio, l'obbligo di trasparenza riguarda le relazioni e gli incontri tra decisori e rappresentanti di interesse a prescindere al luogo in cui avvengono; la platea dei decisori interessati dalla normativa è ampliata agli alti funzionari e dirigenti delle camere e della pubblica amministrazione; sono introdotte sanzioni per i parlamentari, come la sospensione dai lavori d'Aula. Per quanto riguarda l'implementazione, la proposta prevede che il Senato adotti il Regolamento per le vie brevi, come fatto dalla Camera, e che questo faccia da viatico per una norma «circolare» estesa a tutti i livelli istituzionali[110].

Anche il senatore Antonio Misiani, deputato nella XVII Legislatura, ha ripresentato il proprio progetto di legge sull'attività di relazioni istituzionali[111]. Tra le caratteristiche più rilevanti della proposta, si sottolinea l'esclusione dall'applicazione della legge per sindacati, attività senza scopo di lucro e comunicazioni nell'ambito di audizioni o incontri. Anche la proposta della senatrice Valeria

[110] La registrazione video della conferenza stampa dal titolo *Conferenza stampa sulla regolamentazione delle lobby*, che si è tenuta a Roma martedì 3 luglio 2018, è disponibile al seguente link: https://www.radioradicale.it/scheda/545928/conferenza-stampa-sulla-regolamentazione-delle-lobby.

[111] S. 241, «Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi».

Valente[112] prevede esclusioni importanti, come le associazioni dei consumatori, le dichiarazioni rese nel corso di audizioni e di incontri pubblici e le comunicazioni scritte e orali rivolte al pubblico ed effettuate tramite stampa, radio o televisione. Infine, il disegno di legge ripresentato dal senatore Francesco Verducci[113], prevede un quadro sanzionatorio per rappresentanti di interesse e decisori.

Alla Camera sono state depositate due proposte di legge in materia, una da parte della deputata Silvia Fregolent[114] e un'altra da parte della deputata Marianna Madia[115]. La proposta dell'on. Fregolent comprende tra i decisori pubblici non solo i membri di Governo e Parlamento, ma anche i membri delle autorità indipendenti e dei consigli regionali. Analogamente ad altre proposte prevede l'istituzione di un Registro dei rappresentanti di interesse, pubblico e obbligatorio, presso Anac. Sono inoltre previsti adempimenti per i decisori pubblici, al fine di assicurare condizioni di parità nella partecipazione dei vari rappresentanti di interesse. Il testo della proposta dell'on. Madia, nel momento in cui si scrive, non risulta ancora disponibile.

5. *Le ragioni della mancata approvazione di una legge sulla rappresentanza di interessi*

I disegni di legge, pur essendo diversi nell'impostazione e nei contenuti, presentano molti punti in comune: prevedono l'istituzione di un Registro dei rappresentanti

[112] S. 266, «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali e presso i decisori pubblici».

[113] S. 318, «Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi».

[114] C. 196, «Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi».

[115] C. 721, «Norme sulla trasparenza delle relazioni tra i rappresentanti di interessi particolari e i membri del Governo e i dirigenti delle amministrazioni statali».

di interesse, un'ampia nozione di decisore pubblico, obblighi di trasparenza, il coinvolgimento dei rappresentanti di interesse nella fase in cui vengono elaborate le normative e l'obbligo di tracciare gli scambi di informazioni che avvengono tra decisore pubblico e rappresentante di interessi. Meno diffusa la considerazione del contributo della rappresentanza di interessi alla qualità della decisione pubblica e l'esclusione delle attività svolte per interessi umanitari o senza scopo di lucro. In generale, i diversi progetti di legge sono caratterizzati da una normativa sanzionatoria e repressiva[116].

Le ragioni della mancata approvazione di una legge non sono tuttavia da ricercarsi nei contenuti delle proposte, quanto in una mancanza di volontà di fondo, da parte di regolati e regolatori, di avere una normativa in materia[117]. In passato, il legislatore temeva probabilmente di legittimare in questa maniera l'esistenza delle *lobby*[118]. Oggi, da un lato, è ravvisabile un timore, principalmente del Governo, di un rischio di eccessiva incidenza sul funzionamento della pubblica amministrazione e di vincoli che rischierebbero di imbrigliare l'autonomia della decisione. La classe politica spesso utilizza le *lobbies* come capri espiatori per le scelte prese o non prese[119], cosa che non sarebbe possibile se vi fosse trasparenza e rendicontazione dell'attività di rappresentanza di interessi. Dall'altro lato, nonostante i lobbisti si dichiarino quasi unanimemente a favore di una disciplina della propria attività, alcuni soggetti ritengono una regolamentazione non necessaria per il corretto funzionamento del sistema, o temono che pesanti oneri burocratici possano complicare

[116] G. Macrì, *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

[117] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 90.

[118] B. Proia, *Passi avanti della regolazione del lobbying*, in *Lobbying e Democrazia. La rappresentanza degli interessi in Italia*, Rapporto 2014 realizzato da *Transparency International*, novembre 2014, pp. 10-12.

[119] P.L. Petrillo, *Il paravento della politica. Le lobbies in Italia tra norme e consuetudine*, in G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, cit., pp. 15-37.

e rallentare eccessivamente il lavoro. In generale, associazioni imprenditoriali e sindacati premono per mantenere un ruolo preponderante, mentre le multinazionali e le grandi imprese premono per una normativa il più possibile leggera e pluralista[120]. Alcuni soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi temono infine di venire esclusi da vincoli eccessivi all'esercizio della professione.

In ogni caso, le ragioni più profonde della mancanza di una regolamentazione chiara e organica in materia di rappresentanza di interessi sono da ricercarsi, come già rilevato in precedenza, soprattutto in motivazioni di tipo storico e culturale. In Italia ha prevalso, e forse prevale tuttora, il «mito» dell'interesse pubblico[121], per cui l'interesse generale è quello dello Stato e dunque i singoli e i gruppi non sono legittimati a partecipare al processo di elaborazione delle decisioni pubbliche[122]. Secondo questa impostazione l'interesse particolare è contrapposto a quello generale, concepito come qualcosa di pre-esistente all'ordinamento e che trascende gli interessi privati. Questa impostazione ha comportato l'assimilazione delle relazioni tra politica e interessi privati alla corruzione. Il nostro paese è inoltre contraddistinto da un basso livello di cittadinanza attiva[123], dovuto anche alle caratteristiche dell'imprenditoria italiana, caratterizzata da piccole, medie e piccolissime imprese, portatrici di interessi che, nella maggior parte dei casi, non richiedono, o comunque non riescono a creare, rapporti con le istituzioni[124]. Questa caratteristica, associata al forte radicamento e po-

[120] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit.

[121] N. Lupo, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in amministrazioneincammino. luiss.it, 2006.

[122] P.L. Petrillo, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in «Analisi giuridica dell'economia», 2, 2013, pp. 465-492, spec. 466.

[123] P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 4.

[124] P.L. Petrillo, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, cit.

tere degli ordini professionali, dei sindacati e dei corpi intermedi[125], ha poi contribuito ai pregiudizi nei confronti dell'attività di rappresentanza di interessi. Peraltro l'intermediazione tra società e Stato è sempre stata infatti appannaggio pressoché esclusivo dei partiti e ciò ha comportato una certa oscurità nei rapporti tra decisori e gruppi di pressione, che ha alimentato il pregiudizio nei loro confronti. Queste diverse motivazioni hanno portato all'approvazione di una normativa «strisciante», confusa, non organica, e talvolta non applicata[126].

6. *Le proposte delle organizzazioni di attivismo civico*

Le organizzazioni di attivismo civico, nel contesto del generale aumento dell'attenzione al tema della rappresentanza di interessi, hanno realizzato numerosi studi e avanzato proposte in materia, anche prendendo esempio da analoghe esperienze di pressione esercitate dalla società civile in ambito europeo[127].

Transparency International Italia[128], organizzazione non governativa per la promozione della trasparenza e la prevenzione della corruzione, nel 2014 ha pubblicato uno studio relativo all'attività di rappresentanza di interessi in Italia[129]. Nello studio si afferma la necessità di una maggiore trasparenza del processo decisionale, un maggiore grado di integrità dei rappresentanti di interessi e

[125] *Ibidem*.

[126] P.L. Petrillo, *Regolare la pressione: le lobby nell'ordinamento giuridico italiano*, in «Paradoxa», 4, 2016, pp. 70-110.

[127] Si veda ad esempio l'attività del *Corporate Europe Observatory*, organizzazione no-profit che analizza l'influenza dell'attività di *lobby* portata avanti dalle aziende sui processi decisionali in Unione europea.

[128] *Transparency International Italia* è affiliata a *Transparency International*, la più grande organizzazione a livello globale che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione. Fondata nel 1993, con sede a Berlino, è diffusa in oltre 100 paesi del mondo.

[129] Il testo completo dello studio è consultabile al seguente link: https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2014/11/Lobbying-Democrazia_Transparency_International_Italia_cor.pdf.

dei decisori pubblici e di un'effettiva parità di opportunità nell'accesso ai processi decisionali. Secondo *Transparency International Italia* una specifica regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi permetterebbe di conoscere quali entità influenzano il processo decisionale ed eviterebbe il *lobbying ad personam*, basato sulla comunicazione persuasiva e sulle relazioni personali invece che sui contenuti. La proposta prevede l'istituzione di un Registro obbligatorio da parte del Governo, garantito da un'autorità quale la Presidenza del Consiglio, l'Anac o la Scuola nazionale dell'amministrazione. I rappresentanti del settore pubblico devono essere tenuti a rispettare un codice di condotta e fornire informazioni in merito alle relazioni instaurate con gli *stakeholders*. Si ritiene necessaria, parallelamente, una modifica dei processi decisionali finalizzata ad assicurare la partecipazione tramite consultazioni pubbliche e aperte, in particolar modo nelle prime fasi del processo decisionale. Si prevede che i dettagli degli incontri tra decisori e rappresentanti di interesse siano resi pubblici e che l'accesso a Parlamento e ministeri dei rappresentanti di interessi sia registrato e reso pubblico. Si raccomanda di prevedere norme volte a evitare il fenomeno delle *revolving doors* e si chiede l'introduzione di un *Freedom of Information Act* per garantire il libero accesso alle informazioni e ai documenti prodotti e detenuti dalla pubblica amministrazione, provvedimento poi introdotto in Italia successivamente allo studio di *Transparency*[130]. Si richiede ai rappresentanti di interesse di adottare linee guida valide a livello nazionale per l'intera categoria e si raccomanda la promozione del giornalismo investigativo per favorire la conoscibilità del fenomeno della rappresentanza di interessi.

[130] La normativa cosiddetta Foia (*Freedom of Information Act*), introdotta nel nostro paese con decreto legislativo n. 97 del 2016, prevede l'accesso civico generalizzato, garantisce a chiunque il diritto di accedere a tutti i dati e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, alla condizione che siano tutelati gli interessi pubblici e privati espressamente indicati dalla legge.

Aspen Institute Italia[131] ha organizzato, nell'ottobre del 2015, una tavola rotonda sul tema della rappresentanza di interessi. Il *background document* realizzato per l'occasione contiene, dopo un'analisi del panorama internazionale, una sezione dedicata all'Italia in cui si confrontano due modelli per una regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nel nostro paese. Il primo modello prevede una regolazione «prescrittiva e puntuale», che comporterebbe l'istituzione di un Registro, una struttura dedicata alla sua tenuta, quale ad esempio l'Anac, un codice di condotta, un sistema sanzionatorio e la previsione di obblighi di rendicontazione degli incontri sia per i rappresentanti di interesse che per i decisori pubblici. Lo studio riporta come la maggior parte dei progetti di legge presentati negli ultimi anni siano assimilabili a questo modello, apprezzato per la completezza della disciplina ma considerato eccessivamente oneroso dal punto di vista economico e degli aggravi burocratici e tale da comportare un elevato rischio di sovrapposizione di competenze tra soggetti istituzionali, con inevitabili conflitti. Il secondo modello è definito da *Aspen* come «trasparente e minimale». Anche in questo caso è prevista un'agenda pubblica degli incontri tra decisori e portatori di interessi particolari, sul modello vigente presso la Commissione europea, accanto alla definizione di un «quadro etico» sulla base del quale i rappresentanti di interesse possano elaborare e approvare specifici codici di condotta[132] e di un sistema sanzionatorio. Questo secondo percorso, che si discosta fortemente dai progetti di legge presentati negli anni in Italia, trova la sua forza nella semplicità e nella responsabilizzazione, ma non as-

[131] *Aspen Institute Italia* è un'associazione privata, indipendente, parte di un network internazionale, apartitica e senza fini di lucro, la cui missione è l'approfondimento, la discussione, lo scambio di conoscenze, informazioni e valori.

[132] Analogamente il d.d.l. Orellana, presentato nella XVII Legislatura, prevedeva che fossero i soggetti iscritti al Registro a dover adottare un codice di condotta, di cui un comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi avrebbe dovuto valutare l'idoneità.

sicura un controllo efficace sull'attività di rappresentanza di interessi. Nelle conclusioni della tavola rotonda si afferma che l'esigenza di disciplinare l'attività di rappresentanza tramite regole leggere è condivisa, anche al fine di creare un mercato aperto e trasparente degli interessi. La disciplina dovrebbe inoltre considerare le specificità del contesto italiano; avere come obiettivo principale il miglioramento del processo decisionale, tramite il contrasto all'asimmetria informativa tra rappresentanti di interessi e decisori; fornire piena legittimazione a intervenire nel processo decisionale a quei soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi nel rispetto delle regole dettate dalla normativa.

Una delle proposte più strutturate è quella elaborata nella prima metà del 2016 da *Riparte il futuro*, comunità digitale apartitica che si propone di contrastare la corruzione promuovendo la trasparenza e la certezza del diritto. La proposta[133] è stata avanzata nell'ambito della campagna «#occhiaperti», avente come obiettivo la regolamentazione della rappresentanza degli interessi in Italia. Scopo principale della proposta è quello di far emergere le ragioni che sostengono una determinata scelta politica da parte del decisore pubblico, permettendo a tutti i portatori di interesse di presentare le proprie posizioni al decisore a prescindere dal loro peso economico e di disincentivare azioni illecite.

I punti centrali della proposta sono tre: l'istituzione di un Registro pubblico e obbligatorio dei rappresentanti di interessi, la pubblicità degli incontri e il quadro sanzionatorio. L'iscrizione al Registro, necessaria per poter svolgere attività di rappresentanza di interessi e di influenza nei confronti del decisore pubblico, comporta l'adesione a un codice etico. Il rappresentante di interessi iscritto al Registro deve rendere nota l'organizzazione per cui lavora, i temi di cui si occupa, gli obiettivi, le risorse

[133] Il testo completo della proposta è consultabile al seguente link: https://www.riparteilfuturo.it/assets/articles/images/Report%20lobbying%20Riparte%20il%20futuro.pdf.

finanziarie disponibili e il proprio storico giudiziario. A fronte di questi obblighi di trasparenza, l'iscrizione al Registro comporta per i rappresentanti di interessi specifici vantaggi come la possibilità di accedere ai luoghi della decisione – Parlamento e ministeri – e di ricevere documenti relativi al procedimento legislativo. All'interno di una relazione annuale, il rappresentante di interessi deve rendere noti gli incontri svolti, gli argomenti discussi e gli eventuali documenti forniti al decisore, che parallelamente deve rendere pubblica la propria agenda. Il decisore è inoltre tenuto ad accompagnare ogni atto normativo con una relazione in cui siano riportati i nominativi dei rappresentanti di interessi incontrati o dai quali ha ricevuto documentazione e proposte. Sono previste sanzioni, economiche e reputazionali, sia nei confronti del rappresentante di interessi che del decisore. Si propone che il controllo sul rispetto delle regole sia affidato a un organo esterno, come l'Anac o l'Agcom. Quest'ultima in particolare permetterebbe di valorizzare il contributo della rappresentanza di interessi alle dinamiche della concorrenza. La proposta di *Riparte il futuro* comprende nella definizione di rappresentanti di interesse tutti i soggetti che conducano attività di *lobbying*, comprese associazioni di categoria o di rappresentanza, singole imprese, Ong e fondazioni. Al fine di evitare il fenomeno delle *revolving doors*, la proposta suggerisce di prevedere alcune incompatibilità e di estendere a decisori pubblici e portatori di interessi privati il periodo di *cooling off* di due anni previsto per i membri delle autorità indipendenti[134]. Si prevede che, nel caso in cui le consultazioni dei rappresentanti di interessi siano considerate insufficienti, gli atti normativi possano essere impugnati presso il Tribunale amministrativo competente. Il report di *Riparte il futuro* propone anche iter alternativi per l'approvazione della regolamentazione della rappresentanza di interessi: un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, che

[134] Si veda l'art. 2, comma 9, della legge n. 481 del 1995.

assicurerebbe maggiore rapidità[135] o una legge delega al ministro della Funzione Pubblica, che comporterebbe però tempi più lunghi di approvazione. Il report comprende infine una stima dei costi derivanti dall'istituzione di un Registro dei rappresentanti di interessi. Dal lato della pubblica amministrazione, secondo *Riparte il futuro* sarebbero sufficienti le risorse già disponibili mentre, dal punto di vista delle imprese, i costi legati agli obblighi di rendicontazione sarebbero talmente ridotti da essere ininfluenti e anzi, a lungo termine, comporterebbero benefici attraverso miglioramenti nella concorrenza nell'ambito del mercato delle relazioni istituzionali.

Openpolis, Osservatorio civico sulla trasparenza della politica italiana, nel gennaio del 2017 ha pubblicato il minidossier *Vedo e non vedo*, sulla trasparenza delle *lobbies* in Italia ed Europa. Nel dossier si afferma che, al fine di assicurare l'*accountability*, dovrebbero essere codificati i tempi, le procedure e gli attori del processo legislativo, e dovrebbe essere istituito un Registro obbligatorio, con chiari requisiti per la registrazione e casi di incompatibilità. Tra le informazioni che i rappresentanti di interesse dovrebbero fornire vi sono i costi sostenuti per l'attività di *lobbying* e i nominativi dei soggetti iscritti al Registro. Si sottolinea l'esigenza che le informazioni richieste siano chiaramente definite, in modo da evitare interpretazioni difformi e, di conseguenza, dati tra loro non comparabili o poco affidabili. Il controllo sulle informazioni inserite è considerato di particolare importanza. L'agenda degli incontri dei decisori deve essere resa pubblica per poter comprendere quali soggetti siano più attivi. Si suggerisce di includere tra i portatori di interesse anche gli intergruppi parlamentari, formazioni la cui azione non è regolamentata in Italia, nonostante la loro crescente influenza nella definizione dell'agenda politica.

[135] Si ricorda che tale ipotesi è stata sostenuta più volte dal professor Pier Luigi Petrillo. Si veda, ad esempio, P.L. Petrillo, *Democrazie e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, Forum di «Quaderni costituzionali»: Rassegna 2015, n. 7, p. 6.

La proposta avanzata nel febbraio del 2018 dall'*American Chamber of Commerce in Italy* è simile nei contenuti a quella realizzata da *Riparte il Futuro*. Il *Recommendation Report* sulla regolamentazione dell'attività di *lobbying* in Italia dell'*AmCham*[136] si conclude con una serie di raccomandazioni da considerare come linee guida per elaborare una legge sulla rappresentanza di interessi. Nel *Report* si raccomanda prima di tutto di prevedere una legge o un regolamento unico a livello nazionale e linee guida che le regioni dovrebbero seguire per regolamentare la materia. Si sottolinea l'utilità della rappresentanza di interessi per la qualità del processo decisionale e si consiglia di comprendere, nella definizione di rappresentanti di interessi, tutti i soggetti che svolgono tale attività, compresi sindacati, onlus e associazioni di categoria. Si prevede l'istituzione di un Registro obbligatorio, con specifici vantaggi per gli iscritti, come il diritto di accesso ai luoghi della decisione pubblica e la possibilità di ottenere o fornire documentazione utile al processo legislativo. La gestione del Registro dovrebbe essere affidata a un organismo indipendente. I rappresentanti di interesse dovrebbero inoltre adottare un codice deontologico, sul modello di quello francese, austriaco o della disciplina adottata presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Si prevede che i rappresentanti di interessi rendano pubblici gli incontri con i decisori, con data e luogo dell'incontro, argomento discusso ed eventuali proposte presentate. Le raccomandazioni dell'*AmCham* sono rivolte anche al decisore pubblico. Si richiede anzitutto maggiore trasparenza del processo legislativo e degli atti del Governo, trasparenza che dovrebbe riguardare anche gli interessi sentiti dal decisore. Ai rappresentanti di interesse va assicurata la partecipazione al processo decisionale, tramite il ricorso sistematico alle consultazioni, che devono essere trasparenti e avere tempi certi. Norme riguardanti incompatibilità e *revolving doors* sono considerate necessarie,

[136] Il testo completo del *Report* è consultabile al seguente link: http://www.amcham.it/detail.asp?c=1&p=0&id=19334.

così come è ritenuto fondamentare prevedere un quadro di sanzioni economiche e reputazionali, sia per il decisore che per i rappresentanti di interesse, irrogate da un organo *super partes*. Si suggerisce infatti di istituire un comitato per il monitoraggio della rappresentanza di interessi[137] e, sul modello inglese, un comitato con il compito di valutare i risultati effettivamente prodotti dalle leggi approvate e di suggerire eventuali miglioramenti.

Si segnala infine la proposta di *Openlobby*, progetto civico-accademico nato nella prima metà del 2018 a opera di una coalizione di organizzazioni e di singoli esperti al fine di affrontare la questione della rappresentanza di interessi dal punto di vista dell'*open government*. Obiettivo principale del progetto è quello di regolamentare l'attività di rappresentanza di interessi avendo come *focus* l'*accountability*, la trasparenza e l'equità dei processi decisionali. L'obiettivo di assicurare l'*accountability* di decisori e *stakeholders* dovrebbe essere raggiunto tramite una riforma del processo decisionale, la previsione sistematica di consultazioni, l'istituzione di un Registro per la trasparenza e la pubblicità degli incontri tra rappresentanti di interessi e decisori pubblici.

Valerio Di Porto

Spunti in materia di qualità della decisione politica e grandi trasformazioni

Ho lavorato alla Camera per quasi 30 anni, dal 1988 al 2018. Quando sono entrato: le comunicazioni interne e con la tipografia erano assicurate da telefono, fax, camminatori e da uno spettacolare sistema di posta pneumatica

[137] Come previsto dal d.d.l. 1522 presentato nella XVII Legislatura, consultabile per intero al seguente link: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/797466/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1.

Valerio Di Porto, Istituto Dirpolis, Scuola Universitaria Superiore Pisa - Sant'Anna

(l'anno prima era stato messo in commercio, a un prezzo quasi inaccessibile, il telefono portatile Nokia Mobira Cityman900, che pesava 800 grammi; poco dopo il mio ingresso venni dotato di un cercapersone); l'euro era in uno stato pre-embrionale[138]; il tasso di inflazione della lira si aggirava sul 5%; il tasso di riferimento per gli interessi era stato fissato dalla Banca d'Italia al 12,5% (7,5 punti oltre l'inflazione); il Ministero dell'Ambiente era nato appena due anni prima, nel 1986[139]; le regioni ordinarie si apprestavano a festeggiare i primi venti anni di funzionamento, senza immaginare le riforme poi introdotte a cavallo dell'anno 2000, che ne avrebbero segnato una palingenesi; il sistema dei partiti iniziava a scricchiolare anche se appariva ancora ben saldo; era stato appena abolito il voto segreto generalizzato; era stata approvata in agosto la legge n. 400, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio e l'attività normativa del Governo; nel mese di marzo era stata stampata una raccolta di scritti di Gianfranco Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, ove l'autore annotava:

risulta evidente che l'intero circuito istituzionale: rappresentanza, decisione, esecuzione, è ampiamente permeabile dai gruppi d'interesse e dalle *lobbies* (si potrebbe addirittura ipotizzare che questo circuito venga deliberatamente mantenuto permeabile per consentire l'emergere di quelle preferenze, la comparsa di quelle esigenze e la prospettazione di quelle soluzioni che, altrimenti, i partiti non sarebbero più in grado da soli di far passare attraverso le istituzioni che, pure, controllano, hanno colonizzato e occupano)[140].

[138] Nel giugno 1988 il Consiglio europeo aveva assegnato a un comitato composto dai governatori delle banche centrali nazionali della Comunità europea, guidato dal presidente della Commissione, Jacques Delors, il compito di elaborare un progetto per la progressiva attuazione dell'Unione economica e monetaria. Il *Rapporto Delors*, redatto a conclusione dei lavori nell'aprile 1989, proponeva di articolare la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (Uem) in tre fasi distinte, che hanno portato alla creazione della moneta unica: l'euro.

[139] Soltanto nel 1986, dunque, le tematiche ambientali ed ecologiste assumono autonoma valenza istituzionale.

[140] G. Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 143.

Da allora, tutto è cambiato, salva, forse, la permeabilità del circuito istituzionale ai gruppi d'interesse e alle *lobbies*, perfino accresciuta, anche per la crisi dei partiti.

In questi trent'anni, le politiche pubbliche sono esplose a livello europeo e internazionale e si sono interconnesse sempre di più; emergono con inedita rapidità nuovi valori e interessi da bilanciare tra di loro. La scomparsa dei confini (tra le diverse politiche e tra gli Stati e le loro istituzioni) e delle ideologie (e quindi del primato della politica) implica che Parlamento e Governo se la devono vedere non solo tra di loro, quanto con un contesto di crescente complessità, dimensionalmente dilatato e temporalmente compresso[141], in una fase storica in cui la spesa pubblica si è talmente espansa che deve essere tenuta sotto controllo e in cui si affacciano incessantemente nuove questioni, legate, in particolare, ai temi dello sviluppo tecnologico e della bioetica, dei fenomeni migratori e della sicurezza, ma anche della *privacy* e dell'anti-corruzione.

Per avere contezza di un contesto così ricco e mutevole è necessario mantenersi costantemente informati, ricorrendo ad attività conoscitive sempre più intense. Cito un solo dato: nella XVI Legislatura le commissioni permanenti della Camera hanno promosso 113 indagini conoscitive (concludendone 98); nella XVII Legislatura le indagini sono state 127 (100 concluse)[142]. Quelle promosse nell'ambito dell'istruttoria legislativa, quindi intrinsecamente legate a un procedimento legislativo, sono state 36 nella XVI e 60 nella XVII Legislatura.

L'interconnessione tra le politiche comporta che alle leggi settoriali si affiancano sempre di più grandi contenitori multisettoriali, magari legati da (almeno apparenti) finalità univoche. Negli ultimi anni, la risposta alla

[141] La percezione del tempo nella vita quotidiana e con riguardo alle istituzioni è cambiata completamente e impone ai decisori pubblici di mostrarsi tempestivi nelle loro azioni.

[142] Nella XIV Legislatura (2001-2006) le indagini conoscitive erano state appena 70 (55 concluse).

crisi economico-finanziaria è stata modulata su numerosi fronti: razionalizzazione (cioè riduzione) della spesa pubblica e rientro dal disavanzo; necessità di garantire comunque lo sviluppo economico e di aumentare l'attrattività del paese per gli investimenti esteri (soprattutto attraverso semplificazioni, liberalizzazioni, riforme della giustizia e introduzione di forme arbitrali, di mediazione e di conciliazione); indispensabilità di politiche sociali rivolte soprattutto alle fasce di popolazione che si vanno indebolendo.

I grandi contenitori normativi vengono in genere esaminati dalle commissioni a vocazione più trasversale (Affari costituzionali e Bilancio), con una «espropriazione» delle commissioni di settore, chiamate a esprimere un semplice parere; quindi, le pressioni e le istanze che riguardano moltissimi campi dello scibile umano si convogliano verso un solo organo o due (in genere si procede a commissioni riunite: molto gettonato proprio il tandem Affari costituzionali-Bilancio) e un numero ristretto di soggetti (presidenti di Commissione, relatori, rappresentanti del Governo, per lo più provenienti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze o dalla Presidenza del Consiglio)[143]. Può essere utile un esempio: sul sito parlamento.it per trovare una legge ascritta all'area tematica «industria e artigianato» occorre risalire al 2016, mentre gli interventi in questo ambito si sono susseguiti nei grandi contenitori normativi, tra i quali, da ultimo, il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 (il cosiddetto «decreto dignità»), esaminato sia alla Camera sia al Senato dalle commissioni riunite Finanze e Lavoro, con esclusione – in base al criterio della competenza prevalente – della Commissione Attività produttive, chiamata a un semplice parere («rinforzato» alla Camera, a norma

[143] In questi casi, non è raro che le istanze dei portatori di interesse vengano mediate dalle commissioni di merito, che se ne fanno carico presso le commissioni a vocazione trasversale, così recuperando, in maniera molto parziale, il ruolo loro «espropriato».

dell'articolo 73 del Regolamento, senza concrete ricadute sulla sua efficacia).

Assumere una decisione legislativa diventa dunque molto più complicato rispetto a trenta anni fa; la singola disposizione è tante volte immersa in contenitori di tal fatta e rappresenta un segmento di processi decisionali che attraversano tutti i livelli territoriali; deve tenere conto dell'esiguità delle risorse e della necessità di tagliare le spese e spesso – da qualche anno a questa parte – delle reazioni dei mercati e delle agenzie di rating; inoltre, è sempre più difficile trovare un ambito che non interagisca trasversalmente con altri, in maniera molto più intensa rispetto al passato.

Mi limito, per averlo vissuto direttamente, al caso delle politiche agricole: fortemente influenzate dal quadro internazionale ed europeo, devono tenere conto degli aspetti istituzionali (competenze regionali), ambientali, culturali, turistici, didattici, fiscali, economici, commerciali, lavoristici (strettamente connessi alla lotta all'illegalità, nelle forme – tra le altre – del caporalato e della contraffazione, e che sconfinano nei diritti umani, interessando la riduzione in schiavitù, in relazione ai fenomeni migratori), demografici, idrogeologici, scientifici e perfino etico-religiosi (a proposito delle biotecnologie). L'affermazione e l'evoluzione di un nuovo approccio, condensato nella formula dell'agricoltura multifunzionale, mostra plasticamente come la coltivazione dei campi sia soltanto una delle multiformi attività di una moderna impresa agricola, che magari fa anche agriturismo, vendita diretta, somministrazione, fattoria didattica, ippoterapia e molto altro.

Per orientarsi in questo quadro così variegato e per effettuare complessi bilanciamenti di valori e interessi è indispensabile che i decisori pubblici possano contare su trasparenti apporti esterni, che li aiutino a ricostruire tutti gli elementi di quadro. È ormai difficile se non impossibile, in tutti i campi, che un solo interesse possa nettamente e stabilmente prevalere sugli altri: le multiformi istanze di portatori di interessi e di *lobbies* vengono

generalmente mediate dal decisore pubblico in un bilanciamento dinamico, in cui la prevalenza dell'uno o dell'altro aspetto muta nel corso del tempo, ma dove sta alla politica arrivare alla decisione (spesso precaria, perché soggetta a rapide modifiche) sentite le parti.

Il confronto con i portatori delle varie istanze è fondamentale e utile anche a chi è chiamato a supportare il decisore politico (personale delle camere e governativo): per esperienza personale, un dossier di documentazione delle camere può essere molto più ricco e problematico se nasce a valle del confronto e a monte della decisione, anche perché chi lo redige ha in genere una formazione giuridico-umanistica, nella quale gli apporti dei portatori di interesse inseriscono specialistici elementi di realtà, che vanno saputi considerare e pesare con equilibrio, ma sono sempre più indispensabili, visto che è la realtà ad essere sempre più complessa e difficile da descrivere e normare. Lo stesso discorso vale a maggior ragione per la decisione legislativa, chiamata a un bilanciamento tanto più efficace quanto più è informato.

Perché gli apporti siano trasparentemente funzionali alla decisione, è fondamentale che vengano disciplinati, in maniera leggera ma rigorosa, con una disciplina che abbracci possibilmente, con forme consensuali, il composito panorama istituzionale italiano, a tutti i livelli territoriali.

FABIO PINELLI

I complessi confini del delitto di traffico d'influenze illecite

1. *Premessa*

Il delitto di traffico d'influenze illecite, introdotto all'art. 346-*bis* del codice penale dall'art. 1, comma 75, lett. *r*), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge

Fabio Pinelli, avvocato, founder Pinelli Avvocati.

Severino)[144], è stato pensato dal legislatore quale forma di adempimento degli obblighi internazionali assunti dall'Italia, con la sottoscrizione della Convenzione Onu contro la corruzione (la c.d. Convenzione di Merida)[145] e della Convenzione penale sulla Corruzione del Consiglio d'Europa (la c.d. Convenzione di Strasburgo)[146].

Obblighi soggetti, oltretutto, a meccanismi di vigilanza convenzionale continuativi nel tempo. La Convenzione di Strasburgo, infatti, all'art. 24, prevede espressamente l'attribuzione dell'attività di verifica dell'attuazione della Convenzione stessa in capo al Greco, acronimo francese del «Gruppo di Stati contro la corruzione», istituito nel 1999 con l'obiettivo di monitorare gli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa da parte degli Stati membri, indicando le riforme in ambito legislativo e istituzionale necessarie a garantire tali standard. Il Greco, sin dal Rapporto 2012, aveva dedicato attenzione al tema dell'assenza, nel nostro ordinamento, dell'incriminazione del traffico d'influenze illecite; evidenziando l'inidoneità, a tal fine, dell'art. 346 c.p., essendo considerato, il millantato credito già vigente, un delitto finalizzato a punire la condotta di chi spaccia capacità d'influenza insussistenti e non di chi si rivolga ad un lobbista effettivamente idoneo a far fruttare relazioni istituzionali reali[147].

[144] Sul complesso della legge 6 novembre 2012, n. 190, R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2012, https://www. penalecontemporaneo.it/upload/1358231807Garofoli% 20corruzione.pdf.

[145] La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. A livello interno, con la legge 3 agosto 2009, n. 116 è stata data ratifica ed esecuzione alla Convenzione in esame.

[146] La Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo, del 27 gennaio 1999 è stata fatta oggetto di ratifica ed esecuzione con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

[147] Successivamente, con il Rapporto 2014 il Greco ha espresso parziale soddisfazione per la novità normativa dell'art. 346-*bis* c.p., sottolineando talune distonie rispetto agli obblighi convenzionali (M. Montanari, *Dove eravamo rimasti? La riforma dei delitti di corruzione*

L'art. 18 della Convenzione di Merida[148], così come l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo[149], in questa di-

al vaglio delle organizzazioni internazionali, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2012, https://www.penalecontemporaneo.it/d/3337-dove-eravamo-rimasti-la-riforma-dei-delitti-di-corruzione-al-vaglio-delle-organizzazioni-internazio). Anche il *Rapporto Greco 2018*, approvato lo scorso 18 giugno, ha inteso sottolineare, alla Raccomandazione V, come l'introduzione dell'art. 346-*bis* c.p. non risulti adeguato rispetto al perimetro degli obblighi nascenti dall'adesione alla Convenzione di Strasburgo, rimanendo comunque esclusa dall'ambito del penalmente rilevante, anche *ex* art. 346 c.p., la condotta di chi offre o promette il vantaggio al millantatore d'influenza. Concludendo, pertanto, nel senso che «la raccomandazione V rimane attuata in parte» (*Rapporto Greco. Addendum al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia*, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page;jsessionid=OuWQow4BsOaxcPD5cw3 Qb9O?contentId=ART128292&previsiousPage=mg_2_10_4). Trattasi, tuttavia, di scelta legislativa interna coerente con la tradizione giuridica nazionale, che ha sempre considerato il privato che remunera il millantatore quale vittima dell'azione truffaldina di quest'ultimo (sul tema, P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, in «Cassazione Penale», 2016, pp. 1293 ss.); rispetto alla quale è risultato legittimamente applicato, ai sensi dell'art. 37 della Convenzione, il diritto di riserva, da parte dello Stato italiano, di non voler sottoporre a sanzione penale tutte le condotte descritte dall'art. 12 (M.C. Ubiali, *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo Rapporto del Greco: tra le criticità, la corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2018, https://www.penalecontemporaneo.it/d/6155-la-disciplina-italiana-in-materia-di-corruzione-nell-ultimo-rapporto-del-greco-tra-le-criticita-la).

[148] L'art. 18, lett. *a*) e *b*) della Convenzione di Merida impone agli Stati aderenti di rendere penalmente rilevante «il fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto o per ogni altra persona», oltreché «il fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte».

[149] L'art. 12 della Convenzione di Strasburgo sulla corruzione impone agli Stati aderenti l'adozione dei «provvedimenti legislativi e di

rezione, imponevano agli Stati aderenti di adottare previsioni legislative interne, finalizzate a incriminare il fenomeno del c.d. *trading in influence*: compito che le leggi di ratifica degli accordi internazionali non avevano effettivamente svolto.

E ciò nonostante le più recenti metamorfosi qualitative dei fenomeni corruttivi, con le loro pesanti ricadute sul corretto funzionamento dei sistemi economico-produttivi nazionali, imponessero di riconoscere come il momento dell'accordo illecito con il pubblico ufficiale fosse spesso solo quello finale, rispetto a un percorso di avvicinamento, del privato al pubblico dipendente, connotato dall'intervento di terzi soggetti influenti, in grado di ridurre le distanze rispetto alle scelte amministrative del pubblico, e di condizionarle[150]. Di qui la necessità di anticipare la soglia della punibilità delle dinamiche corruttive, già nella fase della loro preparazione e dell'intermediazione, in modo da colpire e sanzionare i comportamenti *propedeutici* alla commissione di un'eventuale corruzione[151], che, altrimenti penalmente neutri, risulta-

altro tipo che si rivelano necessari per configurare in quanto reato in conformità al proprio diritto interno quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, il fatto di proporre, offrire o dare, direttamente o indirettamente qualsiasi indebito vantaggio a titolo di rimunerazione a chiunque dichiari o confermi di essere in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni delle persone indicate agli articoli 2, 4 a 6 e 9 a 11, a prescindere che l'indebito vantaggio sia per se stesso o per altra persona, come pure il fatto di sollecitare, di ricevere, o di accettarne l'offerta o la promessa di rimunerazione per tale influenza, a prescindere che quest'ultima sia o meno esercitata o che produca o meno il risultato auspicato».

[150] R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit., p. 17.

[151] In questi termini si esprime Cassazione penale, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 11808, in «Cassazione Penale», 2013, p. 2639: «il delitto di traffico di influenze di cui all'art. 346-*bis* c.p., così come introdotto dall'art. 1, comma 75 legge n. 190 del 2012, è una fattispecie che punisce un comportamento propedeutico alla commissione di una eventuale corruzione e non è, quindi, ipotizzabile quando sia già stato accertato un rapporto, alterato e non paritario, fra il pubblico ufficiale e il soggetto privato».

vano comunque connotati da altissimo disvalore sociale[152]: favorendo così l'inibizione di meccanismi potenzialmente corruttivi, già prima del loro reale affacciarsi agli ambienti della pubblica amministrazione.

Infatti, la previsione incriminatrice dell'art. 346 c.p., che punisce con la reclusione da uno a cinque anni (oltre alla pena pecuniaria) il delitto di millantato credito, non era idonea e sufficiente a punire la remunerazione di un intermediario che fosse effettivamente in grado di avvicinare e condizionare il pubblico ufficiale.

In verità, il diritto vivente – giustamente molto criticato, perché andato oltre il limite della legalità penale e della tassatività delle previsioni incriminatrici[153] – aveva dilatato il perimetro applicativo del disposto normativo dell'art. 346 c.p. ben oltre la c.d. vendita di fumo dell'autentico millantatore, finendo per ricomprendere, nell'area del penalmente rilevante, anche situazioni nelle quali la relazione con il pubblico ufficiale (e il credito nei confronti dello stesso) fosse realmente sussistente: creando quindi una fattispecie di *trading in influence* di origine giurisprudenziale[154].

[152] F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2012, https://www.penalecontemporaneo.it/d/1959-prime-riflessioni-sul-reato-di-traffico-di-influenze-illecite-art-346-bis-cp.

[153] G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino, Utet, agg. 2018, p. 886; P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 1295, afferma che l'approdo giurisprudenziale antecedente, in materia di millantato credito, «con ogni probabilità già avrebbe consentito di ritenere adempiuti quegli impegni assunti a livello internazionale dall'Italia [ma] il costo era peraltro rappresentato da uno strappo abbastanza vistoso al canone di tassatività e determinatezza della fattispecie».

[154] S. Grossi, *Il delitto di traffico d'influenze illecite*, in F. Palazzo e C.E. Paliero (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale*, II, Torino, Giappichelli, 2016, p. 252; P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 295; «Nel reato di millantato credito previsto dal comma 1 dell'art. 346 c.p. l'effettivo svolgimento di un'attività di mediazione può avere l'effetto di escludere l'antigiuridicità della condotta solo quando si tratti di una mediazione professionale lecita, perché riconosciuta da specifiche disposizioni di legge...»

Ma anche questa supplenza normativa della giurisdizione meritava di essere ridimensionata dall'intervento del legislatore, che con l'introduzione dell'art. 346-*bis* c.p. ha altresì consentito al delitto di millantato credito di rientrare nei propri ranghi di legalità[155].

2. *L'incriminazione: bene protetto, fatto tipico e elemento soggettivo di sostegno della condotta criminosa*

L'incriminazione in esame, definita suggestivamente *reato sentinella*[156], che mira alla tutela – anticipata rispetto ai classici reati contro la pubblica amministrazione – del prestigio, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa[157], è costruita con lo scopo di proteggere e schermare le pubbliche funzioni, preventivamente rispetto agli avvicinamenti con finalità illecite di faccendieri e persone influenti; finisce quindi per assumere le forme del reato di pericolo astratto[158], nel

(Cassazione penale, sez. VI, 2 aprile 1997, n. 4915, in «Cassazione Penale», 1998, p. 1639); «Commette il reato di millantato credito il soggetto che, proponendosi come mediatore, prospetti la propria capacità (non necessariamente inesistente) di orientare le scelte dei pubblici poteri verso l'interesse del privato...» (Tribunale Pescara, 18 novembre 2009, in «P.Q.M.», 2009, 3, p. 132).

[155] I. Merenda, *Il traffico d'influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2, 2013, https://www.penalecontemporaneo.it/d/2085-il-traffico-di-influenze-illecite-nuova-fattispecie-e-nuovi-interrogativi; «Il delitto di millantato credito si differenzia da quello di traffico di influenze, di cui all'art. 346-*bis* c.p. in quanto presuppone che non esista il credito né la relazione con il pubblico ufficiale e tanto meno l'influenza; il traffico di influenze postula, invece, una situazione fattuale nella quale la relazione sia esistente, al pari di una qualche capacità di condizionare o, comunque, di orientare la condotta del pubblico ufficiale...» (Cassazione penale, sez. VI, 27 settembre 2017, n. 53332, in «Rivista Penale», 1, 2018, p. 52); negli stessi identici termini, Cassazione penale, sez. VI, 28 aprile 2017, n. 37463, in «CED Cass.», 2017.

[156] G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 880.

[157] F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, cit., p. 3.

[158] G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 880.

quale la punizione è tale in forza della tipicità del comportamento realizzato, indipendentemente dalla concreta pericolosità del comportamento posto in essere, in prospettiva corruttiva.

Non è questa la sede per approfondire il tema, risalente, dibattuto e controverso, della compatibilità della categoria dogmatica dei reati di pericolo astratto – e vieppiù di pericolo presunto – con il principio di offensività del reato; il quale, pur non di immediata rilevanza costituzionale, è stato correttamente definito «il baricentro di ogni politica criminale non autoritaria»[159]. Perché è evidente: se la punizione dipende dalla sola violazione del precetto sanzionatorio, senza che a questa corrisponda altresì una reale esposizione a pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice, la punizione si realizza pur senza il verificarsi dell'offesa[160].

Ed è proprio questa constatazione che impone – o quantomeno consiglia – di considerare, sul piano ermeneutico, la necessità di «correggere» la lettura interpretativa dei singoli elementi di tipicità del delitto di pericolo astratto, in modo particolarmente rigoroso e pregnante[161].

Il traffico d'influenze illecite è costruito come reato a base contrattuale, necessariamente plurisoggettivo, dove autori di esso sono sia il trafficante d'influenze – che può

[159] T. Padovani, *Manuale di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 130.

[160] *Ibidem*.

[161] V. Manes, *I recenti tracciati della giurisprudenza costituzionale in materia di offensività e ragionevolezza*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2012, https://www.penalecontemporaneo.it/upload/Manes%20off%20rag.pdf; G. Fiandaca, *Sulla giurisprudenza costituzionale in materia penale, tra princìpi e democrazia*, in «Cassazione Penale», 2017, p. 19, ricorda che la stessa Corte costituzionale, «consapevole della possibile fragilità empirica della presunzione legislativa sottostante all'illecito di pericolo astratto, e del conseguente rischio che il giudice si trovi a dover sanzionare anche fatti che risultano eventualmente innocui nelle singole situazioni concrete, si è preoccupata di additare un possibile correttivo a livello giudiziario-interpretativo, identificando il criterio della cosiddetta "offensività in concreto": insomma, una delega di concretizzazione del vaglio di offensività concessa al magistrato ordinario».

essere *chiunque*, secondo lo schema classico del reato comune[162] – sia il privato che si relaziona con lo stesso[163].

La relazione tipica tra i soggetti succitati è descritta, dalla norma incriminatrice, attorno al nucleo comune del farsi dare o promettere, per sé o per altri, danaro o altro vantaggio patrimoniale, in forza della previa esistenza di relazioni effettive tra lobbista e pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, che il primo sfrutta presso il terzo privato[164], secondo una duplice scansione di scopo, vale a dire:

– quella della c.d. mediazione a titolo oneroso, come prezzo indebito della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio;

– ovvero della c.d. mediazione a titolo gratuito, dove la provvista è raccolta per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio[165].

Resta incomprensibilmente esclusa dalla portata della norma incriminatrice, in termini letterali, la promessa o la corresponsione di «altra utilità»; e ciò diversamente rispetto a quanto indicato sia dall'art. 346 c.p., sia da molte delle previsioni dei reati contro la pubblica amministrazione. Da tale mancata indicazione dovrebbe derivare che – salve indebite forzature interpretative, nella direzione del patrimoniale, del contenuto (non tale) della prestazione concordata – sarebbero destinate a rimanere escluse dalla portata incriminatrice dell'art. 346-*bis* c.p. tutte quelle dazioni o promesse di carattere non patrimo-

[162] R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit., p. 18.

[163] *Ibidem*.

[164] Elemento discriminante il quale, oggi, come ricordato alla nota 155, segna il confine tra il reato in esame e il delitto di millantato credito, dove non sussiste alcuna relazione effettiva tra millantatore e pubblico ufficiale, ed essa è spacciata al datore della prestazione economica come sussistente in modo truffaldino.

[165] I. Merenda, *Il traffico d'influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, cit., p. 6.

niale[166], che sono invero spesso molto significative quali forme di manifestazione dei fenomeni corruttivi.

La conseguenza sanzionatoria è quella della reclusione da uno a tre anni. Trattamento sanzionatorio ritenuto per certi aspetti irragionevole, non solo in quanto significativamente inferiore rispetto a quello del reato di millantato credito, ma anche per le conseguenze che ne derivano sul piano investigativo e processuale, in particolare in relazione all'impossibilità di attivare le intercettazioni telefoniche, procedere ad arresto facoltativo in flagranza o applicare misure cautelari personali[167].

L'art. 346-*bis* c.p., peraltro, esordisce con un'esplicita clausola di riserva: «fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-*ter*». Con l'innegabile conseguenza che, laddove il pubblico ufficiale non rimanesse

[166] Come, ad esempio, sono le prestazioni sessuali, ovvero i favori elettorali (G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 880; F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, cit., p. 9).

[167] G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 889. Scelta sanzionatoria della quale è stato auspicato il superamento, o con la rivisitazione della fattispecie di cui all'art. 346-*bis* c.p., pervenendo alla previsione di una fattispecie unitaria con il millantato credito, ovvero, quantomeno ad una equiparazione, assestata sulla previsione attuale dell'art. 346 c.p., delle sanzioni applicabili alle due ipotesi di reato (R. Garofoli, *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 201, n. 190, e le politiche ancora necessarie*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2013, 10, https://www.penalecontemporaneo.it/d/2093-il-contrasto-alla-corruzione-il-percorso-intrapreso-con-la-l-6-novembre-2012-n-190-e-le-politiche-a). Di contro, è stato sottolineato come, punendo il traffico d'influenze illecite condotte prodromiche rispetto alla corruzione, era obbligata la scelta di graduare le pene in modo proporzionale, a prescindere dalle ricadute di essa sul piano processuale (F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, cit., p. 10). Fortemente critico rispetto alla prospettiva dell'irragionevolezza della pena dell'art. 346-*bis* c.p. è R. Alagna, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 203, per il quale «semmai a essere irragionevole è la pena della fattispecie che spesso le viene accostata, ovvero il millantato credito. Reato gravato da una pena severissima per altro motivata da fondamenti ai limiti della ragionevolezza, dato che si basa sulla punizione del solo soggetto che realizza l'inganno su una vittima, la quale però voleva illecitamente sfruttare quella promessa che poi si svelò essere un inganno».

estraneo all'accordo economico tra privato e faccendiere, e in qualche misura venisse effettivamente coinvolto, o con un'offerta di danaro rifiutata, ovvero accettata, i protagonisti della vicenda risponderebbero di un concorso in istigazione alla corruzione, ovvero di una corruzione propria in concorso con il pubblico ufficiale, assorbente della precedente condotta di *trading in influence*[168].

Il disposto normativo si completa, poi, con la previsione, al comma 2, dell'identica responsabilità, prevista per il faccendiere, in capo al privato che dà o promette la prestazione economica. Circostanza che, come già accennato[169], segna l'ulteriore differenza macroscopica rispetto al delitto di millantato credito, dove il privato autore della dazione illecita è considerato soggetto ingannato dal millantatore, e in quanto tale, se non persona offesa dal reato, certamente soggetto civilmente danneggiato da esso, legittimato quindi alla costituzione di parte civile[170].

Al comma 3 del disposto in esame è presente un'aggravante ad effetto comune, per l'ipotesi che il faccendiere rivesta altresì la qualifica soggettiva di pubblico uf-

[168] F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, cit., p. 5; P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 1296.

[169] Il riferimento è alla nota 147.

[170] Considera il privato oggetto di tutela anche penalistica nel millantato credito, G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 880. Definisce il privato, nel millantato credito, «vittima di un raggiro pure avente una causa illecita», R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit., p. 18. La giurisprudenza, invece, è oscillante: per Cassazione penale, sez. VI, 6 febbraio 1997, n. 2740, in «Cassazione Penale», 1998, p. 816, «nel reato di millantato credito persona offesa non è solo la p.a., ma altresì colui che effettua o promette la prestazione: invero elemento essenziale della condotta criminosa è anche la lesione dell'integrità patrimoniale del soggetto vittima della millanteria»; diversamente, in Cassazione penale, sez. VI, 3 dicembre 2002, n. 10662, in «Cassazione Penale», 2004, p. 895, «l'oggetto della tutela penalistica, del delitto di millantato credito, è esclusivamente il prestigio della p.a. che pertanto è l'unica parte offesa, mentre colui che ha versato le somme di denaro al millantatore è semplice soggetto danneggiato dal reato...».

ficiale o d'incaricato di pubblico servizio, e ciò data l'evidente maggiore e particolare carica offensiva della condotta di chi, utilizzando la propria qualifica pubblicistica, si proponga come mediatore illecito presso altra pubblica amministrazione o altro pubblico ufficiale[171].

Al comma 4, invece, analoga ipotesi aggravatrice è prevista per i fatti commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie. Con la peculiarità, tuttavia, che, rispetto all'ipotesi delittuosa di riferimento dell'art. 319-*ter* c.p., la circostanza aggravante in esame coinvolge, sul piano obiettivo, le attività – che devono essere necessariamente giudiziarie – svolte dal pubblico funzionario di riferimento del faccendiere; mentre la corruzione in atti giudiziari è caratterizzata dalla mera finalità soggettiva della condotta corruttiva[172].

Da ultimo, il comma 5 introduce un'attenuante, sempre ad effetto comune, per i fatti di particolare tenuità; previsione che non pone particolari problemi interpretativi, trovando corrispondenza nel disposto normativo dell'art. 323-*bis*, comma 1, c.p., che contiene identica disciplina per i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione[173].

Gli elementi di ambiguità interpretativa, riscontrabili nella previsione normativa in esame, non sono insignificanti.

[171] I. Merenda, *Il traffico d'influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, cit., p. 9, sottolinea tale incremento di disvalore al punto di ritenere che sarebbe stato più opportuno prevedere, a tal proposito, una figura autonoma di reato, data.

[172] *Ibidem*; D. Brunelli, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in «Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», 23, 2012, p. 18. Circostanza aggravante rispetto alla quale, come per la precedente, la dottrina citata suggerisce altresì l'opportunità della previsione di un'autonoma fattispecie di reato, stante la peculiarità del contenuto offensivo del fatto.

[173] R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit., p. 20; G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 880; I. Merenda, *Il traffico d'influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, cit., p. 8.

Non è immediatamente chiaro, anzitutto, quali siano le *relazioni esistenti* effettivamente tipiche, e quale debba essere il livello del loro *sfruttamento* per divenire penalmente rilevanti.

Possono essere esistenti, infatti, anche relazioni occasionali e non consolidate, mentre lo sfruttamento di esse, anche eventualmente significative e non episodiche, potrebbe essere impraticabile, non essendo il mediatore in alcun modo in grado di condizionare le scelte del pubblico funzionario; con ciò ponendosi evidenti problemi d'individuazione delle condotte realmente offensive.

Inoltre, in situazioni concrete d'incapacità conclamata del faccendiere di far valere la portata condizionante delle proprie esistenti relazioni, a ben vedere, per il privato non vi sarebbe grande differenza, da un punto di vista fattuale, rispetto a colui che è vittima del millantato credito: ma con la conseguenza aberrante che, nel primo caso il privato risulterebbe correo, mentre nel secondo sarebbe vittima del reato, commesso esclusivamente dal «trafficante»[174].

Correttamente, a questo proposito, è stato osservato come, più che la sussistenza della relazione faccendiere-pubblico ufficiale, ciò che effettivamente dovrebbe rilevare è la capacità effettiva del primo d'influenzare le scelte del secondo e di orientarne la condotta[175].

Non è invece in alcun modo necessario che la relazione effettiva e condizionante venga in qualche modo azionata presso il pubblico ufficiale.

Anzi, laddove si verificasse tale ipotesi, evidentemente, lo schermo protettivo del pubblico funzionario, attivato dall'incriminazione delle influenze illecite, non avrebbe funzionato: e si ricadrebbe già nel successivo e assorbente fenomeno corruttivo, quantomeno al livello dell'istigazione[176].

[174] G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 881.

[175] Esattamente nei termini indicati dalla giurisprudenza citata alla nota 155.

[176] I. Merenda, *Il traffico d'influenze illecite: nuova fattispecie e*

Questa soluzione interpretativa, tuttavia, quanto alla fattispecie d'istigazione alla corruzione, non è pacifica: perché, come verrà analizzato *infra*, l'art. 322 c.p. non è annoverato tra le previsioni di cui alla clausola di riserva, d'esordio della norma incriminatrice. Situazione che, pur nella condivisa esclusione della possibilità del concorso di reati – perché sarebbe assurdo escludere il concorso rispetto alla più grave corruzione consumata e considerarlo sussistente in relazione alla meno grave ipotesi d'istigazione alla corruzione –, ha fatto affermare che

> sembra, dunque, più corretto sostenere l'irrilevanza del comportamento del mediatore che, sulla base dell'incarico illecito ricevuto, offra o prometta denaro al p.a. per indurlo a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio, da considerare postfatto non punibile rispetto al reato già consumato di cui all'art. 346-*bis*[177].

Ma il punto più critico della ricostruzione della fattispecie è quello che attiene alla decisione interpretativa se la mediazione illecita, per essere penalmente rilevante, debba essere sempre indirizzata al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, da parte del pubblico ufficiale, ovvero se tale direzione finalistica debba riguardare solo la mediazione c.d. a titolo gratuito, non essendo invece essa necessaria per la mediazione c.d. a titolo oneroso.

Parte della dottrina propende per questa seconda ipotesi. Si tratterebbe di lettura maggiormente coerente con la sintassi della legge, e che non determina l'inutilità dell'indicazione normativa della necessaria *illiceità* prescritta per la mediazione onerosa e della natura *indebita* di essa, la quale – se finalizzata ad acquistare una prestazione contraria ai doveri d'ufficio – sarebbe sempre

nuovi interrogativi, cit., p. 7; G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 881.

[177] D. Brunelli, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, cit., p. 18.

illecita e indebita, senza bisogno di ulteriori esplicitazioni[178].

Questa prospettiva, tuttavia, ha il grande limite di non consentire d'individuare – al di fuori e al di là delle ipotesi di finalismo corruttivo dell'intermediazione – né quando questa sia illecita, né quando il compenso per il mediatore sia indebito. Aprendo così, sul piano del diritto sostanziale, a pericolosi *vulnera* di tassatività e determinatezza della fattispecie; mentre sul piano dell'accertamento processuale e del fatto, spalancando le porte al rischio concreto di non potersi più tracciare la necessaria linea di confine tra azione illecita e attività lobbistica legittima: laddove quest'ultima è notoriamente protagonista incontestabile del processo della decisione politica nelle democrazie occidentali contemporanee[179].

Di qui la oggettiva necessità di riconoscere come, pur in assenza di indicazioni sovranazionali in tal senso[180], in entrambe le ipotesi di influenza illecita in esame, questa, per essere penalmente rilevante *ex* art. 346-*bis* c.p., debba essere svolta in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, ovvero al ritardo nel compimento di un atto dell'ufficio.

Certamente, in tale prospettiva, essendo il pagamento sempre indebito e la mediazione sempre illecita, l'esplicitazione letterale, nel contesto del disposto normativo, dei già ricordati requisiti d'illeceità speciale, finisce per essere inutile e pleonastica. Tuttavia, questo modello interpretativo ha il pregio, oltreché di rendere l'incriminazione sufficientemente tassativa, di salvaguardare dal rischio penale l'attività lobbistica lecita; oltreché di essere coerente con la *ratio* dell'incriminazione, di anticipazione della tutela penale dell'integrità dell'azione amministrativa, ri-

[178] *Ibidem*, p. 18. F. Cingari, *Sulla responsabilità penale del parlamentare: tra corruzione e influenze illecite*, in «Cassazione Penale», 2017, p. 178.

[179] P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 1293.

[180] I. Merenda, *Il traffico d'influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, cit., p. 6.

spetto alla specifica patologia dei fenomeni corruttivi più gravi, già dai frangenti antecedenti i tentativi o le istigazioni in tal senso[181].

Da ultimo, anche la *voluntas legis*, leggibile nell'andamento dei lavori parlamentari, risulta coerente con la ricostruzione da ultimo proposta, e ciò con particolare riferimento al fatto che, in occasione dell'ultimo passaggio al Senato, fu modificato il testo di un emendamento governativo, proprio introducendo il lemma «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio», contestualmente eliminando ogni riferimento all'art. 318 c.p. dalla clausola di riserva d'esordio del disposto normativo: a manifestazione oggettivamente inequivoca della volontà del legislatore di restringere lo spazio applicativo della norma, nel senso indicato[182].

Sulla scorta di questa ricostruzione del perimetro operativo dell'incriminazione, che colpisce gli accordi illeciti tra privato e faccendiere solo quando finalizzati alla commissione di un fatto di corruzione propria o in atti giudiziari, correttamente, è stato evidenziato come l'art. 346-*bis* c.p. possa rappresentare una di quelle ipotesi nelle quali, in via derogatoria ed eccezionale rispetto alla regola generale di non punibilità prevista dall'art. 115 c.p., la legge sanziona l'accordo per commettere un reato e questo non viene poi commesso[183].

Se questa prospettiva è condivisibile, ne deriva che «una così marcata anticipazione della tutela sembra to-

[181] R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit., p. 19; F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, cit., p. 7; P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., pp. 1296-1297; I. Merenda, *Il traffico d'influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, cit., p. 6.

[182] G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 882.

[183] P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 1297. Osservazione questa, non solo condivisibile, ma che rende vieppiù doveroso un approccio di stretta interpretazione nella determinazione ermeneutica del perimetro incriminatore del disposto normativo in esame.

gliere spazio alla configurabilità del tentativo, sino sostanzialmente a precluderla»[184]; e il reato si consuma quando l'intermediario riceve il danaro (o altro vantaggio patrimoniale) o ne accetta la promessa.

Infatti, tale significativo arretramento, della linea della tutela penalistica, finisce per sanzionare, in via previa e autonoma, gli atti preparatori di una condotta corruttiva[185]. In definitiva, l'eventuale punizione, vieppiù anticipata, del tentativo di tali atti preparatori, vale a dire degli atti antecedenti allo stesso accordo di influenza illecita, prodromico a una futura corruzione, finirebbe per realizzare un'anticipazione dell'anticipazione della tutela, incompatibile con la dimensione materiale e fattuale del diritto penale[186]. Chi sostiene l'opinione contraria, peraltro, lo fa sulla base dell'assunto che la promessa o la dazione costituiscono l'evento materiale del reato: conseguentemente, il tentativo diviene configurabile e si atteggerebbe in forme analoghe a quelle dell'istigazione[187].

Infine, se viene riconosciuta la centralità e la rilevanza generalizzata del fine corruttivo dell'accordo d'illecita influenza, l'elemento soggettivo di sostegno della condotta criminosa non può che essere il dolo specifico[188]. È tuttavia innegabile come la lingua del disposto normativo dell'art. 346-*bis* c.p. non espliciti in modo tradizionale il finalismo classico dell'azione delittuosa, che caratterizza tutte le previsioni incriminatrici connotate dal dolo spe-

[184] Testualmente, P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 1297.

[185] Nel senso indicato da Cassazione penale, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 11808, cit. in nota 151, che riferisce espressamente dell'art. 346-*bis* c.p. come di «una fattispecie che punisce un comportamento propedeutico alla commissione di una eventuale corruzione».

[186] V. Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e la dimensione internazionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 182.

[187] F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, cit., p. 9.

[188] In tal senso, G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 884; V. Maiello, *Il delitto di traffico d'influenze indebite*, in B.G. Mattarella e M. Pellissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 429.

cifico; circostanza che ha portato parte della dottrina ad affermare, in ragione della sufficienza soggettiva della coscienza e volontà del fatto tipico, senza la realizzazione di alcun fine specifico, la natura di reato a dolo generico della fattispecie in esame[189].

3. *Rapporti con le altre figure di reato*

L'attuale linea di confine tra il traffico d'influenze illecite e il millantato credito sembra essere abbastanza marcata: l'art. 346-*bis* c.p. presuppone l'esistenza di relazioni effettive del trafficante con il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, oltreché lo sfruttamento delle medesime; il millantato credito esige invece l'assenza di un'effettiva relazione qualificata tra millantatore e pubblico funzionario. Nel primo caso il «credito» – e la capacità d'influenza del faccendiere nei confronti del pubblico dipendente – è reale; nel secondo è solo millantata, attraverso lo strumento del mendacio e della falsa rappresentazione della realtà[190].

D'altro canto, tale soluzione appare coerente rispetto alla *ratio* e all'oggettività giuridica di entrambe le incriminazioni. Il traffico d'influenze illecite aggredisce, in via anticipata, condotte di mediazione che potrebbero favorire dinamiche corruttive da parte di un privato, che diviene correo; mentre il millantato credito, «speciale figura di truffa in atti illeciti a consumazione anticipata»[191] sanziona la frode, posta in essere in danno del privato, da parte di chi, vantando in modo sguaiato proprietà, qualità, relazioni, capacità d'influenza in realtà insussi-

[189] F. Prete, *Prime riflessioni sul reato di traffico d'influenze illecite*, cit., p. 6; R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit., p. 20.

[190] P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 1301.

[191] Testualmente, R. Garofoli, *La nuova disciplina dei reati contro la P.A.*, cit., p. 21.

stenti – ovvero molto meno significative rispetto a quanto decantato – si fa dare o promettere danaro o altra utilità quale prezzo per la propria mediazione, senza in realtà «volere né potere creare le condizioni per il perfezionamento di un accordo corruttivo tra il privato e qualsivoglia pubblico funzionario»[192].

Anche la giurisprudenza è assestata in modo abbastanza lineare sulla linea di confine appena ricordata:

> nel reato di traffico di influenze illecite rientrano nelle condotte delle relazioni tra mediatore e pubblico. Invece il millantato credito ricomprende i casi in cui il potere di influenza non ci sia, siano le relazioni esistenti o inesistenti, ma il potere sia ostentato ugualmente dal millantatore, al fine di ricevere un indebito vantaggio da chi, raggirato, è previsto come vittima del reato[193].

Significativo, da questo punto di vista, è il richiamo, contenuto al comma 2 dell'art. 346 c.p., all'ipotesi del «pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato», perché «richiama il mendacio e l'inganno, [che] corrisponde sostanzialmente alla falsa causa addotta dall'agente per indurre con l'inganno il "compratore di fumo" ad una prestazione patrimoniale, che diversamente non sarebbe ottenibile»[194].

Parimenti agevole risulta il delineare i rapporti tra il traffico d'influenze illecite e la corruzione propria e in atti giudiziari: la clausola di riserva d'esordio della lettera della legge consente di escludere qualsiasi rilevanza del previo accordo con il faccendiere, se esso progredisce in una dinamica corruttiva. In tal caso il previo accordo diviene ante-fatto non punibile e il concorso di reati non è ipotizzabile; nel *trading in influence* il prezzo pagato al faccendiere, anche se richiesto da quest'ultimo

[192] *Ibidem.* In giurisprudenza, si vedano i riferimenti della nota 155.

[193] Così Cassazione penale, sez. VI, 27 settembre 2017, n. 53332, in «Responsabilità civile e previdenza», 2018, p. 652.

[194] Così Cassazione penale, sez. VI, 12 luglio 2017, n. 40940, in «Cassazione Penale», 2017, p. 4395.

con il pretesto di prezzolare il pubblico ufficiale, è destinato a remunerare sempre la sola opera di mediazione del primo, non potendo in alcun modo – e neppure in minima parte – essere destinato al pubblico funzionario, pena il concorso in corruzione, che escluderebbe, assorbendola, la responsabilità per la precedente condotta di «traffico»[195].

Meno immediata, ma certamente ricostruibile, invece, è la delimitazione dei rapporti tra il reato di traffico d'influenze illecite e altri reati contro la pubblica amministra-

[195] In tal senso, G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 884. In giurisprudenza, Cassazione penale, sez. VI, 27 giugno 2013, n. 29789, in «Cassazione Penale», 2014, p. 846, secondo la quale «il delitto di traffico di influenze [...] è fattispecie che punisce un comportamento propedeutico alla commissione di una eventuale corruzione e non è quindi ipotizzabile quando sia già stato accertato un rapporto [...] paritario tra il pubblico ufficiale e il soggetto privato (v. sez. VI, sent. n. 11808 dell'11 febbraio 2013, rv 254442, imputato Colosimo). Di tanto è espressiva la clausola di esclusione posta all'art. 346-*bis* c.p., comma 1, che definisce il rapporto della fattispecie con quelle corruttive di cui agli artt. 319 e 319-*ter* c.p., ponendo la condotta dei due soggetti attivi del traffico di influenze illecite – il "mediatore" e il "compratore di influenze" – prima e al di fuori del patto corruttivo, assumendo detta condotta autonomo rilievo penale in ragione di una soglia anticipata di tutela voluta dal legislatore. Dal punto di vista strutturale, elemento differenziale tra la fattispecie corruttiva e quella del traffico di influenze è la connotazione causale del "prezzo", destinato – nel traffico di influenze – a retribuire l'opera di mediazione, e non potendo detto prezzo, neppure in parte, essere destinato all'agente pubblico, altrimenti realizzandosi un concorso nella corruzione attiva»; per Cassazione penale, sez. VI, 2 febbraio 2016, n. 18999, in «CED Cass.», 2016, l'art. 346-*bis* c.p. «punisce un comportamento propedeutico alla commissione di un'eventuale corruzione (Cass., sez. VI, n. 11808 dell'11 febbraio 2013, Colosimo, rv. 254442) e si differenzia dal punto di vista strutturale per la connotazione causale del prezzo, che è finalizzato a retribuire l'opera di mediazione e non è destinato all'agente pubblico (Cass., sez. VI, n. 29789 del 27 giugno 2013, Angeleri, rv. 255618). A ben guardare la clausola di esclusione presuppone che in concreto non sia ravvisabile il delitto di corruzione e neppure un'ipotesi di concorso, presupponendosi per il resto lo sfruttamento di una relazione esistente con pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, fermo restando che il denaro o l'utilità patrimoniale devono essere rivolti a chi è chiamato ad esercitare l'influenza e non al soggetto che esercita la pubblica funzione».

zione, con particolare riferimento alla corruzione dell'art. 318 c.p. e all'istigazione dell'art. 322 c.p.

Affrontando per primo il tema dell'istigazione alla corruzione, il problema ermeneutico deriva dal fatto che l'art. 322 c.p. non è esplicitamente indicato (a differenza degli artt. 319 e 319-*ter* c.p.) nella clausola di riserva di apertura dell'art. 346-*bis* c.p.

Tuttavia, tale omissione, se fosse presa alla lettera, produrrebbe delle conseguenze così distoniche da un punto di vista sistematico, che appare più opportuno considerarla una svista, da recuperare e correggere sul piano interpretativo. Se, infatti, come già ricordato, il legislatore penale ha voluto, con la punizione del traffico d'influenze illecite, anticipare la copertura dei fenomeni corruttivi sin dalle sue premesse operative, sarebbe del tutto incoerente non considerare assorbito il traffico nella meno grave ipotesi dell'istigazione (e ipotizzare il concorso di reati), e invece ritenerlo tale (e quindi non punibile) in relazione alla corruzione consumata[196].

Identica premessa di fatto vale per la corruzione impropria dell'art. 318 c.p., anch'esso richiamo normativo non contemplato in esordio della clausola di riserva; ma, come già ricordato[197], ciò si è verificato certamente per espressa e consapevole volontà del legislatore parlamentare, evidentemente finalizzata a circoscrivere in modo tollerabile la tassatività e la determinatezza dell'incriminazione, che non intende punire il traffico d'influenze posto in essere in funzione di un successivo fatto di corruzione impropria.

Tale scelta legislativa esplicita, evidentemente, non può essere corretta in via interpretativa, che si porrebbe platealmente contro la *voluntas legis* e, in definitiva, contro il principio di legalità. E se è esclusa, in questo caso, la configurabilità del reato di cui all'art. 346-*bis* c.p., non si pone nemmeno il problema del possibile concorso di

[196] In tal senso, G. Marra, *Traffico d'influenze (delitto di)*, cit., p. 886.

[197] Il riferimento bibliografico è rinvenibile alla nota 179.

reati[198]: rimanendo punibile, se del caso, anche il faccendiere, ma solo a titolo di concorso quale *extraneus* nella corruzione impropria, se in quest'ultima fattispecie l'azione criminosa progredisce.

4. *Questioni di diritto intertemporale*

Come già ricordato nella parte finale della premessa di questo contributo, il diritto vivente, ben prima della formale incriminazione del traffico d'influenze illecite, aveva trovato – illegittimamente – lo spazio punitivo di tale fenomeno nell'ambito dell'ipotesi criminosa del millantato credito.

Si è posta, conseguentemente, la questione problematica se i fatti di traffico d'influenze illecite, posti in essere prima dell'entrata in vigore dell'art. 346-*bis* c.p., dovessero essere, per ragioni di continuità incriminatrice, puniti non più a titolo di millantato credito, bensì retroattivamente ai sensi della nuova disciplina speciale, in quanto più favorevole sul piano sanzionatorio, in applicazione del comma 4 dell'art. 2 c.p. Ovvero dovessero essere considerati, attesa la novità formale dell'incriminazione, la sua eterogeneità rispetto all'incriminazione originaria e la sua conseguente irretroattività ai sensi del comma 1 dell'art. 2 stesso, non punibili.

In giurisprudenza sono state sostenute in egual misura tutte e due tali soluzioni antitetiche: sostenendo sia la tesi della continuità incriminatrice tra i due comandi, considerando il millantato credito norma generale e il traffico d'influenze norma speciale[199]; sia quella dell'art.

[198] In tal senso, P. Veneziani, *Lobbismo e diritto penale, il traffico d'influenze illecite*, cit., p. 1303.

[199] Nel senso della continuità incriminatrice, Cassazione penale, sez. VI, 28 novembre 2014, n. 51688, in «Cassazione Penale», 2015, p. 1032: «le condotte di colui che, vantando un'influenza effettiva verso il pubblico ufficiale, si fa dare o promettere denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione o col pretesto di dover comprare il favore del pubblico ufficiale, riconducibili, prima della legge

346-*bis* c.p. quale nuova incriminazione, non in rapporto di specialità rispetto all'art. 346 c.p.: e quindi legalmente irretroattiva[200].

Se, come spiegato, l'incriminazione autonoma del traffico d'influenze illecite è stata l'occasione preziosa per ricondurre all'interno dei binari della legalità penale i profili di tipicità del millantato credito, la soluzione dell'irretroattività della nuova incriminazione, rispetto ai fatti di *trading in influence* commessi precedentemente all'entrata in vigore della stessa, risulta francamente preferibile.

Perché al di là delle torsioni interpretative del passato, oggi che le incriminazioni ci sono entrambe dev'essere finalmente riconosciuto – com'è stato suggestivamente affermato – che non può esserci alcuna continuità normativa tra il millantato credito, dove il privato, ingannato e vittima, acquista «fumo», e il traffico d'influenze, dove il privato, correo, compra «arrosto»[201].

Infatti, per potersi far valere il fenomeno della successione delle leggi penali nel tempo, rispetto a quello

n. 190 del 2012, al reato di millantato credito, devono essere sussunte dopo l'entrata in vigore di detta legge, ai sensi dell'art. 2, comma quarto, cod. pen., nella fattispecie di cui all'art. 346-*bis* cod. pen., che punisce il fatto con pena più mite, atteso il rapporto di continuità tra norma generale e quella speciale»; Cassazione penale, sez. VI, 14 dicembre 2016, n. 4113, in «CED Cass.», 2017: «Le condotte di colui che, vantando un'influenza effettiva verso il pubblico ufficiale, si fa dare o promettere denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione o col pretesto di dover comprare il favore del pubblico ufficiale, riconducibili, prima della legge n. 190 del 2012, al reato di millantato credito, devono essere sussunte dopo l'entrata in vigore di detta legge, ai sensi dell'art. 2, comma quarto, cod. pen., nella fattispecie di cui all'art. 346-*bis* cod. pen., che punisce il fatto con pena più mite, atteso il rapporto di continuità tra norma generale e quella speciale».

[200] Nel senso dell'irretroattività della nuova incriminazione, Cassazione penale, sez. VI, 26 febbraio 2016, n. 23355, in «Cassazione Penale», 2017, p. 176: «il delitto di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-*bis* c.p. costituisce una "nuova incriminazione" che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, c.p., non si applica ai fatti in esame anteriori all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012».

[201] G. Losappio, *Millantato credito e traffico d'influenze illecite. Rapporti diacronici e sincronici*, in «Cassazione Penale», 2015, p. 1041.

della nuova incriminazione, è necessario che le norme sanzionatorie coinvolte descrivano requisiti strutturali omogenei e si avvicendino nella disciplina delle stesse situazioni di fatto. E questo tipo di condizione ci sarà pur stata, di fatto, nel diritto vivente antecedente la c.d. legge Severino; ma essa oggi difetta, a partire dal livello delle disposizioni normative scritte, posto che non sussiste alcuna omogeneità tra il «millantare credito» inesistente e lo «sfruttare relazioni esistenti»: se si vuole – come sarebbe doveroso – essere rigorosi nell'interpretazione delle norme incriminatrici, si tratta di requisiti di tipicità evidentemente eterogenei, privi di qualsiasi continuità normativa, che impediscono di ritenere sussistente la conseguente continuità incriminatrice.

A ciò si aggiunga che anche il dato strutturale della portata mono-soggettiva del millantato credito – dove il pagatore è vittima – *versus* la natura necessariamente pluri-soggettiva del traffico d'influenze illecite – dove il pagatore è correo –, pur non dirimente[202], concorre a far

[202] Il dato non è da considerarsi dirimente, in quanto analoga situazione di fatto si è venuta a creare nella successione normativa tra la «vecchia» concussione per induzione dell'art. 317 c.p. e quella «nuova» dell'art. 319-*quater* c.p. Seppur tale successione si sia verificata non con la sola introduzione dell'art. 319-*quater* c.p., ma con la contestuale modifica della lettera dell'art. 317 c.p., dal quale, nella descrizione della tipicità della condotta, è stato espunto il predicato verbale «induce» – mentre, contestualmente all'introduzione dell'art. 346-*bis* c.p., nessuna modifica è stata apportata all'art. 346 c.p. – resta il fatto che nessuno, correttamente, ha mai messo in dubbio la continuità normativa tra le due incriminazioni: nonostante prima della legge Severino, nella concussione per induzione, il privato che remunerava il pubblico ufficiale fosse vittima del reato stesso, mentre, dopo la legge di riforma, sia divenuto correo. In giurisprudenza, Cassazione penale, sez. un., 24 ottobre 2013, n. 12228, in «Cassazione Penale», 2014, p. 1992: «sussiste continuità normativa fra la concussione per induzione di cui al previgente art. 317 c.p. e il nuovo reato di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319-*quater* c.p., introdotto dalla legge n. 190 del 2012, considerato che la pur prevista punibilità, in quest'ultimo, del soggetto indotto non ha mutato la struttura dell'abuso induttivo, fermo restando, per i fatti pregressi, l'applicazione del più favorevole trattamento sanzionatorio di cui alla nuova norma».

valere la bontà della tesi dell'insussistenza, nella materia in esame, di un fenomeno successorio di norme penali nel tempo[203].

Chi ritiene, in senso contrario, di dover valorizzare la continuità, di fatto, di determinate fattispecie concrete di traffico d'influenze, un tempo punite *ex* art. 346 c.p. e oggi *ex* art. 346-*bis* c.p., non può invece che concludere per l'applicabilità di tale ultimo disposto normativo anche ai fatti commessi precedentemente alla sua entrata in vigore, per ragioni di favore sanzionatorio[204].

5. *Conclusione: il necessario rigore dei confini interpretativi della fattispecie*

Le difficoltà riscontrate nel cercare di tracciare le linee di confine, anche temporali, della nuova incriminazione, non appaiono certo insignificanti: l'analisi sin qui compiuta dimostra come la lettera del disposto normativo dell'art. 346-*bis* c.p., anche in relazione a quella dell'art. 346 c.p., si presta a dinamiche interpretative, che possono dilatare o restringere queste linee in modo evidentemente molto rilevante.

La spinta pan-penalizzatrice del diritto sovranazionale ed europeo[205], che, come già ricordato, anche di recente ha manifestato la propria insoddisfazione per le modalità normative (ritenute troppo restrittive) con le quali lo Stato italiano ha adempiuto agli obblighi nascenti dall'a-

[203] In tal senso, M. Gambardella, *Corruzione, millantato credito e traffico d'influenze illecite nel caso «Tempa Rossa»: una debole tutela legislativa*, in «Cassazione Penale», 2016, p. 3601.

[204] In tal senso, M.C. Ubiali, *I rapporti tra corruzione ex art. 319 c.p., traffico d'influenze illecite e millantato credito nella prima pronuncia della Cassazione sulla vicenda «Tempa Rossa»*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2016, p. 2, https://www.penalecontemporaneo.it/d/4807–i–rapporti–tra–corruzione–ex–art-319-cp-traffico-d-influenze-illecite-e-millantato-credito-nella-pr.

[205] Sul tema, M. Romano, *Ripensare il diritto penale (a dieci anni dalla scomparsa di Federico Stella)*, in «Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale», 1, 2017, pp. 1 ss.

desione alla Convenzione di Strasburgo[206], sembrerebbe indicare la necessità dell'approccio largheggiante al momento dell'interpretazione.

Al contrario, le ragioni, emerse nel corso di quest'analisi, che impongono un approccio rigoroso e restrittivo nella traccia del perimetro dell'incriminazione, dovrebbero invece certamente prevalere.

Sono ragioni anzitutto di carattere strutturale e ordinamentale, essendo essenziale che il nostro sistema sanzionatorio penale continui a mantenere quei tratti di «frammentarietà e di sussidiarietà»[207] che lo connotano quale *extrema ratio*[208]: laddove è evidente che, in un ambito come quello delle influenze lobbistiche, ben altri, rispetto al delitto e alla pena, dovrebbero essere gli strumenti di regolamentazione – e se del caso sanzione – di tipo giuridico.

Poi sussistono certamente ragioni di carattere dogmatico, legate al rispetto della legalità penale, della conseguente tassatività e determinatezza incriminatrice, oltreché della materialità offensiva della condotta criminosa: solo una stretta attività d'interpretazione può favorire il rispetto di tali principi; e circoscrivere, ad ambiti effettivamente offensivi per il bene protetto dalla norma, il manifestarsi di azioni rilevanti nel contesto dello svolgersi di relazioni lobbistiche.

Infine, primarie per importanza, vi sono evidenti ragioni di carattere politico e sociale, che evidenziano come l'attività di *lobbying*, quale veicolo di rappresentazione degli interessi privati presso i pubblici poteri, quale modalità professionale d'incontro tra governanti, governati e legislatore, sia assolutamente necessaria e imprescindibile per un corretto svolgersi, nelle democrazie contempora-

[206] Il riferimento è alla nota 147, in particolare al contenuto del *Rapporto Greco 2018*.

[207] M. Romano, *Ripensare il diritto penale (a dieci anni dalla scomparsa di Federico Stella)*, cit., p. 3.

[208] G. Fiandaca, *Sulla giurisprudenza costituzionale in materia penale, tra princìpi e democrazia*, cit., p. 14.

nee, delle decisioni politiche e delle azioni amministrative. Infatti, nell'età della c.d. *disintermediazione* politica, non può non riconoscersi la fisiologia e la necessità dei fenomeni di *lobbying*; anche perché il ruolo dei partiti non è più in grado di assicurare la necessaria funzione di cerniera tra interessi organizzati e decisioni pubbliche, che è invece momento imprescindibile per il funzionamento dei sistemi democratici di tipo rappresentativo[209].

L'attività lobbistica, pertanto, è momento professionale di condivisione informativa, di confronto tra istanze diverse, di legittima pressione e condizionamento per la tutela di interessi di gruppo, o comunque particolari, che nulla hanno a che spartire con l'idea della contaminazione patologica e prezzolata, per mano di faccendieri, delle scelte politiche e dell'azione amministrativa.

Ma, al netto della recente disciplina, finalizzata a garantire un minimo di trasparenza, nell'esercizio degli accessi presso la Camera dei deputati, da parte dei portatori d'interessi lobbistici[210], non sono rinvenibili, allo stato dell'arte, fonti normative nazionali di governo di tali attività, in grado di far comprendere con nettezza di confini quali siano i limiti dell'attività lobbistica lecita.

Invece l'Unione europea, che con il c.d. *Green Paper* del 2011[211], scaturito dall'accordo tra Parlamento e Commissione, ha parimenti istituito, su base volontaria, la possibilità dell'iscrizione al Registro dei lobbisti, qualche indicazione di carattere generale la fornisce.

[209] E. Carloni, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 2, 2017, pp. 371 ss.

[210] Il Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera, è disciplinato dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017 (Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati), che definisce le modalità attuative della regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento il 26 aprile 2016, ed è rinvenibile all'indirizzo http://www.camera.it/leg18/1306.

[211] Consultabile all'indirizzo http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//EN.

Infatti, nel contesto di tale scelta politica[212], sono descritte, quali attività che materialmente consistono in un'influenza lobbistica: «informare, informarsi, consigliare, essere consigliati, consulenze legali ai clienti sulle norme vigenti, elaborazione di modelli d'impatto della futura legislazione sulle attività del cliente, riunioni volte alla prevenzione di un contenzioso»[213]. L'annesso codice di condotta per i lobbisti prevede poi due previsioni programmatiche, più che precettive, a contenuto latamente deontologico, che prevedono il divieto, per i lobbisti «di ottenere o influenzare decisioni in maniera disonesta, o usando pressioni indebite, o tramite comportamenti inappropriati»; oltre a quello di «indurre membri delle istituzioni europee o i loro staff a violare le loro rispettive norme di comportamento»[214].

Purtroppo, al di là di tali scarne – o comunque generiche – indicazioni, delineare dall'interno il perimetro di liceità dell'azione lobbistica risulta certamente poco agevole.

Di conseguenza, non certo semplice risulta l'attività del giurista penale, che dovrebbe individuare, per esclusione, il confine lecito dell'attività di *trading in influence*, tracciando dall'esterno la linea della illiceità criminosa[215]. Ragione in più per non permettere al diritto penale, attraverso percorsi interpretativi dilatati e disinvolti della norma incriminatrice, di penetrare con intenzioni mora-

[212] In particolare al punto 10 dell'Accordo interistituzionale tra Parlamento e Commissione europea, sul Registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea, nella versione del 19 settembre 2014. Sul tema, R. Alagna, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, cit., pp. 52-53.

[213] *Ibidem*, pp. 13, 52.

[214] *Ibidem*, p. 53, molto critico sulla debolezza di tale impianto precettivo, posto che «in sostanza, tutto il sistema normativo europeo della trasparenza nel contatto tra interessi privati e decisioni pubbliche, si basa sull'autoregolamentazione di taluni lobbisti e sulla caratura morale dei funzionari europei».

[215] *Ibidem*, pp. 13, 46-47.

lizzatrici all'interno di questo mondo di scambi informativi, come quello di azione delle *lobby*, che sono così essenziali per la qualità della nostra società politica e della nostra pubblica amministrazione.

Il diritto penale finirebbe per tradire se stesso, trasformandosi, da strumento finale e sussidiario della tutela dei beni giuridici più preziosi di una società, in veicolo esclusivo di promozione dell'etica pubblica[216].

6. *Addenda. La controtendenza del diritto futuro rispetto alle conclusioni: la proposta dilatazione legislativa dei confini della fattispecie*

La spinta del diritto di fonte sovranazionale, evidentemente antagonista dell'idea della frammentarietà sussidiaria della penalità nell'ordinamento giuridico, contro ogni auspicio di delimitazione dello spazio della penalità, sembra essere destinata ad avere il sopravvento sui principi e sulla tradizione.

Come già ricordato[217], infatti, poteva certamente ritenersi apprezzabile la scelta del legislatore, criticata dal *Rapporto Greco* del 18 giugno scorso, di invocare il diritto di riserva dell'art. 37 della Convenzione di Strasburgo: e non sottoporre a incriminazione tutte le condotte di *trading in influence* descritte dall'art. 12 della Convenzione stessa; ciò, si era osservato, in coerenza con la tradizione giuridica nazionale, che attribuisce a colui che si relaziona con un millantatore, remunerandolo, la qualifica, più di vittima di una frode, che di concorrente in un reato.

Così come era parsa apprezzabile, essa risulta, in senso diametralmente contrario, smentita dalle nuove fughe in avanti della politica criminale in materia di contrasto all'illecito nella pubblica amministrazione, che hanno trovato forma nel recente disegno di legge d'iniziativa

[216] Sul tema M. Donini, *Il diritto penale come etica pubblica. Considerazioni sul politico quale «tipo d'autore»*, Modena, Mucchi, 2014, in particolare pp. 34-37.

[217] I riferimenti sono rinvenibili alla nota 147.

governativa a tale ambito dedicato[218]: esso propone – pur in una prospettiva, per quanto attiene al *trading in influence*, effettivamente semplificante del sistema – una nuova dimensione, molto più ampia quanto a *spatium deliberandi* dell'incriminazione, anche del delitto di traffico d'influenze illecite.

Tale iniziativa legislativa governativa[219], infatti, avendo

[218] Si tratta del disegno di legge d'iniziativa governativa presentato alla Camera dei deputati il 24 settembre scorso, recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e dei movimenti politici*, che risulta assegnato ai lavori della Commissione giustizia in sede referente il 4 ottobre successivo. Lo stato dell'iter parlamentare del disegno di legge è monitorabile all'indirizzo http://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=1189&sede=&tipo=.

[219] L'articolato del disegno di legge in esame si muove chiaramente sulla linea guida dell'inasprimento sanzionatorio generalizzato e della facilitazione investigativa.

L'art. 1, comma 1, lett. *i*), prevede l'aggravamento delle pene per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), portandolo alla reclusione da tre a otto anni anziché da uno a sei.

Particolarmente significativa, sul piano sia sostanziale che processuale, è la proposta di modifica del sistema delle pene accessorie. Sul piano sostanziale, l'art. 317-*bis* c.p., infatti, verrebbe integrato in modo da estendere la pena accessoria dell'interdizione perpetua dei pubblici uffici, attualmente prevista per i soli reati di cui agli artt. 314, 317, 319 e 319-*ter* c.p., anche alle ipotesi di cui agli artt. 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319-*bis* (ipotesi aggravate della corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-*quater*, comma 1 (induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 321 (corruzione attiva), 322 (istigazione alla corruzione), 322-*bis* (peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli Organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), 346-*bis* (traffico di influenze illecite) c.p. Allo stesso rinnovato e amplificato catalogo di reati, la proposta di modifica dell'art. 32-*quater* c.p. estenderebbe le ipotesi in cui la legge commina la pena accessoria dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione. Per entrambe le pene accessorie ricordate, verrebbe introdotto un periodo minimo di applicazione (non inferiore a cinque e non superiore a sette anni) nel caso in cui la pena principale inflitta non superi i due anni di durata. Sul piano processuale, la novità più rilevante consta della previsione di un meccanismo derogatorio delle regole ge-

nerali in materia di sospensione condizionale della pena e applicazione di essa su richiesta delle parti, che rimetterebbe comunque alla discrezionalità del giudice – contro le regole generali per le quali la sospensione condizionale della pena si estende alle pene accessorie (art. 166 c.p.) e il patteggiamento c.d. non allargato (art. 445 c.p.p.) non comporta l'applicazione delle pene accessorie – la valutazione circa l'applicazione delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione, anche in caso di concessione della sospensione condizionale della pena principale o di applicazione di essa su richiesta delle parti. Rimarrebbe uno spazio alle parti, quanto ad accordo sulla pena, per subordinare l'accoglimento dello stesso alla sospensione condizionale anche delle pene accessorie; ma in questi casi è rimesso alla discrezionalità del giudice di rigettare la richiesta (analogamente a quanto già previsto per gli accordi *ex* art. 444 c.p.p. subordinati alla concessione della sospensione condizionale della pena principale).

Sempre nella prospettiva di garantire effettività alle pene accessorie, verrebbero introdotte alcune modifiche alla disciplina della riabilitazione, in forza delle quali la stessa non potrebbe comunque produrre effetti sull'interdizione perpetua dai pubblici uffici e sull'incapacità di contrattare in perpetuo con la pubblica amministrazione, se non decorso un termine non inferiore a dodici anni dalla riabilitazione, allorquando la pena accessoria verrebbe dichiarata estinta, in caso di effettiva e costante buona condotta.

Sul versante della responsabilità amministrativa *ex* d.lgs. n. 231/2001, verrebbe portata a cinque anni la durata minima e a dieci anni la durata massima della sanzione interdittiva applicabile agli enti, in relazione alla commissione dei delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione.

Quanto all'ordinamento penitenziario, il catalogo dei reati contro la P.A., dal peculato al nuovo traffico d'influenze illecite, verrebbe inserito fra quelli ostativi alla concessione dei benefici di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, legge n. 354/75.

Sul fronte della facilitazione investigativa, verrebbero introdotte due novità di particolare rilievo. In particolare, la previsione di una nuova causa di non punibilità per chi, commesso taluno dei fatti previsti dagli artt. 318, 319, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis*, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita *ivi* indicati, 346-*bis*, 353, 353-*bis* e 354 se, prima dell'iscrizione a suo carico della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale e, comunque, entro sei mesi dalla commissione del fatto, lo denunci volontariamente e fornisca indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili. Oltreché quella dell'estensione al catalogo dei suddetti delitti della possibilità di svolgimento di operazioni investigative sotto copertura, siccome già previste dall'art. 9 della legge n. 146/2006 per altre tipologie di delitti.

per primario, esplicito obiettivo, quello di adeguare la normativa interna agli obblighi imposti dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa e superare i già citati rilievi del Greco[220], interviene in modo assolutamente significativo nel tracciare il nuovo perimetro incriminatore – più ampio e più gravemente sanzionato – del delitto di traffico d'influenze illecite.

Secondo le intenzioni del Governo al vaglio del Parlamento, infatti, il delitto di millantato credito dovrebbe essere abrogato, mentre a titolo di traffico d'influenze illecite dovrebbe essere punito (comma 1 del nuovo art. 346-*bis* c.p.)

chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-*ter* e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-*bis*, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno

[220] In tal senso si esprime la Relazione introduttiva al d.d.l. del Governo. Sul punto, M.C. Ubiali, *Presentato alla Camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. «spazzacorrotti»)*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2018, https://www.penale contemporaneo.it/d/6230-presentato-alla-camera-il-nuovo-disegno-di-legge-in-materia-di-corruzione-cd-spazza-corrotti. In particolare, l'ultima *Addenda al Second Compliance Report* del Greco, come già accennato, afferma come fossero necessari ulteriori interventi per far sì che l'incriminazione nazionale rispettasse pienamente gli obblighi convenzionali assunti dall'Italia. Il campo di applicazione della norma interna è infatti più ristretto rispetto a quello individuato dalla Convenzione. L'art. 12 di essa stabilisce infatti che gli Stati membri dovrebbero criminalizzare, senza distinzione di sorta tra compratore e offerente l'influenza, non solo la condotta di chi ottiene la promessa di un vantaggio quale corrispettivo della asserita possibilità di esercitare un'influenza impropria su un decisore pubblico, anche se la capacità di influenza del mediatore è, nella realtà, inesistente; ma anche la condotta di chi offre o procura un qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di rimunerazione, a chiunque affermi di essere in grado di esercitare tale influenza, indipendentemente dalla sua capacità effettiva rispetto ad essa.

degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

La pena edittale, poi, s'incrementa in modo significativo, posto che, inalterato il minimo edittale in un anno di reclusione, il massimo passa da tre a quattro anni e sei mesi.

A ben vedere, le novità complessivamente leggibili in tale proposta di riforma normativa sono molteplici e vanno in direzioni diversamente apprezzabili.

Anzitutto, l'introduzione delle «relazioni asserite» all'interno della norma incriminatrice in esame sposterebbe, sotto la nuova rubrica del traffico d'influenze illecite, il «vecchio» – e da abrogarsi – millantato credito. Con la conseguenza che, attesa la previsione inalterata del disposto normativo del comma 2 dell'art. 346-*bis* c.p. circa la responsabilità penale dell'acquirente dell'intermediazione, quest'ultimo diverrebbe punibile anche quando – nella tradizione dell'art. 346 c.p. – vittima di raggiro, da parte di un millantatore con capacità d'influenze inesistenti.

Vi è poi l'espressa estensione della responsabilità penale del trafficante e del cliente di esso, non solo al di fuori delle ipotesi di concorso nel reato di corruzione propria, anche in atti giudiziari, ma anche al di fuori dai casi di concorso nel reato di corruzione impropria di cui all'art. 318 c.p.[221].

Certamente tale ultima scelta appare coerente con l'indicazione di particolare disvalore attribuito alla corruzione impropria dal d.d.l. in esame, nel contesto del quale l'incremento della cornice edittale dell'art. 318 c.p. transita, nel minimo da uno a tre anni di reclusione, e nel massimo da sei a otto. Al contempo, tuttavia, è evi-

[221] Oltreché delle ipotesi nelle quali la condotta illecita sia commessa da persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, di cui al – modificato – art. 322-*bis* c.p.

dente che il Governo propone comunque al legislatore parlamentare di far permanere un maggior disvalore del *trading in influence* finalizzato alla corruzione propria (ma non degenerato in essa): così, infatti, risulta certificato dalla proposta di modifica, che annovera *ex novo* quest'ultima ipotesi quale circostanza aggravante[222].

Da ultimo, le contropartite della mediazione illecita diverrebbero non solo il «denaro o altro vantaggio patrimoniale» dell'attuale art. 346-*bis* c.p., bensì, nella prospettiva della riforma, il più ampio «denaro o altra utilità»; e ciò in coerenza con quanto già previsto dalle incriminazioni in materia di corruzione, oltreché dalla stessa disciplina attualmente vigente in materia di millantato credito.

Tale ultima indicazione risulta certamente apprezzabile: l'esclusione di ogni «altra utilità» dal novero dei prezzi delle mediazioni illecite non ha infatti senso alcuno, né in prospettiva sistematica, rispetto alle altre incriminazione in materia di pubblica amministrazione, né criminologica, attesa la pluralità di utilità di carattere non immediatamente patrimoniale, che possono risultare appetibili nei rapporti illeciti in esame[223].

Alla stessa stregua, per certi versi utile, in prospettiva ermeneutica delle singole disposizioni normative e del sistema nel suo complesso, risulta la prevista abrogazione del delitto di millantato credito, che elimina ogni questione circa la linea di confine tra le due incriminazioni contigue[224]; siccome quelle di diritto intertemporale, visto che non si porrebbero ulteriormente le accennate problematiche, di continuità normativa o meno, tra il «vecchio» millantato credito e il «nuovo» traffico d'influenze illecite[225], essendo evidente la continuità normativa, rispetto

[222] Il nuovo comma 4 dell'art. 346-*bis* c.p., che prevede l'ipotesi aggravata del delitto in esame, verrebbe esteso anche ai fatti commessi «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio».

[223] Il tema è stato trattato al precedente par. 2.

[224] Il tema è stato trattato al precedente par. 3.

[225] Il tema è stato trattato al precedente par. 4.

alla prima incriminazione, del *trading in influence* di nuovo conio nelle aspettative del Governo.

La novità potenzialmente più dirompente, tuttavia, è quella – già ricordata – legata alla scelta, da parte del d.d.l. in esame, di annoverare *apertis verbis* la corruzione impropria, tra i delitti il cui concorso nei quali esclude la configurabilità del traffico d'influenze illecite.

Perché si tratta di opzione legislativa che, oggettivamente, potrebbe aprire, in senso esattamente contrario a quanto già analizzato in precedenza, alla prospettiva della punibilità, sia per il faccendiere (sia esso un lobbista efficiente, ovvero un millantatore) che per il privato che lo avvicina, di qualsiasi accordo remunerato finalizzato a favorire, attraverso l'intermediazione del *trader*, il compimento, da parte del pubblico ufficiale, di un atto del suo ufficio.

L'unico approccio ermeneutico che doverosamente potrebbe limitare tale deriva, dovrebbe essere quello di considerare penalmente rilevante solo il traffico d'influenza finalizzato a una dinamica corruttiva, sia essa propria o impropria; solo allorquando lo stesso è pattuito, tra privato e *trader*, con lo scopo specifico (che poi non si deve realizzare e non dev'essere nemmeno tentato, altrimenti si degenererebbe nel concorso in corruzione, ovvero nell'istigazione ad essa) di remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, o per il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio (realizzando così l'ipotesi aggravata), ovvero in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri.

Solo in questa prospettiva interpretativa la punizione del *trading in influence* anche fuori dal caso di concorso in corruzione impropria potrebbe avere un senso: si vuole infatti aggredire con la sanzione penale – anticipata – un accordo che, in quanto funzionale a una condotta comunque corruttiva, mostra già, di per sé stesso, dei tratti peculiari di disvalore.

Tuttavia, questa nuova prospettiva evidentemente scardina quelle – condivisibili – acquisizioni della dottrina, già analizzate, che ancorano la punibilità del *trading*

in influence a un finalismo corruttivo proprio, sia esso a titolo gratuito o oneroso; e che risultano serventi a proteggere il lobbismo, allorquando compatibile e non antagonista rispetto ai doveri d'ufficio del pubblico ufficiale, dal rischio penale.

È dunque altrettanto innegabile che, se il Parlamento asseconderà la proposta del Governo, al di fuori di tale prospettiva di rigore interpretativo, correrebbe il rischio di divenire penalmente rilevante, ancorché in forma non aggravata, anche l'esercizio di un'influenza che, pur in assenza di un finalismo corruttivo al momento dell'accordo tra trafficante e privato, ha comunque lo scopo di determinare il pubblico agente a fargli compiere un atto conforme ai doveri dell'ufficio[226]. E, rispetto a questa tipologia di situazioni, divenendo particolarmente complessa l'individuazione del profilo qualificante l'illiceità della mediazione, il rischio della necessità dell'accertamento giudiziario – o quantomeno investigativo – di esso diviene elevatissimo.

L'effetto collaterale inevitabile della proposta di riforma dell'art. 346-*bis* c.p., dunque, sarebbe quello di una potenziale dilatazione, così significativa del perimetro della penale rilevanza dell'attività d'intermediazione lobbistica, o quantomeno, come detto, della previa verifica giudiziaria di essa, da non poter non allarmare.

Perché una sovrapposizione, acritica e non rigorosamente circoscritta in via interpretativa, della nuova proposta di disciplina al mondo dell'intermediazione lobbistica lecita, potrebbe arrivare al paradosso di attingere con lo stigma dell'illiceità penale, ogni attività d'intermediazione remunerata, anche quando orientata all'adozione di una scelta politica o amministrativa doverosa, da parte dei pubblici poteri.

Ciò produrrebbe dunque l'effetto ulteriore per il quale le conclusioni assunte al paragrafo precedente allo stato del diritto vigente, aventi ad oggetto la necessità

[226] M.C. Ubiali, *Presentato alla Camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (c.d. «spazzacorrotti»)*, cit.

della massima rigidità interpretativa nella delimitazione dell'ambito del penalmente rilevante, risulterebbero vieppiù imprescindibili in relazione alle prospettive del diritto futuro; proprio per cercare di evitare che il d.d.l. in esame, se fatto proprio dal legislatore, finisca per travolgere e dirottare, sul terreno del rischio dell'illeceità penale, l'attività d'intermediazione lobbistica complessivamente considerata.

Non può non essere ribadita, infatti, l'imprescindibilità dell'azione lobbistica nei sistemi democratici contemporanei: quantomeno per la corretta promozione, in ambito politico e amministrativo, di quegli interessi, individuali e collettivi, che sono oramai privi di quei meccanismi tradizionali di mediazione, un tempo assicurati dagli strumenti classici della rappresentanza politica.

Tuttavia, è evidente, rispetto a una posta in gioco così rilevante, qual è quella della protezione dell'attività lobbistica lecita dal rischio penale, il compito del giurista penale, di promozione di percorsi applicativi di stretta interpretazione del delitto di traffico d'influenze illecite, potrebbe non essere sufficiente.

La giurisdizione penale dev'essere dunque agevolata da una prospettiva legislativa riformista di lungo respiro e di sistema, che tracci autoritativamente la disciplina lecita del sistema intermediato della rappresentanza professionale degli interessi presso i pubblici poteri.

Si tratta, a ben vedere, di un bisogno riformatore noto del nostro ordinamento, che le prospettive di modifica del sistema penale che sono state analizzate rendono non ulteriormente rinviabile.

Un'attività professionale d'intermediazione d'interessi, in quanto tale anche remunerata, che operi all'interno di predefiniti sistemi di accreditamento, seguendo meccanismi di consultazione e di accesso ai pubblici poteri tracciati e trasparenti, potrà mostrare una capacità obiettiva di contribuire positivamente a determinati processi decisionali di natura pubblicistica, estranea a priori alla logica dell'illiceità del *trading in influence*.

Solo in un contesto legislativo sistematico così concepito sarà possibile tracciare con una certa nettezza l'ambito di liceità dell'attività di *lobbying*, allorquando questa sia spesa in modo regolato e trasparente, per favorire la corretta e doverosa attenzione pubblica di quelle istanze private, individuali o collettive, che rimarrebbero altrimenti prive di rappresentanza. Sottraendola dunque in modo non precario, perché sistematico e non occasionale, dall'ambito del rischio penale.

CONTRIBUTI

FABIO BISTONCINI

Alcune idee di FB & Associati per la regolazione dell'attività di lobbying in Italia

Nel corso degli ultimi decenni, è emersa l'esigenza di disciplinare l'attività di rappresentanza degli interessi. Esigenza che è diventata sempre più rilevante dall'introduzione nel nostro ordinamento del reato di traffico di influenze illecite (2012), in queste settimane in corso di ridefinizione da parte del Governo Conte.

Purtroppo la situazione attuale presenta una frammentarietà tale da configurare un vero e proprio *puzzle normativo*. Difatti, manca una chiara, univoca ed efficace regolazione a livello nazionale e tale lacuna genera diverse criticità: in primo luogo, si permette che diversi attori possano operare lontano dalle *best practices* professionali, mentre l'intero sistema decisionale è caratterizzato da un *vulnus* in termini di trasparenza ed efficienza.

D'altro canto, l'emanazione frammentaria da parte dei diversi dicasteri, di singoli rami del Parlamento e delle regioni, comporta un *quadro disarmonico* tale da costituire un aggravio burocratico delle incombenze aziendali, pur senza determinare un serio passo avanti per l'aumento di trasparenza e democraticità del processo decisionale italiano.

Partendo dall'assunto che la rappresentanza degli interessi è un'attività che concorre al miglioramento della qualità della decisione pubblica, e che, svolta nel rispetto e nell'autonomia delle istituzioni, è parte integrante del

Fabio Bistoncini, fondatore e partner di FB & Associati.

tessuto connettivo di una democrazia evoluta, un intervento normativo su questa complessa materia dovrebbe basarsi, a nostro avviso, sui seguenti punti.

Legge quadro nazionale. In primo luogo, FB & Associati è favorevole a una regolazione univoca dell'attività di *lobbying* mediante una legge nazionale. Si richiede, in particolare, che tale legge assuma la forma di *legge quadro sulla rappresentanza degli interessi*, ovvero una legge nazionale che disciplini tale attività professionale presso i decisori pubblici dello Stato (per tali intendendosi il presidente del Consiglio, i ministri, i viceministri, i sottosegretari di Stato, i vertici degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, dei viceministri e dei sottosegretari di Stato, i titolari di incarichi di funzione dirigenziale e i vertici delle autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione) e che detti i principi fondamentali cui le regioni dovranno attenersi nel disciplinare la materia.

Definizione dell'attività di rappresentanza d'interessi. Emerge inoltre l'utilità di dare una puntuale definizione in relazione al concetto di «rappresentanza d'interessi», nonché ai soggetti che questi rappresentano, senza operare distinzioni rispetto all'interesse rappresentato (includendo quindi anche quelli senza scopo di lucro e comprendendo quindi albi, ordini professionali, associazioni di categoria, associazioni sindacali). È altresì opportuno introdurre diverse fattispecie di esclusione relative a organi costituzionali, partiti politici, nonché esponenti sindacali e imprenditoriali nell'ambito di processi decisionali vincolati all'attività di concertazione.

Registro dei lobbisti. Si richiede l'istituzione di un Registro obbligatorio centralizzato per tutti i soggetti che intendano svolgere attività di *lobbying* in Italia. Tale Registro dev'essere valido per tutte le P.A. statali e che funga da quadro di riferimento per le istituzioni regionali. Si segnala l'opportunità dello sviluppo, a tal fine, di un sito web dedicato che sappia coniugare le esigenze di traspa-

renza con le prerogative di riservatezza, evitando inoltre aggravi burocratici per gli operatori.

L'iscrizione al Registro deve poter fornire dei *benefit* per il professionista, in termini di incentivi all'iscrizione, come, ad esempio, il diritto di accesso nei palazzi ove avvengono le decisioni e ad aree specifiche dei siti web istituzionali ove siano presenti dei *repository* di documenti strumentali all'*iter legis*.

Occorre, inoltre, che a gestire il Registro sia chiamato un *organismo indipendente* composto da personalità dotate di elevate professionalità e onorabilità.

Allo stesso tempo, per tutelare l'onorabilità professionale dei rappresentanti di interessi iscritti al Registro, si dovrebbe valutare la non ammissione in caso di condanne per reati contro la P.A., mafia e corruzione.

A completamento del quadro regolatorio, si auspica l'adozione di un codice deontologico dei lobbisti, con validità nazionale e univoca per tutte le istituzioni del paese.

Trasparenza del processo legislativo. Un ulteriore *vulnus* del processo legislativo italiano è la carenza di trasparenza in alcune parti dello stesso (si pensi ad esempio alle fasi prodromiche al Consiglio dei ministri, nonché ai comitati ristretti in sede parlamentare). Si richiede quindi la più ampia trasparenza dell'iter, già a partire dalle primissime fasi di formazione del *draft*, nonché nella fase cruciale di discussione dei diversi d.d.l. nelle commissioni parlamentari competenti (ivi inclusa, soprattutto in tal caso, la trasparenza sulle votazioni nominali).

Inoltre, si richiede che nella relazione illustrativa del provvedimento siano rappresentate le diverse posizioni degli *stakeholders*, nonché – si auspica – le risposte del decisore alle istanze prodotte.

Tracciabilità degli incontri. Un tema connesso al precedente è la tracciabilità dei dati relativi agli incontri tra decisore e lobbista. Si reputa utile che il Registro offra anche l'accessibilità agli atti relativi agli incontri, preser-

vando le informazioni di carattere sensibile e confidenziale: a tal fine, lobbista e decisore dovrebbero produrre una *reportistica* semplice, chiara ma al contempo esaustiva e aggiornata su agende degli incontri e argomento discusso.

Revolving doors. Per evitare il fenomeno della «trasformazione» in lobbista dell'ex decisore influente, si richiedono misure che impediscano a coloro che rivestono cariche pubbliche elettive (ad esclusione dei comuni al di sotto di una certa soglia), alti funzionari pubblici e/o componenti degli Uffici di diretta collaborazione dei ministeri di svolgere attività di *lobbying* per un congruo e definito arco temporale (almeno due anni) dal termine del mandato o dell'incarico.

Partecipazione dei lobbisti al processo decisionale. Tra i *benefit* dell'iscrizione al Registro, è necessario che sia assicurata la massima partecipazione dei lobbisti al processo decisionale, contemplando il diritto per tutti i legittimi rappresentanti di interesse coinvolti ad essere ascoltati dall'organo decisionale, nell'ambito dell'istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati.

Regole per i decisori pubblici. Si ribadisce l'importanza del fatto che l'impianto normativo preveda obblighi reciproci per lobbista e decisore, dal momento che anche questi, in caso di condotte poco trasparenti, può alterare il processo decisionale pubblico, tentando di sfruttare il proprio status di decisore per trarne vantaggi illeciti.

Sanzioni per lobbisti e decisori. È necessario che sia delineato un apparato sanzionatorio – valido sia per il lobbista che per il decisore – finalizzato a colpire lesioni della normativa, con particolare riferimento agli obblighi di registrazione al Registro e di tracciabilità degli incontri. Il compito di controllore ed erogatore delle sanzioni – *ça va sans dire* – dev'essere affidato a un organo

super partes. D'altra parte, si richiede che sia sempre garantito il diritto al contraddittorio nell'ambito delle procedure di erogazione delle sanzioni.

Nucleo di valutazione delle politiche pubbliche. Infine, si richiede il rafforzamento e la messa a regime dell'Air (Analisi di impatto della regolamentazione), affiancando all'analisi preventiva una valutazione *ex post* dell'impianto legislativo.

Alberto Bitonti

La rivoluzione della visione Open Lobby: open government e democrazia collaborativa

Il lobbying è un fatto. Basterebbe questa semplice considerazione per comprendere che, con o senza regolamentazioni, l'attività di persuasione e influenza verso i decisori pubblici è connaturata all'esistenza stessa del potere, lo è sempre stata e continuerà ad esserlo.

Nel parlare di regolamentazione del *lobbying*, quindi, un valido punto di partenza non consiste nel dibattere se i lobbisti debbano esistere oppure no, o se il *lobbying* sia legittimo oppure no, quanto piuttosto nel chiedersi: in che modo è possibile provare a stabilire una relazione sana, aperta, corretta e proficua (per la collettività), tra decisori pubblici e i vari soggetti della società civile (associazioni, aziende, organizzazioni e *stakeholders* vari) che hanno interesse a entrare in contatto con quei decisori? In che modo è possibile «incanalare» le attività di *lobbying* verso i decisori pubblici in modo da arginarne le possibili criticità e valorizzarne le potenzialità positive?

Alberto Bitonti, docente di Teoria politica, post-doc research fellow, Università della Svizzera Italiana, Lugano.

Cambiamo prospettiva. È a partire da queste domande che si può intuire perché è arrivato il momento di cambiare completamente prospettiva sul «problema» della regolamentazione del *lobbying*, abbandonando l'inutile (ed evidentemente improduttiva e ingiustificata) attenzione dedicata ai professionisti del *lobbying* (i lobbisti consulenti di terze parti, sui quali pur si concentrano diverse legislazioni del mondo non a caso non molto efficaci), per focalizzarsi sui veri protagonisti e sul vero centro focale della questione: i decisori pubblici e il design dei processi decisionali. È questa la proposta al centro dell'approccio che possiamo definire *Open Lobby*. È questa la visione che anima l'idea della democrazia collaborativa.

Il contesto. La maggior parte delle democrazie avanzate si trova ad affrontare oggi lo stress di una crisi di fiducia e di legittimazione sostanziale che, in alcuni casi, porta a metterne in discussione la stessa sopravvivenza come democrazie liberali. Da una parte si assiste alla frammentazione della rappresentanza, con una disarticolazione politica e sociale e una fluidificazione delle identità che colpisce non solo i tradizionali attori politici, ma anche le organizzazioni sociali, professionali, valoriali, non più in grado di rappresentare pezzi di società allo stesso modo del passato. Dall'altra appare consolidarsi un calo di fiducia verso le istituzioni politiche stesse, causa ed effetto di diversi fattori di crisi delle democrazie contemporanee.

Rigenerare la fiducia. È proprio a partire da questo quadro che, se si vuole combattere tale crisi, è necessario ripensare i processi decisionali stessi, innovando il rapporto tra la democrazia stessa e i suoi attori, i suoi canali, i suoi strumenti, le sue regole, non vagheggiando impossibili quanto non auspicabili forme di democrazia diretta digitale, quando migliorando (anche a partire dalle immense possibilità che la rivoluzione digitale ci porta in dote) il funzionamento della democrazia rappre-

sentativa tradizionale. Si tratta di prendere contezza del contesto più complesso e frammentato che ci troviamo a vivere oggi rispetto al secolo scorso – accettandolo come un dato di fatto, sul quale non si può tornare indietro neanche volendo – e di rigenerare la fiducia di cittadini e organizzazioni verso la democrazia e le sue istituzioni (perché questo sì, è possibile farlo), coltivando capitale sociale e ricreando processi di legittimazione sostanziale della politica (e delle politiche).

Mirando a queste finalità, si comprende perché ha senso ripensare la democrazia rappresentativa nel suo funzionamento concreto, a partire da una nuova concezione del rapporto tra *lobbying* e decisioni pubbliche.

I valori. Almeno due principi generali dovrebbero essere richiamati nel ripensare una democrazia più aperta e meglio funzionante nel suo rapporto con le *lobbies*: l'equità nell'accesso al processo decisionale (che si traduce in ragionevole eguaglianza di opportunità per tutti, temperando eccessivi squilibri competitivi legati per esempio alle risorse economiche a disposizione) e la trasparenza (soprattutto *ex post*) dello stesso processo decisionale, affinché i decisori pubblici siano chiamati a rispondere pubblicamente (*accountability*) delle decisioni che hanno preso. Si tratta di valori cardine della filosofia dell'*open government* (governo aperto): trasparenza, partecipazione, *accountability*, apertura alla collaborazione. Sono questi i valori che come bussole ci indicano la direzione giusta, rappresentando la *ratio* di qualsiasi sforzo legislativo o pratico-attuativo nel campo della regolamentazione del *lobbying*.

Vale la pena rimarcare come, qualora si riesca a realizzare tali valori in una concreta *policy* di regolamentazione delle attività di *lobbying*, non solo aumenterebbe il grado di fiducia verso le istituzioni e verso la democrazia in generale, ma vi sarebbero altri due importanti effetti:

1) una riduzione del *bias* della rappresentanza tra la configurazione di una società e la configurazione dei gruppi di interesse che hanno concretamente accesso ai

processi decisionali (*bias* ineliminabile del tutto, ma che con alcuni accorgimenti può essere di molto ridotto, anche perché la possibilità della collaborazione incentiva la partecipazione stessa);

2) un miglioramento della qualità delle stesse decisioni.

La democrazia collaborativa. La grande rivoluzione della democrazia collaborativa è proprio questa: reinventare il Governo e le istituzioni pubbliche valorizzando la loro capacità «primordiale» di canali di collaborazione collettiva, in grado di raccogliere le sfide della modernità anche grazie al contributo di tutti quegli attori privati (aziende, associazioni, cittadini, società civile in generale) che possono apportare un *input* positivo (e ordinato, perché gestito proprio in termini istituzionali) al processo decisionale.

Ma qual è questo contributo?

Lobbying e ciclo di policy. Se si pensa alle diverse fasi del ciclo di *policy*, è possibile individuare punti di forza e possibili criticità del ruolo delle *lobbies* (tutti quegli attori privati prima menzionati) nel processo decisionale. Proprio da qui è allora necessario partire nel ridisegnare le pratiche concrete della democrazia collaborativa.

Nella fase di identificazione delle *issues*, una *lobby* può per esempio segnalare un determinato problema al decisore pubblico. Laddove il decisore abbia deciso (perché rimane, beninteso, una sua responsabilità) di occuparsi di quel problema e di farlo entrare nell'agenda pubblica, le *lobbies* possono apportare elementi di conoscenza, fornendo dati o prestando la propria *expertise*, o immaginando soluzioni inedite a quel problema. Nel momento in cui le varie *lobbies* hanno (secondo quanto previsto dai valori richiamati sopra) tutte un equo accesso al processo decisionale (ed è proprio in questo che i canali digitali cambiano le regole del gioco), potrà prodursi anche un sano conflitto di interessi tra gruppi diversi, che propongono soluzioni differenti e che pubblicamente (in

senso habermasiano) dovranno dimostrare di avere ragione. Laddove si proceda a una decisione, le *lobbies* possono contribuire a implementare una determinata *policy*, pubblicizzandola, sostenendola, a volte addirittura erogando determinati servizi in convenzione con le autorità pubbliche. Infine, nella fase finale di valutazione e revisione delle *policies*, nessun legislatore o amministratore potrà essere efficiente nella valutazione come la collettività di coloro che si trovano a toccare con mano le conseguenze di una particolare *policy* (secondo il principio hayekiano di dispersione della conoscenza).

Sono solo alcuni esempi del possibile ruolo delle *lobbies* nel miglioramento delle decisioni pubbliche.

Un approccio multi-disciplinare. Per questo appare oltremodo utile unire le due questioni della regolamentazione dell'attività di *lobbying* e del design dei processi decisionali in un'ottica integrata, che possa tra l'altro combinare diverse prospettive disciplinari, quali quelle della scienza politica (in entrambe le branche dedicate ai gruppi di interesse e alle politiche pubbliche), del diritto (pubblico, parlamentare, amministrativo), del *public management*, delle scienze cognitive, comportamentali e informatiche.

La visione Open Lobby. Alla luce delle considerazioni svolte, risulta chiaro come qualsiasi tentativo di regolamentazione del *lobbying* che si soffermi su una sola delle parti in causa (i lobbisti o le attività di *lobbying*), senza prendere in considerazione il vero centro focale della questione (il design dei processi decisionali pubblici), è destinato al fallimento o all'irrilevanza. L'approccio *Open Lobby* ribalta la prospettiva, mirando ad aprire la *lobby* (l'anticamera) dei decisori pubblici e a ripensare i processi decisionali alla luce dei valori dell'*open government*. La posta in gioco è non solo il miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche, ma la rigenerazione della fiducia verso la stessa democrazia.

MASSIMO BRUNO

Legittimo interesse

Il tema della *rappresentanza di interessi* è inficiato da un pregiudizio di base legato al concetto stesso del termine *interesse*[1], utilizzato nel diritto per designare un movente delle azioni umane, una tensione che spinge l'uomo verso un bene o un bisogno, diretta a conseguirlo o a conservarlo. Sinonimi di *interesse* sono: utilità, vantaggio, tornaconto.

Quasi tutti i termini che indicano tale tipo di attività, tra cui la locuzione «gruppo di pressione», sono riconducibili alla sfera etico-valutativa, indicante – quasi sempre – una connotazione critica. Prevale, dunque, la visione che contrappone l'interesse privato all'interesse pubblico al quale solitamente si attribuisce un significato sostanziale, al di là di quello puramente giuridico formale che gli competerebbe, identificando l'interesse pubblico con il cosiddetto «bene comune».

Per certi versi, la stessa tesi riproposta nella concezione – di matrice cristiana – che contrappone l'egoismo all'altruismo[2].

Il concetto di *interesse legittimo*[3], è entrato a far parte del nostro ordinamento solamente con la Costituzione repubblicana del 1948: l'art. 24 Cost. stabilisce, al comma 1, che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti o interessi legittimi», chiarendo la natura so-

Massimo Bruno, responsabile Sostenibilità e Affari Istituzionali, Enel Italia.

[1] In ambito economico finanziario il termine «interesse» indica il prezzo da corrispondere al debitore per l'uso di un credito concesso. In arabo la parola *ribā* significa sia «interesse» che «usura».

[2] Il termine «altruismo» fu coniato da Comte per indicare la morale propria del positivismo, ispirata alla massima «vivere per gli altri» (A. Comte, *Catechismo positivista*, 1852).

[3] Nella legge n. 2248/1865, allegato E, di interessi legittimi non si parlava ancora e anzi, l'unico accenno ad essi era posto in termini di «affari» (art. 3).

stanziale degli stessi e il riconoscimento della parità con i diritti soggettivi[4].

Eppure, permane, ancora oggi, una valenza che non riconosce a pieno un significato sostanziale all'*interesse legittimo* ma che ne limita l'esercizio alle sedi giurisdizionali proprie del diritto amministrativo[5]. Diversamente, il diritto comunitario ignora la distinzione tra diritti soggettivi e *interesse legittimo* sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto il profilo della tutela processuale.

Tra le altre forme di *interesse* vi sono:

– l'*interesse collettivo*, ovvero l'omogenea pretesa di un gruppo organizzato di persone, nell'ambito di una collettività, a fronte dell'attività della pubblica amministrazione;

– l'*interesse diffuso*[6], definito come interesse che appartiene a un gruppo più o meno ampio di soggetti che ha a oggetto un bene o un servizio destinato a uso collettivo[7].

Siamo di fronte ancora una volta, al di là dei diversi criteri distintivi proposti da dottrina e giurisprudenza, a

[4] Lo sviluppo del concetto di diritto soggettivo è legato all'organizzazione politica dello Stato. Alcuni autori (M. Villey) collocano la comparsa della categoria concettuale dei diritti soggettivi già nel tardo Medioevo, ma è a partire dal XVIII secolo, con il movimento illuminista, che l'individuo viene posto al centro del sistema giuridico. In Italia occorrerà attendere la legge n. 205 del 2000, per vedere riconosciuta la possibilità per i privati di accedere alla tutela risarcitoria.

[5] Il nostro ordinamento stabilisce che:

– se chi agisce è titolare di un diritto soggettivo, nei confronti della P.A., è tenuto ad adire al giudice ordinario (legge 2248/1895);

– se chi agisce è titolare di un interesse legittimo nel confronti della P.A., può ricorrere soltanto innanzi al giudice amministrativo (Cost., art. 103).

[6] La legge n. 241 del 1990 ha preso in considerazione questi interessi quando, all'articolo 9, ha previsto la facoltà dei portatori di interessi diffusi a costituirsi in associazioni o comitati al fine di intervenire nei procedimenti amministrativi dai quali possa derivare loro pregiudizio.

[7] Interessi collettivi sono ad esempio la tutela dell'ambiente e la tutela del consumatore (R. Galli, *Corso di diritto Amministrativo*, Padova, Cedam, 2004).

categorie di pensiero che vengono percepite in contrapposizione.

Se si affronta il tema dei diritti sulla base di categorie morali – in base alle quali la legittimazione ad agire è legata alla meritevolezza degli interessi portati avanti – si corre il rischio di ignorare la premessa fondamentale dei diritti soggettivi: l'eguale considerazione e rispetto per ciascuno.

Tornando al tema principale della rappresentanza di interessi, l'esercizio di diritti, da parte di soggetti privati, quali la tutela agli investimenti e la salvaguardia del patrimonio non solo è mal visto, ma è percepito spesso in termini di comportamenti degenerativi, azioni collusive e/o corruttive, mettendo da parte in tal modo tre aspetti fondamentali:

- la legittimità degli interessi portati avanti;
- la cornice pienamente democratica all'interno della quale ricomporre il confronto tra interesse generale e interessi particolari;
- le competenze tecniche specifiche in relazione alle diverse istanze.

A questo punto, la proposta di qualificare il *lobbying* come «rappresentanza qualificata di legittimi interessi» dovrebbe, opportunamente, non apparire come una velleità semantica.

A mio avviso il problema è da ricercare in meccanismi di trasparenza e partecipazione democratica che non sono in grado di dare risposta alle esigenze e ai mutamenti attuali.

Non a caso, ogni tentativo di approdare a una normativa nazionale per regolare le attività di rappresentanza è naufragata[8], e nel frattempo si è assistito a una prolife-

[8] Dal 1954 ad oggi sono state presentate 59 proposte di legge (M. Durante, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano*, in «Rivista di diritto delle autonomie territoriali», 3, 2017). Nel 2017 La Camera dei deputati, con modifica del regolamento interno, ha attivato il Registro dei rappresentanti di interesse; Registri per la trasparenza sono stati introdotti anche presso il Ministero per lo Svilup-

razione di leggi regionali oscillando in maniera schizofrenica tra i due estremi: iper regolazione e autoregolazione.

Un'altra categoria di *interessi legittimi* su cui occorre spendere qualche parola è quella degli *interessi partecipativi*[9].

L'introduzione del dibattito pubblico nelle procedure amministrative ha proprio lo scopo di dare riscontro all'interesse a partecipare, di trovare forme consensuali, di ricomporre il rapporto tra istituzioni e cittadini.

Il primo caso, in Italia, di dibattito pubblico «alla francese» ha avuto luogo a Genova, nei primi mesi del 2009, sulla proposta di un nuovo tratto autostradale, noto come Gronda di Ponente, un progetto di cui si è parlato a lungo in questa estate funestata dal crollo del Viadotto Polcevera, noto anche come Ponte Morandi. La relazione conclusiva[10] ha messo in evidenza come il metodo assembleare generi uno squilibrio nella composizione dei partecipanti, favorendo la ribalta a posizioni contrarie al progetto, mentre altre forme di partecipazione ed espressione, come laboratori e tavoli di lavoro[11], abbiano permesso un confronto argomentato sulle diverse alternative progettuali.

Non è oggetto del mio intervento ragionare sugli esiti della procedura, bensì mettere in luce l'imprescindibile esigenza di ripensare la *governance* partecipativa nel suo complesso.

Per cui, così come occorre garantire opportuni luoghi per l'esercizio della *rappresentanza qualificata di legittimi interessi*, occorre garantire nei luoghi deputati al dibattito

po Economico (settembre 2016) e presso il Ministero della Pubblica Istruzione (maggio 2017).

[9] Con questo termine ci si riferisce a quell'insieme di poteri e di facoltà riconosciute ai privati coinvolti nell'attività della pubblica amministrazione in occasione dello svolgimento di un procedimento.

[10] La gestione del dibattito è stata affidata a una Commissione formata da esperti esterni al contesto genovese, tutti gli atti sono confluiti nella relazione conclusiva curata dal prof. Luigi Bobbio (*Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*).

[11] Sono stati pubblicati 45 «Quaderni degli attori».

pubblico una *partecipazione qualificata*[12] *per l'esercizio di interesse legittimo*, onde evitare, in entrambi i casi, che gli unici *interessi* a proliferare siano quelli a carattere strumentale, quanto mai lontani da ogni posizione di diritto.

SERGIO BRUNO

Regolare l'attività di lobbying in un sistema di open government. Per i professionisti delle relazioni pubbliche Ferpi va ripensato il processo stesso di policy

Dal 1948 al 2017, sono stati presentati in Parlamento sessantacinque disegni di legge in materia di regolamentazione della rappresentanza degli interessi e di partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale pubblico, ma nessuno di essi è mai stato approvato. L'incapacità del nostro sistema legislativo in 70 anni di regolare la materia del *lobbying*, deve indurci a riflettere sull'adeguatezza del modo in cui è stato affrontato il tema.

I principali quadri regolatori presenti nel sistema europeo e in parte italiano, nella nozione classica di regolazione del *lobbying*, sono essenzialmente incentrati su leggi specifiche di settore e sull'istituzione di registri di portatori di interessi. Essi si presentano con assetti differenziati, in cui è possibile trovare registri volontari (in regime di *soft regulation* e di *self regulation*), registri obbligatori, registri condizionali o riscontrare l'assenza di registri e di leggi specifiche. Tutti, però, testimoniano un'insufficienza metodologica della nozione ristretta di regolazione, facendo emergere la evidente necessità di un

[12] Non è l'assemblea indistinta che partecipa al dibattito, ma il complesso dei cittadini che, «qualificandosi», partecipano per informarsi e per tutelare interessi legittimi per proprio conto o in mandato di rappresentanza.

Sergio Bruno, consigliere nazionale Ferpi, delegato ai rapporti istituzionali e «advocacy».

approccio più ampio che prenda in considerazione una nozione più comprensiva di regolazione del *lobbying*.

Ferpi, in linea con le teorie del c.d. *open government*, ritiene che non sia possibile comprendere il rapporto tra gruppi di interesse e decisori pubblici e il suo grado di trasparenza e di apertura guardando esclusivamente alla legislazione sul *lobbying*, alla presenza di eventuali registri della trasparenza e alle caratteristiche di tali registri.

Occorre invece analizzare contestualmente all'aspetto regolatorio «in senso stretto» una molteplicità di fattori, legati al sistema politico-istituzionale, alla cultura politica, al grado di maturità professionale del settore, al contesto economico e sociale: solo così si potranno comprendere appieno i contorni delle attività di *lobbying*, di dinamiche e contesti aventi a che fare con il cuore stesso dei processi decisionali pubblici.

Una regolazione più «intelligente» dell'attività di *lobbying* sarebbe in grado di correggere le criticità riscontrate nei sistemi finora realizzati, valorizzando ove possibile le migliori pratiche.

I valori cardine della filosofia dell'*open government* sono essenzialmente tre: la trasparenza, la partecipazione equa in condizioni di ragionevole parità di accesso, la responsabilità (o *accountability*). Se si vuole combattere il populismo e la crisi di rappresentanza e di legittimazione che sta colpendo le democrazie di tutta Europa (e non solo) – avvertono autorevoli studiosi del settore, come Alberto Bitonti – è necessario ripensare in parte il processo decisionale stesso, innovando il rapporto tra la democrazia stessa e i suoi attori, i suoi canali, i suoi strumenti, le sue regole.

Applicando nel concreto la filosofia dell'*open government* e i tre principi cardine, si comprende agilmente come la maggior parte delle norme di regolazione sul *lobbying* attuate finora siano in realtà fuori fuoco: si concentrano su lobbisti e gruppi di interesse, quando invece dovrebbero guardare ai loro interlocutori, vale a dire i decisori pubblici. Difatti, è proprio il processo di *policy* che andrebbe ripensato, rendendolo aperto rispetto al

contributo più ampio dei gruppi di interesse, e non viceversa, favorendo un'interlocuzione trasparente, efficace ed equa con i gruppi di interesse e con tutti coloro che possono apportare elementi di conoscenza all'interno del processo.

In quest'ottica uno strumento fondamentale è l'Analisi di impatto della regolazione (Air), in base al quale il Governo, così come i singoli ministeri, ma anche le autorità indipendenti – le uniche che lo hanno realmente messo in pratica – sono tenuti a effettuare un'Air prima di emanare qualsiasi atto di carattere normativo o regolatorio, procedendo all'analisi delle motivazioni che richiedono un intervento normativo, all'identificazione degli obiettivi che si intendono perseguire, all'elaborazione e alla valutazione delle opzioni in campo (inclusa l'opzione di non intervento), per concludere con le motivazioni della scelta finale.

È più correttamente in questa cornice che deve porsi il quesito su come sia possibile regolare in modo intelligente le attività di *lobbying*, ovvero l'attività di rappresentanza degli interessi nei consessi decisionali pubblici e in particolare in quali modi sia possibile valorizzare al meglio l'apporto dei gruppi di interesse al processo decisionale in termini di conoscenza, efficacia e legittimazione

È qui che si afferma il ruolo positivo dei gruppi di interesse nel processo di *policy*, sia nelle fasi di proposizione delle *issues* più rilevanti da affrontare (c.d. *agenda setting*), sia nell'individuazione di finalità, obiettivi e strumenti di un qualsiasi intervento pubblico, sia nelle fasi dell'analisi vera e propria delle politiche pubbliche. Fondamentali possono risultare gli elementi di conoscenza che i gruppi di interesse possono produrre e fornire al decisore pubblico. Così come un ruolo positivo dei gruppi di interesse nel processo di *policy* può essere offerto sul fronte dell'implementazione delle politiche e infine su quello di una maggiore legittimazione sociale delle politiche e dei decisori. È in questo quadro che i professionisti del *lobbying* trovano un ruolo istituzionalmente riconosciuto perché gli interessi organizzati possono gio-

care un importante ruolo nel migliorare la qualità della regolazione.

Ferpi dal 1970 rappresenta i professionisti che operano nelle relazioni pubbliche, la cui attività è finalizzata a creare, sviluppare e gestire sistemi di relazione con i pubblici decisori influenti sul raggiungimento degli obiettivi perseguiti da singoli, da imprese, da enti, da associazioni, da amministrazioni pubbliche e da altre organizzazioni.

In Ferpi confluiscono numerose professionalità – quali ad esempio dirigenti e quadri di organizzazioni complesse, responsabili o dipendenti di strutture di consulenza, liberi professionisti – che si occupano quotidianamente di «rappresentare gli interessi» legittimamente, alla luce del sole e in ottica costruttiva con il legislatore, convinti che la rappresentanza di interessi sia un'attività che può concorrere al miglioramento della qualità della decisione pubblica, e se svolta nel rispetto e nell'autonomia delle istituzioni può essere parte integrante del tessuto connettivo di una democrazia evoluta.

Per questo Ferpi è impegnata a offrire il suo contributo per comprendere come regolare in modo intelligente le attività di *lobbying*, ovvero le attività di rappresentanza degli interessi nelle arene decisionali pubbliche e in particolare in quali modi sia possibile valorizzare al meglio l'apporto dei gruppi di interesse al processo decisionale in termini di conoscenza, efficacia e legittimazione.

Angelo Marcello Cardani

La rappresentanza degli interessi nel processo decisionale dell'Agcom

La partecipazione degli interessati nel processo di formazione della regola è tenuta in massima considerazione

Angelo Marcello Cardani, presidente Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

da Agcom, che, per tale ragione, ha progressivamente esteso l'ambito riservato alla consultazione pubblica nell'esercizio delle proprie competenze.

Nel corso dei primi vent'anni di vita dell'Autorità, inoltre, lo strumento della consultazione pubblica non è stato esclusivamente esteso ad ambiti nuovi, ma ha subìto anche un'evoluzione qualitativa: non più solo strumento di legittimazione del regolatore, ma anche, e soprattutto, mezzo di supporto della scelta regolatoria, al fine di permettere a quest'ultima di rispondere al meglio alle esigenze ad essa sottese. La partecipazione, quindi, è divenuta sempre più mezzo di perfezionamento della regola, elevandone il livello di efficacia.

È vero, come viene frequentemente evidenziato, che la partecipazione nell'ambito del procedimento di regolazione è utilizzata in modo prevalente dagli operatori di settore e dalle associazioni di categoria. Ma se, da un lato, ciò appare fisiologico in considerazione del fatto che è a tali categorie di soggetti che la regolazione in consultazione deve applicarsi, dall'altro, tale circostanza non riduce, bensì incrementa gli obblighi motivazionali che si impongono all'Autorità nell'adozione della decisione finale. È opportuno tenere presente, infatti, che il benessere di coloro che fruiscono dei servizi oggetto di regolazione è sempre tenuto in primaria considerazione dall'Autorità, che beneficia anche del contributo delle imprese al fine di delineare la disciplina più efficiente possibile e pienamente rispettosa del principio di proporzionalità. Ciò trova conferma nelle motivazioni che necessariamente accompagnano la scelta regolatoria adottata con il provvedimento finale.

Non bisogna dimenticare, inoltre, che il processo regolatorio deve essere tenuto al riparo dal rischio di «ossificazione» che deriva da un'eccessiva complicazione del processo di partecipazione collettiva, in grado di rendere particolarmente lenta e laboriosa l'adozione di regole tecniche destinate a una rapida obsolescenza. Tali regole richiedono, al contrario, un ricambio rapido al fine di assicurarne l'adeguatezza rispetto all'evoluzione tecnologica

che contraddistingue la maggior parte dei mercati vigilati dall'Agcom.

In definitiva, il delicato equilibrio fra corretta rappresentazione degli interessi, proporzionalità e adeguatezza delle regole e tempestivo aggiornamento delle stesse si è posto in passato e continua a porsi oggi alla base della valutazione relativa all'apertura della procedura di consultazione di cui all'art. 11 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, codice delle comunicazioni elettroniche. In tale ottica deve essere letta, ad avviso di chi scrive, la previsione del menzionato articolo del codice delle comunicazioni, che prevede la consultazione pubblica per i provvedimenti che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento.

Il perseguimento dell'equilibrio sopra descritto è agevolato dalla presenza di strumenti alternativi alla consultazione, atti a consentire un'adeguata conoscenza di elementi tecnici e di interessi, diretti e indiretti, che devono necessariamente essere tenuti in considerazione nell'esercizio delle molteplici competenze riservate all'Agcom.

Una modalità di consultazione del mercato alternativa a quella incardinata nel procedimento regolatorio è l'indagine conoscitiva, finalizzata ad approfondire il funzionamento di un mercato o di un settore nel suo complesso, tenendo conto anche degli aspetti normativi e delle prassi commerciali. L'indagine conoscitiva, svolta anche in forma congiunta con altre autorità, è disposta per soddisfare esigenze conoscitive al di fuori dell'attività provvedimentale, si caratterizza per minor rigore formale e per criteri di partecipazione più elastici, pur essendo anch'essa assoggettata ai principi generali della legge sul procedimento amministrativo.

La completa e ampia rappresentazione degli interessi coinvolti dall'esercizio dei poteri dell'Autorità è perseguita anche attraverso una costante attività di raccolta e analisi dei principali dati inerenti ai mercati in cui operano le imprese destinatarie degli interventi di Agcom. La raccolta dei dati richiede ovviamente la collaborazione degli operatori, i quali, a loro volta, sono consci del qua-

dro costituito dai dati aggregati, entro il quale si muove l'Autorità nell'esercizio dei propri poteri. In tale ottica, particolare importanza riveste l'Osservatorio sulle comunicazioni, attraverso cui l'Autorità fornisce a tutti gli *stakeholders* una visione di sintesi del quadro congiunturale di tutti i mercati di sua competenza. Merita di essere ricordato anche l'Osservatorio permanente sull'innovazione dei servizi di media audiovisivi, istituito con delibera n. 482/14/CONS, dedicato al monitoraggio delle principali evoluzioni del settore dei servizi di media audiovisivi e alla promozione del confronto con gli operatori del mercato.

Di particolare importanza, infine, sono i tavoli dedicati a specifiche questioni di ordine tecnico, che, al di fuori del procedimento regolatorio, consentono un fondamentale scambio di prospettive e informazioni. Un esempio di stretta cooperazione con gli *stakeholders* del sistema dell'informazione online, anche al fine di promuovere il confronto e il contributo di università e associazioni di settore, è rappresentato dal Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, istituito con delibera n. 423/17/CONS. Tale iniziativa ha consentito di sperimentare anche strumenti di auto-regolamentazione su tematiche dove è stato ritenuto inopportuno, o ancora prematuro, un intervento regolatorio da parte dell'Autorità. Il riferimento è alle *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale 2018*, adottate nell'ambito del menzionato Tavolo tecnico al fine di prevenire e contrastare strategie di disinformazione, anche con riferimento a temi che tipicamente sono oggetto di confronto politico-elettorale.

Gli strumenti di partecipazione alternativi alle consultazioni *tout court* non afferiscono, peraltro, al solo ambito nazionale, ma si estendono a quello comunitario e internazionale. Nell'ambito di organismi come il *Body of European Regulators for Electronic Communications* (Berec), l'Agcom è stata sia portatrice dei punti di vista provenienti dall'ambito nazionale, sia beneficiaria delle

prospettive maturate in altri contesti nazionali e portate all'attenzione dell'organismo comunitario dagli altri regolatori europei membri dell'organismo citato.

Analoghe considerazioni possono riservarsi relativamente alla partecipazione dell'Agcom all'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (Erga), l'organismo consultivo della Commissione europea istituito per favorire lo scambio di *best practices* tra i regolatori settoriali dei paesi UE e sostenere la Commissione europea nelle attività connesse all'attuazione nazionale del quadro regolamentare europeo del settore audiovisivo. Per quanto concerne il settore postale il confronto in ambito comunitario avviene in seno al Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (Erg-P).

Come anticipato, il confronto veicolato dagli altri regolatori ha varcato anche i confini dell'Unione europea, grazie a organismi come il Gruppo dei regolatori delle comunicazioni elettroniche nell'area del Mediterraneo (Emerg), il *Mediterranean Regulators' Network of the Audiovisual* (ReseauMed), la rete di regolatori dell'audiovisivo dell'area mediterranea, e il *Foro Latino-americano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones* (Regulatel, Gruppo di regolatori delle telecomunicazioni dell'America Latina).

Gli esempi citati mostrano, in conclusione, la particolare importanza attribuita dall'Agcom alla piena e adeguata rappresentazione degli interessi nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze. Il rischio di veder complicati eccessivamente i procedimenti regolatori è scongiurato, oltre che dal progressivo perfezionamento della procedura di consultazione in senso stretto, anche dall'utilizzo di strumenti di partecipazione alternativi ai fini della più ampia e fedele rappresentazione degli interessi coinvolti dall'esercizio dei poteri regolatori. Tali strumenti alternativi, peraltro, risultano talora più efficaci della consultazione stessa, qualora l'intervento pubblico si rivolga ad ambiti e settori particolarmente innovativi o laddove tale intervento necessiti di un preliminare confronto conoscitivo fra pubblico e privato.

Alberto Cattaneo

Sulla natura degli interessi, della politica, della lobby

Parlare di *lobby* è sempre complicato per i *pregiudizi* che rendono difficile un confronto aperto e sereno tra chi ritiene la difesa degli interessi particolari un diritto e chi ritiene che ci debba essere sempre un interesse generale che solo quel mix di politica e burocrazia, chiamato *istituzioni*, può conoscere. Molte pagine sono state scritte su questo tema, io stesso nel libro *Il mestiere del potere*[13] ho cercato di dimostrare come la difesa dei propri interessi sia connaturata al funzionamento di una democrazia. Pensare che ci siano decisioni non informate (o influenzate) da varie tipologie di interessi è da ingenui. L'interessante rapporto sulla *lobby* di *italiadecide* mi permette di affrontare tre temi principali: sulla natura degli interessi, sulla politica come gioco strategico, sulla natura della *lobby*.

Sulla natura degli interessi: se non mi «coinvolge» è lobby, se l'interesse è «mio» invece si parla di diritti. Scopo di uno Stato è perseguire l'interesse generale. Come si stabilisce ciò che è interesse generale da ciò che non lo è? Due impostazioni: la visione hegeliana per cui l'interesse generale esiste da qualche parte ed è solo da trovare; la visione liberale per cui l'interesse generale esiste solo in quanto composizione di un numero più o meno ampio di interessi particolari. Il primo è statico, il secondo è dinamico e mutevole nel tempo. La prima visione è preferita dai sistemi democratici «autocratici» (Cina, Russia) dove i leader, e i loro entourage, *sanno* quale sia l'interesse generale. Non c'è bisogno di un vero confronto. La seconda impostazione è propria dei sistemi democratici aperti dove esiste un dialogo «competitivo»

Alberto Cattaneo, founding partner Cattaneo Zanetto & Co.

[13] A. Cattaneo, *Il mestiere del potere*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

tra poteri decisionali, attori istituzionali e economici. In entrambi i sistemi esistono le *lobbies*: nel primo dominano le *lobbies* vicine al leader (gli «amici»); nel secondo «vincono» le *lobbies* capaci di *stare nel dialogo* rispettandone regole e pluralità. In entrambi i casi non esiste un decisore isolato e onnisciente che non si affidi ad altri: esperti, consulenti, amici, sondaggi di opinione, ecc. E questi influenzatori... *sono tutti lobbisti*.

Sulla natura della politica: la trasparenza come falso mito e il disinteresse per l'accountability. La politica è un «gioco» strategico che comporta asimmetria informativa tra i partecipanti, abilità da negoziatori e quindi capacità di giocare anche a carte coperte. Non solo la politica ha un carattere strategico ma anche forti connotati competitivi. I politici giocano la loro partita per «vincere» le elezioni. L'idea che la politica sia una casa di vetro dove sia possibile in tempo reale guardarvi dentro, dove tutte le mosse sono note in anticipo... è una falsa aspettativa. Un dibattito serio, invece, si concentrerebbe su quali possibili *livelli* di trasparenza siano auspicabili e quando debbano essere resi pubblici. Durante il gioco? Abbiamo visto che è impossibile. Alla fine del gioco? Sì, e risponderebbe al principio del controllo, o *accountability*, delle decisioni. Ma a noi cittadini spesso interessa sempre poco il controllo *ex post*, ci appassiona di più il gossip del «mentre», dell'istante. Chi fa cosa, chi conosce chi, quali interessi difende e per quali ragioni. Lecito, ma inutile. Anzi un assist per quegli interessi che meglio di altri agiscono nei corridoi bui delle relazioni, mentre tutti gli altri stanno in quelli luminosi del confronto tra contenuti.

Sulla natura della lobby: lo Stato legislatore e compratore, lobby precompetitiva e competitiva. Esiste una *lobby* «legislativa» che interagisce con lo Stato in quanto, appunto, legislatore. Fornisce informazioni, produce dossier e si interfaccia con i numerosi attori dei processi legislativi (Governo, Parlamento, burocrazia amministrativa, ecc.). Poi esiste una *lobby* «commerciale» che vede

nello Stato un attore economico che può comprare beni e servizi, o concedere concessioni e autorizzazioni. Questa *lobby* fornisce anch'essa informazioni, prepara documenti di gara, influenza le decisioni dei decisori. C'è *molta* trasparenza nella *lobby* legislativa, e *poca* in quella commerciale. Certo la *lobby* commerciale deve rispondere a determinati codici di comportamento (pensiamo ad esempio al codice degli appalti) e strumenti giudiziari (penali e amministrativi) più consistenti. Ma questo non dovrebbe causare, come succede oggi, l'assenza di dibattito sui suoi livelli di trasparenza così come, invece, è presente e ricco per quanto riguarda la *lobby* legislativa. Possiamo anche definire questi due modelli come *lobby* precompetitiva e *lobby* competitiva. La prima cerca di fissare regole all'interno delle quali poi possa vincere il migliore, la seconda mira a creare una legge *ad hoc* che premi l'uno piuttosto che l'altro. Giusto per fare un esempio: l'assegnazione delle concessioni (soprattutto se in regime di monopolio) implica un'azione di *lobby* competitiva (dell'ente che vuole ottenere la concessione). La *lobby* precompetitiva da un lato permette un grado di trasparenza *minimo* durante la fase di discussione e un'*accountability* seria per modificarne le eventuali decisioni sbagliate (le leggi possono essere *facilmente* modificate); la *lobby* competitiva, invece esigerebbe fin da subito un grado di trasparenza massimo in quanto le decisioni sono poi difficilmente reversibili.

Sulla regolamentazione delle lobbies: «... è da stolti guardare il dito quando il saggio indica la luna». Il dibattito sulle *lobbies* è centrato su «registri di trasparenza», codici etici, accesso alle informazioni – tutti temi che trovate nel *Rapporto di italiadecide*. È corretto sia così ma rischia di essere riduttivo se prima non si decide quando gli interessi particolari possono entrare in gioco e come (vale sia per la *lobby* precompetitiva che per quella competitiva); quali siano i livelli di trasparenza «durante» il dibattito e quali i livelli di *accountability* necessari alla fine del processo. Solo dopo aver preso queste decisioni,

e quindi disegnato il ruolo dei portatori di interesse, allora si potrà fare una legge che ne regoli il comportamento. Invece noi vogliamo regolamentare i singoli comportamenti, senza che nessuno indichi quale debba essere il ruolo. Un po' come guardare il dito che indica la luna e non la luna.

GIUSEPPE COLAVITTI

Rappresentanza di interessi e rappresentanza politica nelle democrazie pluraliste

1. Coloro che sono affezionati a quella che è stata definita la «concezione classica» della rappresentanza politica possono ancora essere tentati dal guardare con diffidenza alle forme e ai percorsi attraverso i quali i gruppi organizzati svolgono le loro attività di rappresentanza di interessi e influenzano i circuiti di formazione delle decisioni pubbliche. In verità, a meno di indulgere in una concezione formalistica del processo politico, occorre piuttosto riconoscere come «mai completamente e definitivamente ingabbiata entro i confini dello Stato, la politica continua a svolgersi secondo forme non statali»[14], e anzi la crisi progressiva dei partiti e delle forme tradizionali della rappresentanza politica finisce per aumentare il novero dei soggetti che «agiscono politicamente, vale a dire che collaborano direttamente e indirettamente alla formazione delle decisioni collettive»[15].

2. In verità, neanche rivolgendo indietro nel tempo lo sguardo fino agli anni di quella forma di Stato che

Giuseppe Colavitti, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell'Aquila; responsabile Ufficio studi del Consiglio nazionale forense.

[14] L. Ornaghi (a cura di), *Il concetto di «interesse»*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 15.

[15] N. Bobbio, *Rappresentanza ed interessi*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 6.

più tardi verrà sinteticamente definita «formula politica liberale»[16] possiamo trovare presunte età dell'oro del parlamentarismo nelle quali le aule parlamentari rimanevano impermeabilmente estranee agli interessi di gruppo, in nome di quella che Benjamin Constant chiamerà una «idea assai esagerata dell'interesse generale»[17]. Anzi, una breve retrospettiva conduce piuttosto a significative conferme: la prima – dopo l'Unità d'Italia – legge istitutiva degli ordini forensi nel 1874 fu largamente influenzata dal dibattito interno alla categoria degli avvocati. La partecipazione attiva del ceto forense accompagnò il lungo dibattito preparatorio della legge del 1874, anche attraverso forme di espressione collettive quali il primo congresso nazionale della categoria svoltosi a Roma nel 1872, la cui notevole influenza sulle scelte del legislatore, impegnato in quei mesi proprio nel vivo dei lavori parlamentari, è dato di evidenza storiografica[18]. Del dibattito dell'epoca colpisce il lettore contemporaneo il collegamento tra l'istituzione dell'ordine e il principio di libertà e autonomia dei singoli professionisti e dei gruppi professionali:

> In un governo liberale, in un governo che si fonda sopra franchigie costituzionali, non è egli manifesto che il solo sistema che si raccomanda per la sua liberalità, è quello che costituisce la classe stessa degli avvocati giudice e regolatrice dei suoi doveri, della sua dignità e della sua disciplina? [...] fare una legge sopra la professione degli avvocati, senza ammettere la costituzione dell'ordine, sarebbe un vero regresso, un passo retrivo[19].

[16] G. Bognetti, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, Giuffrè, 1998.

[17] B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle* (1820), ora in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 105 ss., spec. 106-107.

[18] F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 47 ss.

[19] Il passo è riportato in F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, cit., p. 63.

Una forte affermazione, dunque, del riconoscimento della autoorganizzazione di un gruppo sociale, temperato dalla funzione razionalizzatrice ed egalitaria svolta dalla legge, per cui a tale gruppo non è rimesso di decidere in modo arbitrario chi ammettere e chi non ammettere nell'albo: «non si è adottato il sistema propugnato in altri paesi che il Consiglio dell'ordine sia il padrone del suo albo, ma saggiamente si è voluto che il padrone ne fosse la legge...»[20]. Un momento «alto» di sintesi tra interesse generale e interessi di gruppo, potremmo dire oggi, raggiunto anche grazie a un'efficace azione di *lobbying*. E proprio negli anni aurei della formula politica liberale, in un momento storico nel quale si era ancora lontani dalla consapevolezza del ruolo irrinunciabile delle formazioni sociali che si sarebbe raggiunta solo nell'età del costituzionalismo democratico.

3. Attraverso il metodo della verifica delle ipotesi teoriche formulate dai maggiori studiosi della rappresentanza politica a fronte di molte concrete vicende storiche di «politica degli interessi», chi scrive ha tentato alcuni anni fa di sottoporre a revisione critica la concezione «classica» della rappresentanza parlamentare[21], per arrivare a postulare, seppur problematicamente, l'idea di un avvicinamento della nozione di rappresentanza di interessi al concetto di rappresentanza politica, intesa come categoria generale comprensiva di sviluppi e di percorsi che non si esauriscono nel circuito esclusivo della rappresentanza parlamentare[22]. Momenti essenziali di tale operazione ricostruttiva sono il riconoscimento di un'immanente vocazione alla parzialità della rappresentanza politica, nonché il riconoscimento di alcuni inaspettati tratti di continuità nelle ricostruzioni dell'idea di rappresentanza dalla sta-

[20] *Ibidem*, p. 60.

[21] Così definita da G. Zagrebelsky, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 83 ss., spec. 85.

[22] Cfr. G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005.

gione liberale alla sua crisi, passando per le teorie del corporativismo, fino all'affermazione dei regimi democratici. L'analisi ha segnalato che una certa idea della rappresentanza come strumento di legittimazione del potere politico pare attraversare sia la stagione liberale che quelle corporative e democratiche, e legarsi indissolubilmente all'emersione di una concezione dell'interesse generale originatasi storicamente nelle vicende relative all'affermazione e al consolidamento dell'egemonia borghese nello Stato liberale. Le democrazie pluraliste sono segnate dall'esistenza di organizzazioni complesse portatrici di interessi di gruppo che animano l'esercizio delle pubbliche funzioni e in particolare il processo legislativo[23] e che agiscono politicamente. Accanto a tale apertura della sfera politica, che attrae verso di sé le forme organizzate di rappresentanza di interessi, si pone la considerazione per cui ogni forma di rappresentanza cela al suo interno una relazione di dominio, fondata sull'interpretazione e la promozione dell'interesse da rappresentare come prerogative indefettibili del rappresentante: in altre parole, come la rappresentanza di interessi «si eleva» al rango più alto della dimensione politica, così la rappresentanza politica «discende» al livello più basso che ne svela l'intima essenza, cioè quella di essere una dimensione del potere, anzi «la» dimensione del potere propria della modernità.

4. Alla luce dell'ipotesi interpretativa sopra succintamente richiamata, l'approccio al tema della regolazione dei fenomeni molto diversi che riconduciamo sinteticamente al problema della rappresentanza di interessi dovrebbe partire dalla consapevolezza del tono politico del fenomeno. Sotto questo profilo, i termini del dibattito potrebbero presentare significativi punti di contatto con il tema dell'attuazione dell'art. 49 Cost. e della disciplina

[23] Cfr. A. Predieri, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in AA.VV., *Processo allo Stato*, Atti del Convegno sulla riforma dello Stato, Roma, Centro Einaudi, 28-30 maggio 1969, Firenze, Sansoni, 1971, poi ripubblicato negli *Scritti in onore di Carlo Esposito*.

dei partiti politici. Esigenze di trasparenza e verificabilità andrebbero mediate con molta prudenza con esigenze di autonomia dei corpi sociali rappresentati, in molti casi pienamente ascrivibili al novero delle formazioni sociali protette dalla Costituzione.

Valentina Colucci

Il ruolo della regolazione tra rappresentanza d'interessi e decisione pubblica

Nel corso degli ultimi anni, il tema della rappresentanza organizzata degli interessi ha assunto una centralità sempre maggiore nel dibattito politico italiano; da più parti è emersa l'esigenza di regolamentare il *lobbying* all'interno del nostro ordinamento, cercando di trovare una sintesi, non sempre semplice, tra la necessità di una maggiore trasparenza nei rapporti tra pubblico – inteso come «decisore pubblico» – e privato, da un lato, e riconoscimento effettivo della professionalità dei portatori d'interesse, dall'altro.

I tentativi, ormai noti, che si sono succeduti nelle passate legislature, a partire già dagli anni '70, di approvare una legge organica sul *lobbying*, non si sono mai tradotti in un provvedimento. Comincia tuttavia a diffondersi la prassi di istituire, sul modello europeo, presso alcuni ministeri, come il Ministero per lo Sviluppo Economico o il Ministero per la Pubblica Amministrazione, dei registri cui i rappresentanti d'interessi devono iscriversi per poter esercitare la propria attività all'interno del Ministero stesso, nell'ottica della garanzia di una sempre maggiore trasparenza nel rapporto tra decisore pubblico e soggetti privati. Da ultimo, anche alla Camera è operativo, dall'anno scorso il Registro dei soggetti che svolgono attività di rappresentanza d'interessi.

Valentina Colucci, account director, Sec Public Affairs.

Tuttavia, la tutela della trasparenza, come condizione necessaria e imprescindibile di ogni sistema democratico, e intesa come metodo di formulazione, elaborazione e approvazione di ogni decisione pubblica, richiederebbe, a parere di chi scrive, un vero e proprio Registro sulla trasparenza, che valga oltre che per il Parlamento, inteso come Camera e Senato, anche per ministeri, autorità, organismi istituzionali nazionali e locali. Un unico Registro nazionale, quindi, integrato per tutto il settore. Il rischio, altrimenti, è quello di un proliferare di registri che avrebbero meno efficacia in termini di trasparenza, sovraccaricando di vincoli burocratici chi opera nel settore a livello internazionale, nazionale e locale.

Il cosiddetto «modello europeo» è sicuramente un buon punto di partenza ed è replicabile. La criticità del modello UE, che si riscontra anche nei primi strumenti messi a punto nel nostro paese, è l'eccessiva «attenzione» riservata a coloro i quali svolgono la funzione di rappresentanza d'interessi (iter di registrazione complessi, documenti da presentare, ecc.) mentre viene scarsamente considerata la trasparenza sul versante del decisore politico. Di conseguenza, questi strumenti si rivelano molto spesso utili, ma non esaustivi ai fini della garanzia di un processo decisionale trasparente.

La riflessione sulla rappresentanza d'interessi e sull'indispensabile regolazione tra rappresentanza d'interessi e decisione pubblica non può dirsi completa senza il riferimento al necessario ripensamento dell'art. 346-*bis* del codice penale che configura il reato di «traffico d'influenze illecite» che mira a punire coloro i quali abbiano un rapporto privilegiato con un pubblico ufficiale e utilizzino tale rapporto al fine di ottenere o farsi promettere da terzi soldi o un altro vantaggio patrimoniale, in cambio della loro mediazione.

Tuttavia, sebbene dal dettato normativo dell'articolo 346-*bis* risulti chiaro l'obiettivo che con l'inserimento di tale articolo nel codice penale si è voluto conseguire, ovvero quello di voler salvaguardare la funzione amministrativa dal pericolo di eventuali distorsioni, non appare

altrettanto chiaro il confine tra il reato in questione e il *lobbying* cosiddetto «lecito»: tale punto è ancora troppo indeterminato e questo incide negativamente sull'attività di rappresentanza di interessi, rischiando di rendere tale attività impossibile da praticare. È su questo punto che la riflessione complessiva sulla regolazione tra rappresentanza d'interessi e decisione pubblica, dovrebbe, a parere di chi scrive, focalizzarsi, e dar vita, di conseguenza, a un ripensamento complessivo della disciplina, da affrontare in maniera laica e condivisa.

Tale esigenza si fa nelle ultime settimane ancor più sentita, in un contesto in cui si è parlato di far confluire il reato di millantato credito in quello di traffico di influenze illecite, con un aumento della pena massima da 3 a 5 anni. Questo è quanto previsto dalla bozza del disegno di legge Anticorruzione, approvata recentemente dal Consiglio dei ministri: la bozza in questione abroga l'articolo 346 del codice penale (millantato credito) riscrivendo per intero il primo comma del successivo 346-*bis*, relativo, come detto, al traffico di influenze illecite. In questo modo, oltre a un aumento della pena massima da 3 a 5 anni, si elimina il riferimento alle «relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio». Il «nuovo» reato, così configurato, potrà ricomprendere anche il millantato credito, che presupponeva – al contrario – lo sfruttamento di relazioni inesistenti con un pubblico ufficiale. Sul significato profondo di questa previsione, come sa chi svolge questo mestiere, si ritiene, in conclusione, che debba necessariamente focalizzarsi, nel tempo più breve possibile, il dibattito complessivo sui temi della regolamentazione del *lobbying*.

Ciò è ancora più urgente e necessario se si considera che una disciplina chiara dell'attività di *lobbying*, che stabilisca regole semplici e puntuali per i decisori pubblici e per i rappresentanti d'interessi, e che meglio definisca i confini del cosiddetto *lobbying* lecito, sia strumento di garanzia del pluralismo, culturale, sociale e politico cui si richiama l'articolo 2 della nostra Carta fondamentale.

GIANLUCA COMIN

Perché i lobbisti vogliono la regolamentazione

Il dibattito sulla regolamentazione della rappresentanza di interessi rischia sempre più di apparire «già sentito» e privo di sbocchi. I fronti contrapposti sono essenzialmente due: da un lato coloro che ritengono inaccettabili le presunte interferenze di lobbisti professionisti nei processi decisionali delle istituzioni, dall'altro coloro che difendono il contributo all'elaborazione di norme che tengano adeguatamente conto di tutti gli interessi in campo. Sullo sfondo un'opinione pubblica assuefatta a una narrazione scandalistica della materia e media tendenti a raccontare con molto colore una parte piuttosto limitata di un mestiere che è per sua stessa natura rigoroso, discreto e responsabile. Da qui la spinta a regolamentare il più possibile questo ambito, alla ricerca di «zone d'ombra» su cui fare chiarezza. Finora abbiamo visto però iniziative episodiche e scoordinate tra loro: i primi disegni di legge in Parlamento risalgono addirittura agli anni '70. In anni più recenti i primi tentativi a livello governativo si collocano nella stagione del Governo Monti con il Ministero delle Politiche Agricole guidato da Mario Catania, mentre la scorsa Legislatura ha visto l'introduzione dell'agenda pubblica degli incontri del viceministro ai Trasporti Riccardo Nencini e del Registro del Ministero dello Sviluppo Economico di Carlo Calenda, presto seguito dalla collega di Governo Marianna Madia. La stessa Camera dei deputati ha varato un apposito Registro dei rappresentanti di interesse, senza dimenticare le numerose iniziative delle regioni. Va però chiarito un concetto: sono gli stessi professionisti a invocare da tempo una normativa che regoli il settore. Senza regole certe nessun ambito professionale può crescere e quello della *lobby* non fa eccezione. Ma se di

Gianluca Comin, docente di Strategie di comunicazione, Università Luiss Guido Carli, Roma; presidente Comin & Partners.

regole dobbiamo parlare, queste devono davvero fornire un quadro normativo all'interno del quale sviluppare la propria professionalità. Devono dunque essere uniformi, generali e non a macchia di leopardo, riguardare l'intero perimetro delle istituzioni e non solo la ristretta enclave di qualche Ministero virtuoso o di poche regioni. Soprattutto, dovrebbero perseguire un obiettivo condiviso anche da coloro che vedrebbero le proprie attività finalmente regolate: dare pari dignità e grado a tutti gli attori di un processo decisionale che nasce da un *input* squisitamente politico e si sviluppa grazie all'apporto di figure tecniche, recependo la posizione di tutti coloro (soggetti privati, associazioni, enti) sui quali la normativa impatterebbe. Senza dimenticare gli obblighi di *accountability* e trasparenza che ricadono sul decisore pubblico. È una concezione pluralistica e aperta della nostra democrazia, la cui diffusione non riguarda solo una singola categoria ma l'intera società italiana.

LORETANA CORTIS

La regolamentazione della rappresentanza degli interessi. Brevi considerazioni

Ogni contributo autorevole diretto a porre le basi per la regolamentazione della rappresentanza di interessi è rilevante affinché si giunga, in breve tempo, a una disciplina uniforme dell'attività c.d. di *lobbying* e si superi, definitivamente, ogni polemica circa la scarsa trasparenza o, addirittura, l'illegittimità dell'agire dei rappresentanti di interessi.

Una normativa *ad hoc*, compresa una legge quadro che assicuri omogeneità alle normative regionali, così come prospettata e delineata dal *Rapporto italiadecide 2019*, avrebbe il merito di far emergere, in modo chiaro e inequivocabile, la rilevanza degli apporti dei gruppi di in-

Loretana Cortis, responsabile Relazioni istituzionali, Poste Italiane.

teresse nell'ambito del processo democratico della formazione delle decisioni pubbliche e consentire una «sana», necessaria e continuativa osmosi tra il legislatore e i destinatari delle decisioni pubbliche, siano essi rappresentanti di associazioni o di gruppi organizzati di consumatori, utenti o cittadini, ovvero di categoria o di imprese.

Soffermandosi sulle attività di rappresentanza poste in essere dalle imprese si evidenzia che, evidentemente, l'obiettivo ultimo è il riconoscimento degli interessi aziendali ma, ciò che spesso non viene evidenziato, è che la volontà sottesa a tale obiettivo è quella di creare un clima istituzionale di fattiva collaborazione, per il cui conseguimento è condizione essenziale il «dialogo istituzionale», ossia la realizzazione di un'interazione forte col decisore pubblico in una logica di confronto costruttivo e di beneficio per tutte le parti coinvolte.

L'attività di rappresentanza di interessi, spesso, dai non «addetti ai lavori» è percepita unicamente nel mero contatto, spesso considerato «opaco», tra l'azienda e l'istituzione, confinandola nel mero «rapporto istituzionale» ignorando che, invece, è un'attività complessa e continuativa volta, appunto, a instaurare un proficuo dialogo sui temi di interesse.

Il dialogo istituzionale è infatti il punto nevralgico dell'attività di rappresentanza necessario per informare, le istituzioni, destandone l'interesse, sulle posizioni, sulle prospettive e sulle aspettative aziendali in merito a temi rilevanti di interesse, spesso anche delle stesse istituzioni.

Non solo, il dialogo istituzionale, al tempo stesso, consente di comprendere il punto di vista dell'interlocutore pubblico anche al fine di conciliare o comporre – qualora ve ne fossero – eventuali interessi contrapposti, individuando insieme il giusto punto di sintesi, con un'efficace mediazione e comune beneficio. Il dialogo con il soggetto istituzionale, affinché dispieghi la sua efficacia, deve, inoltre, avvenire attraverso un coinvolgimento continuo e trasparente.

Con tali modalità, e solo con queste, è possibile, se ve ne sono i presupposti, predisporre in modo trasparente la

decisione pubblica al riconoscimento degli interessi aziendali.

Peraltro, le imprese non sono certo avulse dal sistema socio-politico, conseguentemente la collaborazione fattiva e corretta tra mondo istituzionale e mondo imprenditoriale comporta spesso benefici non solo circoscritti all'ambito aziendale ma di «sistema» e dunque estesi anche alla collettività.

Il dialogo istituzionale, come sopra accennato, deve essere inteso in una logica di reciproco beneficio.

Infatti, considerata l'impresa, è di tutta evidenza che l'attività legislativa o regolatoria possa avere ripercussioni su taluni obiettivi o attività delle imprese, le quali, nel caso di un preventivo confronto trasparente con il decisore della stessa, possono coerentemente, implementarli o rimodularli efficacemente e tempestivamente; oppure, tale dialogo aperto col decisore può creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo, potendo l'istituzione porre in essere efficaci azioni di politica industriale, avendo appreso nel dettaglio le peculiarità e le necessità del settore interessato dalla normativa.

Considerando, invece, il decisore pubblico, attraverso il dialogo costante e preventivo con le imprese, ha maggiori elementi per valutare l'impatto e le possibili conseguenze di una nuova legge sul sistema economico, rimodulando eventualmente, ove lo ritenga necessario, la propria azione, evitando, in tal modo, anche eventuali correttivi normativi successivi.

Quanto testé riportato, conferma che l'attività di rappresentanza deve essere anche finalizzata a instaurare rapporti stabili e duraturi con le istituzioni, volti alla massima trasparenza, correttezza, collaborazione, requisiti che devono presiedere anche il trasferimento di informazioni relative all'impresa. In questo modo si è interlocutore credibile, affidabile e portatore di informazioni che spesso costituiscono stimolo positivo per il decisore pubblico o sono da questo acquisite. Infatti, nello svolgere l'attività di *lobbying*, attraverso la rappresentazione degli interessi aziendali, si rendono spesso note questioni non

sempre conosciute dalle istituzioni oppure si contribuisce a fornire al soggetto istituzionale una «visione a 360°» di un determinato tema.

D'altro canto, per altra via, si ritrova il rilievo di quanto sopra espresso, nell'attività dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (Air) che, com'è noto, consiste in un

> percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate. Essa costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e consiste in un'analisi *ex ante* degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Aprire, dunque, a un dialogo «istituzionalizzato» tra decisore pubblico e imprese (o altri soggetti portatori di interesse) garantisce il pluralismo partecipativo al meccanismo normativo con effetti positivi di sistema e sgombra il campo da qualsivoglia retropensiero circa l'opacità dell'agire dei rappresentanti di interessi che, corre l'obbligo precisare, per le grandi imprese, già pongono in essere in modo trasparente e corretto la propria attività.

ROBERTO DI MARIA

La rappresentanza di interessi (o «lobbying») nell'ordinamento costituzionale repubblicano italiano

Il quadro costituzionale. Com'è noto, il fenomeno del *lobbying* trova un esplicito riconoscimento nel Testo costituzionale degli Stati Uniti d'America, ove il «right [...] to petition the Government for a redress of grievance» è pacificamente inteso alla stregua sia della più ampia «li-

Roberto Di Maria, professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Enna Kore.

bertà di parola» – ovvero della libera manifestazione del pensiero – sia della finalizzazione di tale libertà alla diretta interazione con il decisore pubblico-politico e, indi, alla tutela dei propri interessi. A ciò deve poi aggiungersi il particolare valore sociale che, in quell'ordinamento, è riconosciuto alla libertà di associazione[24] anche collegata alla suddetta libertà (le associazioni c.d. *non intimate*).

Nella Costituzione repubblicana italiana manca, viceversa, un analogo addentellato al fenomeno in esame, seppur entrambe le summenzionate libertà siano – com'è noto – riconosciute e tutelate (cfr. artt. 18 e 21 Cost.); ciò verosimilmente in ragione della diversa matrice culturale socio-giuridica che contraddistingue il contesto in cui è germogliata la Repubblica italiana e la sua Costituzione, apparentemente più vicino a un approccio c.d. «neocorporativo», in ragione del quale la «legittimazione» dei gruppi di interesse proviene dall'apparato istituzionale e consente loro di compartecipare alla elaborazione delle politiche pubbliche. In tal senso è il «potere pubblico costituito» (i.e. lo Stato) a determinare la corporativizzazione dei gruppi, mediante un processo di selezione (politica) dei medesimi come interlocutori qualificati per la attività di *policy* e *decision making*; dal che deriva – da un lato – la «incorporazione di quelle organizzazioni nell'apparato sociale e amministrativo» e – d'altro lato – la correlativa identificazione di interessi «riconosciuti dallo Stato» da perseguire e tutelare in quanto, appunto, patrocinati da tali organizzazioni[25].

In tempi di acclarata crisi delle forme tradizionali (i.e. novecentesche) della rappresentanza politico-democratica, tuttavia, s'è posto anche in Italia il tema della rilevanza costituzionale del fenomeno della rappresentanza

[24] F. Clementi, *La libertà di associazione in prospettiva comparata. L'esperienza costituzionale europea*, Padova, Cedam, 2018, che cita A. de Tocqueville, *La democrazia in America*.

[25] C. Offe, *The Attribution of Public Status to Interest Groups*, in S. Berger, *Organizing Interests in Western Europe*, New York, Cambridge University Press, 1981.

di interessi «alternativa» (*sic*) a quella elettorale; tanto che la distinzione fra la partecipazione ai processi decisionali formalmente «instaurati in Parlamento» e quella che si svolge, invece, al di fuori del circuito istituzionale – nell'ambito della quale il *lobbying* si innesta come una delle «modalità [...] di contemperamento tra la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta» ovvero la «forma» di rappresentanza politica consistente nella «partecipazione» al processo (istituzionale) di *decision making* – è stata anche oggetto del *dossier* riepilogativo delle proposte di riforma istituzionale dei c.d. «saggi»[26]; in tale occasione è stato asseverato che «la presenza dei gruppi di pressione nei circuiti decisionali è [...] un dato fisiologico» e che «l'azione dispiegata da soggetti collettivi che aspirano a influenzare le determinazioni assunte dalle istituzioni, a cominciare dalle leggi [...] è uno dei tanti riflessi del pluralismo, quale elemento essenziale di qualsiasi ordinamento democratico».

La normativa vigente. A riscontro del superiore interesse, possono indicarsi alcuni provvedimenti legislativi in cui il fenomeno del *lobbying* è stato oggetto di espressa regolamentazione, distinguendo due livelli: quello statale e quello regionale.

A livello regionale è attualmente in vigore un *corpus* di disposizioni in materia di «trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale» nonché sulla «attività di rappresentanza di interessi particolari [...] nei processi decisionali pubblici». Coagulando le indicazioni deducibili dalla suddetta normativa, si ricava l'originaria intenzione del legislatore regionale di accreditare i «gruppi di interesse presenti nella società» al fine di «valorizza[rne] il ruolo in funzione dei principi» di

[26] Cfr. Q. Camerlengo, *Lobbies e processi di decisione politica*, in F. Rigano (a cura di), *La Costituzione in officina: il primo intervento urgente*, Pavia, Pavia University Press, 2013, sulla «radicata e rodata esperienza dei *pressure groups* nel Congresso degli Stati Uniti» quale testimonianza del *lobbying* c.d. «istituzionale» e «formalizzato».

«trasparenza dell'attività politica e amministrativa» nonché di «garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti», mediante il recepimento delle relative istanze, purché «compatibili con gli interessi della collettività»; finalità che – nei più recenti provvedimenti legislativi – si sono arricchite di una più precisa definizione della nozione sia di «rappresentanza di interessi» (cfr. «ogni attività [...] svolta nei confronti dei decisori pubblici attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi [o] qualsiasi altra forma di iniziativa o comunicazione orale o scritta [...] tramite la quale vengono perseguiti interessi leciti propri o di terzi, anche di rilevanza non generale e di natura non economica, al fine di incidere sui processi decisionali pubblici in atto, di avviarne dei nuovi ovvero di inibirne l'avvio»), sia di «gruppi di interesse» (cfr. «le associazioni e le fondazioni, ancorché non riconosciute, i comitati con finalità temporanee, i gruppi, le società e le persone giuridiche in genere, portatori di interessi leciti di rilevanza non generale, anche di natura non economica»)[27]. Il legislatore regionale si è peraltro allineato al sistema di accreditamento più comunemente previsto, anche a livello europeo, di iscrizione presso «un apposito elenco» o «registro» – in alcuni casi curato dal Consiglio, in altri dalla Giunta – il che gli ha altresì consentito di prestabilire – da un lato – sia i requisiti sia le informazioni che tali soggetti devono possedere e, indi, trasmettere per poter conseguire la registrazione nonché – d'altro lato – gli effetti giuridici prodotti dal loro contestuale accreditamento istituzionale.

Al di là dei disegni di legge – periodicamente presentanti in Parlamento e spesso confluiti in testi riuniti, ma disomogenei – l'unico provvedimento statale, davvero rilevante, in materia di «rappresentanza di interessi» è stata la «regolamentazione della attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati», appro-

[27] Sono la l.r. Toscana 5/2002; la l.r. Molise 24/2004; la l.r. Abruzzo 61/2010; la l.r. Calabria 4/2016; la l.r. Lombardia 17/2016.

vata il 26 aprile 2016 dalla Giunta per il regolamento. Purtuttavia si tratta di una disciplina alquanto scarna: in appena cinque paragrafi, infatti, il legislatore fornisce una generica definizione della «attività di rappresentanza di interessi» limitandosi a individuare, altrettanto genericamente, gli strumenti utili perché essa sia esercitata legittimamente. Sotto il profilo «oggettivo», si precisa che «attività di rappresentanza di interessi» è quella svolta «attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati» (*ibidem*, par. II); una definizione dunque contraddistinta dalla (necessaria) sussistenza di un legame, da un lato, *teleologico* fra le menzionate iniziative e il concreto perseguimento degli interessi e, d'altro lato, *funzionale* fra tali interessi e il ruolo istituzionale della Camera. Sotto il profilo «soggettivo», il par. III individua coloro i quali siano intitolati al (legittimo e professionale) esercizio della attività di rappresentanza degli interessi, basandola sulla loro iscrizione in un apposito, e istituendo, «registro»: infatti – come si ricava dal combinato disposto dai parr. I, II e III – per lo svolgimento della suddetta attività «nei confronti dei membri della Camera dei deputati [e] presso le sue sedi» è preliminarmente richiesta la iscrizione del lobbista in un Registro «istituito presso l'Ufficio di Presidenza [...] pubblicato sul sito Internet della Camera [e] puntualmente aggiornato»[28].

Ipotesi di regolamentazione. Anche nei paesi dell'Europa continentale, dunque, non può (più) essere trascurata una puntuale analisi della incidenza dei gruppi di pressione sul processo di (preliminare) selezione delle

[28] I requisiti soggettivi richiesti per lo svolgimento del c.d. *lobbying istituzionale* sono gli stessi necessari al perfezionamento della iscrizione nel «registro», tra cui, ad esempio, l'indicazione dei dati anagrafici e del domicilio professionale del rappresentante, la descrizione della specifica attività di rappresentanza di interessi o l'indicazione dei soggetti che si intendono contattare.

public policy nonché su quello, successivo e connesso, di *decision making*[29]. V'è semmai da chiedersi se il modello di regolamentazione scelto dal legislatore italiano (i.e. la «registrazione» dei lobbisti) consenta di dare una risposta davvero compiuta alla succitata domanda; ossia se il c.d. «registro» sia uno strumento utile, da un lato, a garantire ai cittadini-elettori la trasparenza della attività dei membri degli organi istituzionali (i.e. *disclosure* «unilaterale») nonché di quella svolta dai lobbisti ivi iscritti (i.e. *disclosure* «bilaterale»); e, d'altro lato, a selezionare i diversi tipi di «rappresentanti» e di «interessi» concretamente coinvolti nel processo di decisione politica sebbene, allo stato, tale modello di registrazione non sia integrato da un puntuale elenco di diritti, doveri e relative sanzioni posti in capo – ugualmente – ai rappresentanti di interessi e ai soggetti istituzionali[30].

La registrazione dei lobbisti – poiché integrata con il (previsto) dovere di relazionare sulla loro attività – dovrebbe assicurare una *disclosure* comunque bilaterale: consentire al corpo elettorale, cioè, di conoscere l'oggetto e le modalità del «contatto» fra il rappresentante di interessi e il deputato e – pertanto – di poterne dedurre, attribuire e valutare la conseguente responsabilità politica; e però, l'attuale strutturazione dei requisiti per la registrazione non può assicurare una selezione dei rappresentanti di interessi su base tecnico-professionale né, dunque, implementare un'attività di *lobbying* istituzionale «qualificata».

Deve evidenziarsi, pertanto, l'esigenza di affiancare alla regolamentazione parlamentare anche una legge organica che stabilisca quali siano i requisiti di ordine personale e professionale, i modelli organizzativi e la relativa forma giuridica, le prerogative e i connessi doveri analiticamente richiesti per poter svolgere attività di *lobbying*

[29] T.E. Frosini, *La democrazia e le sue lobbies*, editoriale in «Percorsi Costituzionali», 3, 2012, pp. 1 ss.

[30] G. Sgueo, *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Milano, Egea, 2012.

presso le istituzioni repubblicane: dalla fase preliminare di rappresentazione degli interessi patrocinati a quella, successiva, di elaborazione delle relative istanze e delle strategie attuative delle medesime; fino a quella, conclusiva, di adozione dei conseguenti provvedimenti esecutivi. A ciò aggiungendosi, peraltro, l'esigenza di ricondurre alla medesima disciplina organica i molteplici ambiti di interferenza fra l'attività di *lobbying* e il funzionamento ordinario della c.d. «macchina» istituzionale: dalla selezione degli interessi (ritenuti) «socialmente» o «pubblicamente» rilevanti, alla sussunzione di politiche pubbliche effettivamente corrispondenti al loro soddisfacimento; dalla «traduzione» delle medesime in sede politico-istituzionale, alla elaborazione di un provvedimento normativo di implementazione dei relativi interessi.

MATTIA DILETTI

Il think tank e il caso italiano

I *think tank* rappresentano una realtà consolidata del sistema politico italiano da circa vent'anni. Forzando un po' la storia e le definizioni delle scienze sociali, possiamo però tornare indietro al 1934, anno di fondazione dell'Ispi (l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), per datare la nascita del primo *think tank* italiano. Poiché per ogni epoca i governi, le élite politiche, culturali ed economiche – nazionali e transnazionali – hanno avuto necessità di trovare idee, fonti di *expertise* e soluzioni che rispondessero alle necessità del presente, anche l'Italia ha visto fondare e consolidarsi *think tank* di natura diversa, a seconda dello spirito dei tempi[31].

In Italia, nei decenni della «Repubblica dei partiti» si sono affermate poche organizzazioni indipendenti caratte-

Mattia Diletti, docente di Scienza politica, Sapienza Università di Roma.

[31] Cfr. M. Diletti, *I think tank. Le fabbriche delle idee in America e in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.

rizzate dalla capacità di fornire quello che gli anglosassoni definiscono *policy advice*, nelle quali la ricerca è costruita direttamente in funzione della proposta di *policy* che si «offre» ai *decision makers.* Strette tra il primato di partiti politici fortemente ideologici e della burocrazia pubblica, il terreno italiano – ma anche quello europeo – era tutt'altro che fertile, al contrario degli Usa. Eppure dobbiamo registrare eccezioni ed esperimenti, alcuni dei quali sono oggi ancora in piena salute: la Svimez di Pasquale Saraceno (1946), il Censis di Giuseppe De Rita (1964) e poi i ben più «americani» Iai (Istituto Affari Internazionali) e l'Associazione Il Mulino, che promossero una cultura della ricerca più vicina al modello statunitense. Successivamente, ancora da Bologna, Nino Andreatta animò la fondazione di istituti come l'Arel e Prometeia (poi arrivò Nomisma), mentre i partiti cominciarono a differenziare il lavoro dei loro intellettuali attraverso centri di ricerca specializzati (pensiamo, per esempio, al Cespi e al Crs nel Pci). Ma è solo dopo la progressiva dissoluzione organizzativa dei partiti, avvenuta a partire dagli anni '90, e l'affermazione del modello del partito personale, che si presenta l'occasione perché la ricerca orientata alla soluzione di *policy* trovi attori per un nuovo mercato, tanto dal lato della domanda che dell'offerta.

Della destrutturazione organizzativa dei partiti si è detto. A questa variabile va aggiunta quella della cosiddetta presidenzializzazione degli esecutivi nei vari livelli istituzionali (con la conseguente espansione del ruolo degli staff e degli esperti «del presidente») e l'evoluzione dei processi di *governance* e di *policy making*, che hanno aperto le loro maglie al contributo di nuovi *stakeholders* portatori di risorse conoscitive (in primo luogo esperti e gruppi d'interesse).

In sostanza, diversi attori hanno immaginato fruttuoso investire in centri di ricerca, istituzioni, forum (non ci si può qui dilungare sui diversi modelli dei *think tank* italiani): i politici, a cui servivano idee – più o meno chiavi in mano – ed esperti di riferimento, un megafono dal quale esprimersi, un centro dal quale mantenere relazioni

con burocrazie, media e gruppi economici; gli esperti e gli «imprenditori delle idee» in diversi settori di politiche pubbliche, finalmente con un accesso a un mercato (spesso multilivello, tra Roma, Bruxelles e gli enti locali) più ricco; i gruppi di interesse, che possono costruire un modello di *lobbying* che la letteratura scientifica definisce indiretta, confrontarsi in sedi di «diplomazia parallela» con gli *stakeholders* del loro settore e soprattutto «acquistare» dati, competenza e autorevolezza in uno specifico mercato delle idee.

Una ricerca del 2012 del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Università «Sapienza» di Roma ha mostrato come essi si siano moltiplicati nel periodo 1993-2011 (nel quale sono più che triplicati, passando da 33 a 105) e in particolare nel periodo 2005-2011 (da 65 a 105). Oggi sono ancora in crescita, anche se assistiamo a un discreto ricambio (anche forzosamente), soprattutto nell'ambito delle fondazioni politiche. Anche il nuovo Governo mostra un'attitudine alla relazione con i *think tank*, non essendo immune dalla necessità di acquisizione di competenze e relazioni, in continuità con gli esecutivi del passato[32].

Circa un terzo dei *think tank* italiani è legato a singole leadership politiche – e questa è un'anomalia – ma è interessante sottolineare come a «resistere» meglio alle intemperie del passaggio di governo siano i *think tank* personali che sono anche di settore, ovvero resiste meglio il politico specializzato in un campo di *policy* – dalla sicurezza alle questioni dello sviluppo e dell'ambiente, passando per la politica estera – nel quale ha coltivato competenze e relazioni, di quello blandamente generalista (tranne poche, ma consolidate, eccezioni).

Gruppi d'interesse e think tank, tra cattiva stampa e opportunità di sistema. Di fronte a un contesto favorevole all'emersione dei *think tank*, essi faticano a crescere ul-

[32] D. Allegranti, *Think tank sovranisti*, in «Il Foglio», 5 agosto 2018.

teriormente – gli attori consolidati, riconoscibili e autorevoli sono tutto sommato un numero limitato – e godono spesso di cattiva stampa. Perché? Ci sono tre aspetti da trattare in parallelo.

1. La questione della trasparenza. La stampa tratta con sospetto da anni i *think tank* italiani. Il tema è quello della trasparenza dei finanziamenti: sarebbe di grande utilità per tutti garantire accesso pubblico a bilanci ed elenco dei finanziatori; eliminerebbe un pretesto di polemica e obbligherebbe a fornire una ragione articolata del perché si «entra in relazione», uno sforzo che può migliorare la natura stessa delle relazioni fra attori. Con quali modalità normative, è da discutere.

2. La questione dei partiti. Le strutture organizzative dei partiti sono in crisi in tutta Europa, ma i partiti, nonostante tutto, mantengono un ruolo non solo politico ma anche sociale (almeno nell'interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione, ove esso recita: «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»). Nell'ambito delle fondazioni politiche, aiuterebbe un modello alla tedesca, nel quale le fondazioni svolgono una funzione formativa, pubblica, sociale, culturale... alla quale sono obbligate se esse vogliono ricevere i generosi finanziamenti pubblici che le sostengono. Non è una condizione sufficiente per rivitalizzare i partiti, si tratta di una forma di finanziamento pubblico (sistema cui l'Italia ha rinunciato) che lega però i partiti a svolgere funzioni di servizio che migliorino la qualità della sua classe dirigente e che la impegnino anche nei confronti della società.

3. In ultimo, cruciale per il tema di questo rapporto, l'azione dei gruppi d'interesse e dei gruppi privati nei confronti dei *think tank*. Mentre la stampa tenta di mostrare come essi siano uno degli esempi dell'assenza di trasparenza nel rapporto fra decisori pubblici e attori privati, qui si vuole sostenere una tesi del tutto contraria: queste relazioni non sono abbastanza consolidate. Gli attori economici italiani non sembrano comprendere le potenzialità sistemiche dei *think tank*, sottoutilizzandoli e

non intuendo le capacità di proporre analisi di quadro, di scenario e di intervento che possono essere utili a sviluppare un'azione riformatrice e di lungo periodo. I grandi *think tank* nazionali sono finanziati da pochi attori sistemici (al contrario degli Usa) che avrebbero invece necessità di usare i *think tank* come luogo di riflessione collettiva fra *stakeholders* pubblici e privati – una riflessione di «sistema», appunto – allo scopo di interrogarsi sui grandi cambiamenti che investiranno l'Italia e il suo ruolo nel sistema mondo: l'evoluzione del mondo del lavoro e le trasformazioni tecnologiche, l'impatto delle migrazioni, l'invecchiamento della popolazione, le trasformazioni climatiche, il riconfigurarsi dell'ordine mondiale... esiste un *day-by-day* della vita economica nel quale è corretto che le imprese si confrontino con *stakeholders* e portatori di competenze quali i *think tank*, ma è altrettanto necessario che cresca una conoscenza di «sistema» che permetta al paese di non trovarsi impreparato di fronte a trasformazioni epocali che genereranno cambiamenti decisivi anche nell'apparato produttivo del paese e nel suo sistema dei consumi. I *think tank* vanno usati di più, e meglio.

FEDERICA FABRIZZI

La rappresentanza professionale degli interessi negli enti locali

Tracciare un quadro della stato dell'arte in materia di rappresentanza professionale degli interessi a livello locale e della situazione relativa all'interazione delle amministrazioni locali con soggetti (privati, cittadini, aziende) che vivono e operano sul territorio è, al contempo, un compito facile e complesso.

Se sul fronte nazionale e anche regionale, taluni importanti passi in avanti, seppure ancora timidi, sono stati

Federica Fabrizzi, professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università telematica internazionale Uninettuno.

compiuti in materia di regolamentazione della rappresentanza degli interessi, sul fronte locale, e segnatamente a livello municipale, deve invece riscontrarsi un'assenza pressoché totale di regole sul *lobbying*.

Le ragioni di questo immobilismo possono essere molteplici: innanzitutto il tema è ancora relativamente «giovane» ed è abbastanza fisiologico che se ne sia trattato prima a livello centrale; in secondo luogo, Stato e regioni, in quanto soggetti cui l'ordinamento riconosce potestà legislativa, hanno a loro disposizione gli strumenti per incidere in modo significativo (i.e. la legge), mentre per gli enti territoriali il discorso sulla fonte è più complesso e diventa ancor più complesso quello sulla competenza.

Il tema della regolamentazione del fenomeno lobbistico anche a livello municipale e locale è di grande interesse per almeno tre buone ragioni.

La prima è che nel contesto locale emergono e si sviluppano più rapidamente fenomeni di interlocuzione tra amministrazioni e rappresentanti di interessi e dunque, stride fortemente che proprio a livello locale il fenomeno della rappresentanza degli interessi non venga disciplinato e l'interlocuzione rimanga affidata a meccanismi che possono divenire poco trasparenti.

La seconda ragione è data dal fatto che le differenze tra questa problematica trattata a livello centrale e questa stessa problematica affrontata a livello locale sono molte e le analisi e le soluzioni proposte nell'un caso non sempre sono estendibili anche all'altro. C'è a livello locale una maggiore inclusività del *policy making* che contribuisce a creare uno scenario particolarmente ricco di interlocuzioni e che, dunque, dovrebbe anche essere maggiormente regolato.

Da ultimo, la cosiddetta legge Delrio, n. 56/2014 è intervenuta sul governo della cosiddetta «area vasta» istituendo le città metropolitane cui ha assegnato un importante ruolo anche a livello di motore economico. L'amministrazione locale di un grande capoluogo o di un'area metropolitana si presenta sempre più frequentemente

come una holding di controllo di servizi e società e, in quanto tale, si trova nella necessità di agire in collegamento con i propri *stakeholders*.

È quindi utile capire su quali dati si può ragionare, prendendo le mosse dai due principi che sono alla base del fenomeno della rappresentanza degli interessi e che ne costituiscono la molla e la spinta: partecipazione e trasparenza.

Sul fronte della partecipazione, in verità, le normazione è tendenzialmente matura e spesso anche molto articolata: la partecipazione procedimentale è un canale noto e regolamentato, che però tende a coinvolgere non tanto i rappresentanti professionali di interessi, quanto piuttosto la cittadinanza stessa che viene così resa partecipe del processo decisionale. Si assiste così a un ruolo di preminenza all'interno dei processi decisionali per le associazioni civiche, sociali e di categoria, ma manca, in questo canale, il riconoscimento dell'apporto che può arrivare dai portatori di interessi economici (i.e. dalle aziende) nel processo.

Peraltro, se questo approccio può rispondere a una certa logica nelle realtà più piccole, un'impostazione di questo tipo ha certamente meno senso in quei casi in cui l'ente locale assume dimensioni ragguardevoli.

Va detto, infatti, che, anche in previsione di un eventuale intervento normativo, non può non essere presa adeguatamente in considerazione la variabile della dimensione, dal momento che sarebbe assolutamente opportuno e necessario distinguere la disciplina delle città metropolitane dalla eventuale disciplina che dovesse regolamentare la stessa tematica nei piccoli comuni, in particolare quelli sotto la soglia dei 5.000 abitanti. Un discorso ancora a parte andrebbe fatto, poi, per la provincia, ossia l'ente di area vasta «ad urbanizzazione diffusa», la cui collocazione istituzionale è in questo momento del tutto in bilico.

Partendo, dunque, dal dato dimensionale, per le città metropolitane il tema della rappresentanza degli interessi non può ridursi alla semplice previsione della partecipazione procedimentale, soprattutto perché in taluni casi

non si tratta solamente di garantire una «cittadinanza amministrativa».

Basta prendere in considerazione un documento quale il Piano strategico, di cui ciascuna città metropolitana deve dotarsi, perché sia del tutto lampante l'impatto che hanno le decisioni lì contenute e le politiche regolative che vengono lì indicate, tali da giustificare ampiamente l'intervento di attori privati organizzati, ad esempio, in associazioni di categoria.

Di questo sembrano essere consapevoli, peraltro, anche alcune amministrazioni.

La città metropolitana di Firenze ha, ad esempio, attivato un *Processo partecipativo per il Piano strategico*, che viene descritto come lo «strumento con cui la città metropolitana di Firenze intende attivare una riflessione condivisa sul futuro del suo territorio, per raccogliere e far convergere bisogni e volontà dei diversi attori intorno a una visione comune e a progetti prioritari»[33].

Un *modus operandi* simile lo si ritrova anche per la città metropolitana di Bologna. In questo caso si è proceduto con la costituzione del Consiglio di Sviluppo (avvenuta il 15 dicembre 2017), organismo consultivo con il compito di accompagnare il Piano strategico metropolitano. Anch'esso viene descritto nella comunicazione istituzionale come

> un luogo stabile di confronto sulle strategie di sviluppo tra Città metropolitana e Unioni da una parte e, dall'altra, le istituzioni non territoriali, le imprese, l'associazionismo, il mondo del lavoro, della cultura, della formazione, del sociale e della sanità, le fondazioni. In una parola, tutti gli attori più importanti del nostro territorio[34].

I casi citati rappresentano senza dubbio un esempio di *best practice*, ma non si può non notare come, in queste pur lodevoli iniziative, permanga tuttavia uno spazio

[33] http://pianostrategico.cittametropolitana.fi.it/partecipazione.aspx.

[34] http://psm.bologna.it/Engine/RAServePG.php/P/33081PSM0300.

di ambiguità tra partecipazione e *lobbying*, tra accesso all'arena decisionale dei singoli cittadini e delle associazioni e rappresentanti di interessi imprenditoriali.

È quindi all'altra spinta, quella della trasparenza, che può utilmente farsi riferimento, soprattutto per le realtà dimensionalmente maggiori.

Come noto, il principio della trasparenza è stato declinato negli ultimi anni prevalentemente, se non esclusivamente, in chiave di anticorruzione. È un dato non confortante, ma da cui partire e la dottrina ha ampiamente spiegato come vi sia un legame virtuoso tra regolamentazione del *lobbying* e minore incidenza dei fenomeni corruttivi. Dunque è probabilmente su questo aspetto che può essere utile operare.

Sotto questo profilo un interessante banco di prova potrebbe essere Roma. La Giunta Raggi conta tra i suoi componenti l'assessore Flavia Marzano, che si occupa specificamente anche di trasparenza e infatti sul sito istituzionale è dato di leggere che tra le azioni prioritarie dell'assessore c'è, in primo luogo «la pubblicazione degli incontri con portatori di interessi in un'agenda pubblica» e «l'istituzione di un registro dei rappresentanti degli interessi», nonché «la pubblicazione di *report* periodici sulle attività della Centrale unica di committenza»; «la piena trasparenza sulle attività dell'amministrazione: *streaming* Assemblea capitolina, commissioni consiliari e Consigli dei municipi, pubblicazione di atti e spese, appalti e principali progetti in corso, in raccordo e riuso delle esperienze nazionali come OpenCantieri».

L'agenda pubblica è un'iniziativa presente anche in altre città, ad esempio a Milano; sul fronte del Registro dei rappresentanti degli interessi, va segnalato, invece, che già durante la precedente amministrazione, era stata presentata una proposta volta a vincolare il *lobbying* all'iscrizione a un Registro dei portatori d'interessi particolari, istituito e monitorato da un Comitato per la trasparenza presso l'Avvocatura di Roma. A doversi iscrivere avrebbero dovuto essere i portatori d'interesse (aziende,

sindacati, Ong) e i rappresentanti di questi ultimi, ovvero i lobbisti di professione. Tra l'altro, al momento dell'iscrizione avrebbero dovuto comunicare il proprio settore d'interesse e l'ammontare delle risorse economiche stanziate per il *lobbying*.

Sulla scorta di talune dichiarazioni dell'attuale amministrazione capitolina sembrerebbe che ci sia l'intenzione di recuperare quel progetto.

In verità – volendo fare una provocazione in conclusione – proprio per Roma Capitale, la previsione di cui all'art. 114, comma 3 («la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento») potrebbe rappresentare il fondamento costituzionale per un intervento normativo statale che disciplini l'attività di rappresentanza degli interessi in una realtà, quale è quella appunto della Capitale, la cui gestione non differisce molto, in termini di bilancio e di numeri, da quella di un Ministero.

ANTONIO FLORIDIA

Democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa, democrazia deliberativa: riflessioni a partire dall'esperienza toscana

1. *La legislazione toscana sulla partecipazione: principi e contenuti*

La legislazione della Regione Toscana in tema di partecipazione (l.r. n. 46/2013, che ha modificato la precedente legge, n. 69/2007) si configura come esempio (pressoché unico anche in ambito internazionale, se si considera un livello istituzionale «intermedio», come è quello regionale in Italia) di una *normativa* che promuove la *sperimentazione istituzionale* di procedure e pratiche partecipative e deliberative. Rimandando al testo del Rap-

Antonio Floridia, dirigente Politiche per la partecipazione, Regione Toscana.

porto per un'illustrazione dei principali contenuti della legge, un punto va sottolineato: non si comprenderebbe l'originalità dell'impianto normativo della legge toscana se non si considerasse il modo con cui essa ha concepito il nodo cruciale del *rapporto tra partecipazione e decisione*. Vale qui fare un passo indietro. Nel momento in cui la legge fu scritta, si fronteggiavano due posizioni: da una parte, coloro che volevano sottolineare l'«efficacia» e magari anche il carattere «vincolante» degli esiti di un processo partecipativo sulle decisioni politico-amministrative delle istituzioni; dall'altra parte, le preoccupazioni di amministratori ed eletti che paventavano un ridimensionamento dei meccanismi della democrazia rappresentativa.

A fronte di questa duplice preoccupazione, la legge toscana ha trovato un punto di equilibrio, delineando un'*idea di partecipazione* che può essere così sintetizzata: *concepire la partecipazione come una fase del processo decisionale, non come il luogo delle decisioni*. In tal modo, la legge si sforza di aprire la via a un fecondo rapporto tra la democrazia rappresentativa (in un momento storico in cui essa va difesa, contro ogni tendenza populista, plebiscitaria o tecnocratica) e il ruolo attivo dei cittadini e delle loro forme associative.

La legge toscana è una legge innovativa perché, da una parte, rifiuta ogni logica genericamente «partecipazionista»: non si può pensare che vi sia una «cessione di sovranità», da parte delle legittime istituzioni della democrazia rappresentativa a favore di gruppi più o meno numerosi di cittadini che si attivano e si mobilitano. Dall'altra parte, però, suggerisce un metodo alle istituzioni per migliorare la qualità delle proprie decisioni e il grado di consenso e condivisione che le circonda e le sostiene. L'obiettivo è quello di allargare e rafforzare, nelle fasi preliminari di un processo decisionale, il quadro dei saperi, delle competenze, delle esperienze che possono concorrere a una decisione e migliorarne la qualità.

La legge si fonda su una logica di *accountability* democratica da parte del decisore politico, che trova la sua espressione nella formula adottata all'articolo 16, laddove

si parla dei «requisiti di ammissione» dei processi partecipativi proposti da un ente locale: tra questi, si indica una «dichiarazione con cui l'ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente e in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento». La legge, cioè, non prevede che gli esiti di un processo partecipativo siano «vincolanti» per le istituzioni (il che sarebbe, oltre tutto, illegittimo), ma che il decisore politico ne «tenga conto» e motivi pubblicamente – in ogni caso – anche le ragioni del mancato o parziale accoglimento delle tesi e delle posizioni emerse.

La *ratio* che è sottesa alla legge può essere individuata, dunque, in una particolare concezione del rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipazione: un'idea della rappresentanza come *processo politico* che non si esaurisce nell'*atto* e nel *momento* della legittimazione elettorale, ma si esplica attraverso un insieme di *interazioni comunicative e partecipative* con un'ampia *sfera pubblica*, costruita e alimentata da una pluralità di voci, movimenti, associazioni, singoli cittadini. È un'idea che *tiene ferma la reciproca autonomia delle due dimensioni* – quella delle istituzioni rappresentative, da una parte, e quella della sfera pubblica, dall'altra – ma fa leva, e confida, sulla loro reciproca «permeabilità». Questa dinamica può essere molto varia e imprevedibile e affidarsi solo allo spontaneo incrociarsi di queste due prospettive (e quindi anche alla dimensione del *conflitto*, quando insorge); *ma può anche* – e qui sta la specificità di un'innovazione istituzionale quale quella che propone la legge toscana – sostanziarsi anche nella costruzione di specifiche arene partecipative e deliberative (in questo senso, «istituzionalizzate»), che strutturino un determinato processo decisionale, innervandolo e arricchendolo con il sapere diffuso, le esperienze, i giudizi politici dei cittadini.

L'efficacia e la produttività di questa interazione comunicativa, di questa circolarità, non è garantita *a priori* e non è affidata a dispositivi giuridici «vincolanti», ma a una duplice *capacità politica*: quella delle istituzioni – nel

sollecitare, ascoltare e valorizzare la *competenza politica dei cittadini* ai fini di una migliore qualità e di una più elevata legittimità delle proprie decisioni (una legittimità che non derivi solo dalla forza delle norme legali, ma anche dal riconoscimento sociale della *validità* delle decisioni) – e quella della sfera pubblica, nell'esprimere quella competenza e nell'esercitare attivamente un *potere comunicativo* nei confronti delle istituzioni, ovvero un potere di influenza sulle decisioni politiche.

2. *Un bilancio dell'applicazione della legge (2008-2012)*

La nuova legge ha cominciato a operare nell'autunno del 2008: fino alla primavera del 2013, con la prima versione della legge (n. 69/2007) sono stati 116 i progetti locali che hanno ottenuto il sostegno della legge; dal 2014 ad oggi sono stati altri 108. Si sono svolti, poi, nel 2015 e nel 2017 due dibattiti pubblici regionali e un terzo è in programma per il 2018-2019.

A fronte di una tale mole di processi partecipativi locali, le valutazioni che sono state fatte nel corso degli anni e anche in tempi recenti, mostrano un quadro variegato, ma nel complesso positivo. Ci sono stati evidentemente processi più o meno riusciti o più o meno efficaci, ma la legge toscana ha raggiunto il suo principale obiettivo: quello di essere, innanzitutto, un canale e uno strumento per attivare processi partecipativi in qualche modo legati a un'effettiva *policy* e per sperimentare metodologie innovative; ma anche per diffondere una «cultura della partecipazione» (come mostra il fatto che molti enti locali, dopo aver ottenuto un primo sostegno alle proprie iniziative, le hanno poi promosse autonomamente, senza il ricorso al finanziamento regionale, e in qualche caso formando e attivando risorse interne all'amministrazione.

E, allora, per riassumere: la legge toscana ha funzionato? A noi pare proprio di sì. Voleva essere, innanzi tutto, un canale e uno strumento per attivare e sperimentare processi partecipativi in qualche modo legati a

un'effettiva *policy* e per sperimentare metodologie innovative: l'esperienza ci mostra come tutto questo effettivamente sia accaduto. Ma la legge non poteva e non voleva «mettere le brache al mondo», non poteva cioè garantire *a priori* il successo e l'efficacia dell'interazione tra partecipazione, deliberazione pubblica, e decisione politica: le «vie della partecipazione», in molti casi, si sono mostrate davvero imprevedibili e infinite... Ed è merito della legge toscana aver permesso che questo emergesse e si potesse toccare con mano.

GIUSI GALLOTTO

Interessi privati e pubbliche virtù. L'attività di lobbying come strumento di garanzia delle istituzioni democratiche

Si definisce potere salvifico delle leggi ed è un convincimento tutto italiano. Se non c'è una disciplina si tratta di attività clandestina; se c'è una questione da risolvere si ricorre a una nuova norma, senza preoccuparsi di far rispettare – magari – quella esistente o di verificarne la presenza. Questa logica e convinzione si applica anche al *lobbying* e pone, ormai da anni, il tema della regolamentazione e del riconoscimento della professione. I tentativi e le discussioni sono stati molteplici. Abbiamo corso il rischio di avvitarci in una dialettica per e tra addetti ai lavori che non ha favorito e determinato un cambio di passo nella percezione e nell'operatività. La mancanza, poi, di una regolamentazione diretta ha favorito azioni indirette, spinte da un approccio negativo, collegato a fenomeni penali e anticorruttivi. «Ogni città riceve la sua forma dal deserto a cui si oppone» scriveva Calvino. Per tale ragione, partendo da tale consapevolezza, il lavoro svolto da *italiadecide*, di ricognizione e di proposta, rappresenta un contributo utile e prezioso. Alcuni

Giusi Gallotto, ceo di Reti – Public Affairs, Lobbying & Communication.

punti cardine della proposta rispecchiano l'approccio liberale di molti professionisti del settore, come noi, contrari a un'impostazione rigida e autoriferita. Favorevoli a una regolamentazione soft, che incentivi e non sanzioni o obblighi; a un conflitto (trasparente) tra interessi e non a quello di interessi; a un rapporto volontario ma di reciprocità che garantisca accesso agli atti e partecipazione in cambio di informazioni chiare. Favorevoli, insomma, a istituzioni democratiche come «arene di discussioni», nelle quali l'attività di *lobbying* svolge una funzione di garanzia, di conoscenza, di legittimazione.

Il confronto sulla necessità e opportunità di migliorare la qualità delle decisioni pubbliche, grazie a soggetti competenti in grado di favorire scelte e decisioni ragionevoli, porta necessariamente a una riflessione sull'evoluzione del contesto e del sistema democratico.

Nel vecchio mondo gli interessi privati erano appannaggio di corpi intermedi. In quel circolo chiuso si definivano conflitti, priorità e gerarchie. I partiti svolgevano un ruolo strutturato e organizzato di mediazione con e tra gli interessi privati. C'era la stabilità della relazione, un'interlocuzione costante, il riconoscimento di un ruolo ed era maggiore la capacità di incidenza e di decisione della politica. Oggi lo scenario è cambiato.

L'universo della rappresentanza è frazionato. I corpi intermedi risultano essere afoni, faticano a svolgere un ruolo di cerniera e a rappresentare istanze. Nel mondo nuovo si gioca una partita aperta, dove tutto è *lobby*, possibilità, libertà e potere di espressione e di incidenza sulle decisioni. In un contesto disintermediato, complesso e frastagliato, i lobbisti diventano costruttori di senso e di soluzioni e garantiscono processi decisionali consapevoli.

L'instabilità governativa, poi, non garantisce continuità di *policy*. La politica ha bisogno di tempo: le scelte vanno pensate, verificate, messe in pratica e monitorate *ex post*. Il cambio di *governance* repentino comporta, invece, quasi sempre un'ipertrofia legislativa. Si producono nuove norme, che spesso si applicano a settori già nor-

mati, poco incisive e farraginose. La burocrazia rimane, di fatto, l'interlocutore più duraturo e stabile. La politica non sempre riesce a decidere e a volte rifugge dalla scelta. A pagarne i «costi» sono, ovviamente, gli interessi privati. E i cittadini.

«Non è possibile pensare con chiarezza se non si è capaci di parlare e scrivere con chiarezza» (John Searle): occuparsi del linguaggio pubblico e della sua qualità è un dovere della politica ma anche di chi ha il compito di rappresentare posizioni e di rendere accessibili e comprensibili le scelte di chi legifera. Clinton e Obama hanno ribadito l'importanza del *plain language* firmando addirittura un atto sul tema: «fa risparmiare tempo, fatica e denaro al Governo e al settore privato».

In questo scenario incerto e turbolento, l'attività di *lobbying* aiuta i decisori a decidere e fa funzionare meglio la democrazia. Per tale ragione, il coinvolgimento degli interessi privati va avviato nella fase di formulazione e progettazione di un intervento normativo. Quando vengono ipotizzate le possibili soluzioni al problema, esaminati i benefici, valutate opzioni e relative conseguenze. La consultazione garantisce un confronto trasparente tra attori e una reciproca consapevolezza.

Il legame politico, inoltre, tra governanti e governati è debole, c'è volatilità elettorale, riflusso dell'impegno politico, astensionismo, sfiducia. La democrazia rappresentativa sta evidenziando alcuni limiti. Addirittura viene messa in discussione, delegittimando le rappresentanze e convincendosi che sia puro elettoralismo. Ci troviamo di fronte a un vero paradosso: è in crisi la democrazia in un momento in cui è aumentata la sua offerta. Questo impone una riflessione che da un lato si interroghi su nuove modalità di partecipazione, soprattutto, nel caso di quella deliberativa ma dall'altro sottolinei e tuteli l'importanza degli anticorpi, del bilanciamento dei poteri, della rappresentanza attiva di interessi e dell'esistenza di *countervailing powers*.

La politica ha necessità, quindi, di condivisione di indirizzi e di confronto e conoscenza. Gli interessi privati

hanno bisogno di «misuratori della meteorologia legislativa» (Cassese). Perché il «tempo» cambia quotidianamente per entrambi.

Antonio Gaudioso e Anna Lisa Mandorino

La rilevanza oltre la rappresentanza

Cittadinanzattiva è un'organizzazione di attivismo civico per la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni, il sostegno ai soggetti deboli. Essa promuove l'azione diretta dei cittadini nelle politiche pubbliche, attraverso iniziative di audit dei servizi, di progettazione, di *campaigning*, di interlocuzione con le istituzioni, di creazione di partnership. Il suo obiettivo ultimo è ottenere il miglioramento di tutte quelle situazioni in cui non si riscontri un livello ottimale di tutela dei diritti e di qualità del vivere, attraverso la capacità dei cittadini di esercitare poteri e responsabilità, un processo definito di *empowerment*.

Ma la questione della rappresentanza, e della *rappresentanza degli interessi*, si pone anche per organizzazioni come Cittadinanzattiva e, anzi, si pone per esse in maniera particolarmente delicata.

È innegabile infatti che, pur mirando tali organizzazioni al coinvolgimento diretto dei cittadini, esse si trovino normalmente a *parlare a nome di* e/o *ad agire per conto*: dei malati, degli utenti dei servizi pubblici, delle vittime dei reati, dei migranti, delle persone in stato di detenzione, dei giovani studenti, come appunto fa Cittadinanzattiva. Avviene nelle attività di pressione sulle istituzioni, nella partecipazione alle audizioni delle commissioni parlamentari, nella firma di protocolli con enti vari, nelle prese di posizione pubbliche, nella presenza in organismi di partecipazione, nella sottoscrizione di accordi di conciliazione con aziende erogatrici di servizi. Ed è

Antonio Gaudioso, segretario generale di Cittadinanzattiva; Anna Lisa Mandorino, vicesegretaria generale di Cittadinanzattiva.

evidente come esse siano pienamente riconosciute in questo ruolo sia dagli interlocutori sia dalla cosiddetta opinione pubblica.

Eppure la rappresentanza da loro esercitata non sembra rispondere ad alcuni caratteri distintivi che contraddistinguono la rappresentanza democratica, né quella istituzionale né quella relativa a interessi particolari. Si possono qui citare tre elementi di anomalia, anche per sollecitare una più approfondita riflessione[35].

Il primo è dato dalla circostanza che le organizzazioni dei cittadini, nonostante esercitino un'azione «politica», non ottengono la loro legittimazione dalla competizione elettorale né da meccanismi in grado di misurare il consenso, anche in termini quantitativi, delle posizioni da loro espresse o delle azioni intraprese. Non fondano dunque la loro azione su quell'elemento che nella democrazia rappresentativa legittima il fatto di occuparsi delle questioni pubbliche, cioè la delega da parte di tutti ad alcuni soltanto.

La seconda anomalia riguarda, invece, l'oggetto della rappresentanza medesima: mentre nel caso di associazioni di categoria, ordini professionali, *lobbies* riconosciute, esso è un interesse definito e particolare, nel caso delle organizzazioni civiche l'oggetto della rappresentanza esercitata è un interesse che ha ricadute positive per la totalità dei cittadini, un interesse generale. Questo comporta che, se nel primo caso occorre soprattutto che siano garantite trasparenza, efficacia e *accountability*, nel caso delle organizzazioni di cittadinanza attiva quello che conta è la coerenza delle loro scelte e delle loro azioni rispetto all'interesse generale, che le loro siano cioè scelte e azioni effettivamente volte a perseguire la tutela dei diritti di (tutti) i cittadini e la cura dei beni comuni a (tutti) i cittadini.

[35] Per un approfondimento sulla questione della rappresentanza riferita alle organizzazioni di cittadinanza attiva, si legga G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci, in particolare la Parte terza, *Ripensare la qualità della democrazia*.

La terza anomalia che contraddistingue la rappresentanza esercitata dalle organizzazioni civiche consiste nella scelta di riconoscere rappresentanza proprio a chi non l'avrebbe altrimenti, poiché vive una situazione di momentanea o stabile debolezza: i soggetti a rischio di esclusione, le persone più fragili, coloro che sono troppo pochi per riuscire ad avere voce. Rappresentare loro significa non soltanto dar voce a chi non ne ha, o agire per suo conto, ma anche sostenere percorsi di affrancamento di quei soggetti dalla condizione di soggezione cui sono sottoposti.

Il che induce un'ulteriore considerazione: che, mentre nel caso di coloro che rappresentano interessi particolari il momento più importante in cui incidere con la propria azione trasparente ed efficace è il momento della decisione, e l'interazione con i decisori pubblici è al centro del loro operato, le organizzazioni civiche operano affinché coloro che «rappresentano» ottengano non solo decisioni ma un cambiamento reale della propria condizione, diritti realmente esigibili. E perciò, se contano il confronto e anche la pressione rivolti al decisore pubblico, contano altrettanto l'intervento diretto, la progettazione e l'implementazione di attività capaci di migliorare lo stato delle cose e la tenuta della democrazia.

Che nel momento in cui si prende atto che la rappresentanza esercitata dalle organizzazioni civiche manca di alcuni standard della rappresentanza democratica, si affermi che esse qualificano i processi democratici può sembrare un paradosso. Eppure possiamo avallare con totale tranquillità questo paradosso, poiché è la Costituzione a offrire il modo di superarlo attraverso l'articolo 118 ultimo comma. Quell'articolo, redatto da Giuseppe Cotturri, introducendo il principio da lui stesso chiamato di «sussidiarietà circolare», riconosce e legittima i cittadini, che agiscano come singoli o a maggior ragione si organizzino, nello svolgimento di attività finalizzate all'interesse generale e li pone, quando operano in questo senso, in una posizione di corresponsabilità con le istituzioni statuali, imponendo anzi a queste di favorirne l'autonoma iniziativa. Se fanno questo, se agiscono cioè per

la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni, il sostegno a soggetti in condizione di debolezza, le organizzazioni civiche operano per ottenere benefici per tutta la collettività e compiono azioni rilevanti per la promozione dell'interesse generale. Ed è questa rilevanza, in ultima analisi, a garantirne il grado di rappresentatività. Perché, come erano soliti rispondere i primi attivisti del Tribunale per i diritti del malato di Cittadinanzattiva a chi chiedeva loro a nome di chi parlassero e quante persone rappresentassero, se in ospedale vi sono le barelle nei corridoi non conta che a dirlo siano in tanti o uno solo, le barelle nei corridoi ci sono ugualmente.

Antonio Iannuzzi

Democraticità e ponderazione degli interessi nei procedimenti di formazione delle regole a contenuto tecnico-scientifico

Il contesto attuale degli ordinamenti giuridici mostra una sempre più capillare interrelazione fra gli Stati – soprattutto rivolta alla valorizzazione degli scambi commerciali – e una progressiva incidenza della tecnologia nella vita di tutti i giorni. La regolazione si trasforma conseguentemente mostrando una crescente diffusione di norme da una parte con efficacia transnazionale e dall'altra con contenuto prevalentemente tecnico-scientifico.

Entrambe le caratteristiche si saldano nella regolazione a contenuto tecnico-scientifico.

Si tratta di un fenomeno certamente non nuovo, ma in prepotente ascesa. L'espansione della rilevanza di questo metodo di produzione nel contesto europeo è da qualche anno certificata dall'entrata in vigore del regolamento UE n. 1025 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sulla normazione europea che

Antonio Iannuzzi, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tre.

rappresenta il punto di approdo di una lunga catena di direttive europee recanti regole sulla produzione di «norme» e «regole tecniche» e che delinea un settore parallelo di produzione del diritto positivo.

La presenza del regolamento UE impone un approccio comune agli Stati membri e consente di agevolare una proposta definitoria e tassonomica, ancora affatto semplice da fornire in questo ambito.

È stato esattamente considerato che «la scienza destinata a scelte pubbliche attende ancora di trovare un adeguato statuto epistemologico» e che «la definizione di tale statuto comporta certamente una "ibridazione" tra sapere scientifico e scelte politico-giuridiche che [...] deve dare vita a una scienza pubblica, civica e legittimamente governata. Le modalità di questa ibridazione rimangono ancora largamente da esplorare»[36].

Nel diritto positivo, in assoluta sintesi, per norme tecniche devono intendersi, in senso proprio, sia le «norme caratterizzate da questa particolare struttura», sia quelle «che genericamente dipendono da, o hanno per oggetto, un contenuto tecnico-scientifico»[37]. Alla tassonomia offerta dal diritto europeo basata su una logica binaria («norma» e «regola tecnica») è da aggiungere, perciò, un'ulteriore tipologia, fatalmente ampia e non facilmente delimitabile, che è costituta da tutte quelle norme, contenute in atti-fonte, che si caratterizzano anche per il loro contenuto o per il loro fondamento tecnico-scientifico, esprimendo una correlazione necessaria fra scienza, tecnica e diritto.

Venendo alle indicazioni sui modi di produzione di queste norme siamo debitori soprattutto alla riflessione della Tallacchini che ha impostato il problema nei termini della coproduzione.

Com'è stato recentemente osservato, nella

[36] M. Tallacchini, *Evidenza scientifica e normazione ambientale la «co-produzione» di scienza e diritto*, in AA.VV., *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, a cura di S. Grassi e M. Cecchetti, Milano, Giuffrè, 2006, 13.

[37] *Ibidem*, p. 2.

coproduzione viene [...] accentuato il profilo di inclusione e democraticità. Al suo fondo milita la consapevolezza che la scienza è un'impresa più complessa di come rappresentato nella visione spesso ingenua che se ne offre. Dal punto di vista metodologico, tale sfiducia consiglia dunque di allargare a tutti i titolari di interessi in gioco, e quindi anche ai cittadini comuni, la base dei soggetti autorizzati a partecipare alla raccolta di informazioni rilevanti, se non proprio alla revisione delle teorie scientifiche. A tal fine, il diritto (legislativo), in virtù dei suoi meccanismi di formazione, potrebbe attivamente, e proficuamente, concorrere[38].

I pubblici poteri allora, come si vede, non sono più i depositari delle informazioni che sostengono nell'istruttoria la formazione delle norme, ma esse vengono acquisite per canali diversi, nomodotti (Irti) non sempre trasparenti, talvolta negoziati o in altri casi delegati ad altri. Si pone, poi, il problema di aprire i procedimenti di formazione delle norme ai cittadini e ai portatori di interesse.

Il peso degli interessi nella formazione delle norme a contenuto tecnico-scientifico è forte, se pensiamo alla regolazione relativa alla commerciabilità dei prodotti farmaceutici o dei prodotti informatici e via dicendo, ma la dimensione di questi interessi fa fatica ad affiorare. Se da sempre «la conoscenza è potere» (Bacone), nel nostro mondo si può affermare con convinzione che la conoscenza tecnico-scientifica è potere perché chi non è in possesso delle cognizioni tecnico-scientifiche non è in grado di candidarsi ad essere produttore di norme.

La dilagante crescita, non solo in termini quantitativi, della regolazione a contenuto tecnico-scientifico e la pressoché totale assenza di formalizzazione dei modi di produzione di queste norme rende urgente un intervento anche per favorire l'emersione degli interessi e dei soggetti che si fanno portatori di questi interessi nei confronti dei pubblici poteri. Un intervento di questo tipo com-

[38] O. Di Giovine, *I presupposti della responsabilità penale tra diritto e scienze*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 3, 2018.

porterebbe effetti positivi sia in termini di contrasto alla *junk science* sia per spuntare le armi nei confronti di una troppo diffusa vena antiscientifica che si è diffusa pericolosamente nelle società occidentali e particolarmente in fasce culturalmente alte che si credono illusoriamente attrezzate a distinguere fra scienza e non scienza[39]. Neppure è possibile minimizzare i rischi di alterazione fraudolenta dei risultati di commissioni tecnico-scientifiche verificatisi soprattutto negli Usa al fine di orientare le scelte normative verso una direzione e a discapito delle altre[40].

Negli Stati Uniti l'interazione fra scienza e politica è demandata al *National Academy of Sciences* (Nas), un'organizzazione privata senza scopo di lucro composta dai migliori ricercatori del paese. Il Nas riconosce e promuove la scienza *outstanding*, attraverso l'elezione per l'adesione, le pubblicazioni nella sua rivista (Pnas) e altre attività. Attraverso le Accademie nazionali delle scienze, dell'ingegneria e della medicina, il Nas fornisce consulenze obiettive e basate sulla scienza su questioni critiche che riguardano interessi nazionali e a tal fine ogni anno pubblica oltre 200 rapporti allo scopo da un lato di trasmettere ai cittadini la posizione degli scienziati su temi di interesse generale, dall'altro di fornire la base scientifica per consentire ai politici di legiferare tenendo conto delle conoscenze disponibili[41].

L'ordinamento italiano, invece, dimostra una lacuna a livello legislativo poiché «non integra l'indice della partecipazione *ex ante* della *expertise*», perciò rappresenta un caso esemplare «di chiusura del potere legislativo alla *expertise*»[42].

[39] Per un primo approccio al tema vedi ora C. Dalla Pozza e A. Negro, *Come distinguere scienza e non scienza*, Roma, Carocci, 2016.

[40] Vedi i numerosi casi riportati da S. Jasanoff, *La scienza davanti ai giudici*, Milano, Giuffrè, 2001.

[41] W.C. Clark, *Sustainability Science: A Room of Its Own. Proceedings of the National Academy of Science*, Pnas, 2007, disponibile in http://www.pnas.org/content/104/6/1737.

[42] S. Penasa, *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico scientifica. Uno studio comparato in materia di pro-*

L'esigenza di procedimentalizzazione dell'iter di formazione delle norme aventi contenuto tecnico-scientifico potrebbe essere concretizzata portando avanti una serie di possibili proposte.

Penso, intanto, a una richiesta di maggiore valorizzazione del ruolo degli istituti che supportano l'attività del Governo (come Aifa, Cnr, Istituto Superiore di Sanità, ecc.), sia nel senso di una partecipazione più incisiva, sia nell'ottica di far trasparire gli esiti delle valutazioni. Un'ulteriore idea potrebbe essere quella di estendere l'istituto del dibattito pubblico, recentemente introdotto in Italia[43] con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei cittadini alla realizzazione di grandi opere pubbliche, anche ai portatori di interessi[44].

Ancora potrebbe essere assicurato un maggiore coinvolgimento, anche nella fase legislativa, della comunità scientifica e delle associazioni tecnico-scientifiche di riferimento e anche dei portatori di interessi esponenziali, abbandonando piuttosto la logica della valorizzazione del singolo scienziato volta per volta individuato secondo modalità non sempre trasparenti.

Soprattutto la sede parlamentare sconta una maggiore penuria di strumenti tecnici di supporto e, perciò, su questo molto dovrebbe essere fatto in sede di revisione dei regolamenti parlamentari, anche se come tutti sanno si tratta di una soluzione di non semplice realizzazione per la nota resistenza delle camere a mettere mano alle fonti regolamentari interne, rafforzando la loro capacità di vincolo sulla formazione della legge.

creazione medicalmente assistita, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 180 ss.

[43] Dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76 in attuazione dell'articolo 22, comma 2 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

[44] In tema vedi per es. V. Manzetti, *Il «dibattito pubblico» nel nuovo codice dei contratti*, in «Federalismi.it», 2018.

Erik Longo

Gruppi di pressione, lobbies e procedimenti legislativi

1. Lo scopo di questo breve intervento è cercare di comprendere in che modo l'attività dei gruppi di pressione e delle *lobbies* incide sui procedimenti legislativi[45]. La conclusione a cui intendo arrivare è che per garantire trasparenza e adeguatezza delle attività di *lobbying* non basta una legge di settore. La regolazione del fenomeno deve accompagnarsi a un ripensamento dei procedimenti legislativi entro i quali tali attività si collocano.

2. Negli ultimi trent'anni i prodotti legislativi hanno subito una trasformazione epocale. Sebbene ancora professiamo e insegniamo l'immagine della legge come espressione della «volontà generale» e, perciò, come strumento che comanda in quanto contenente norme generali e astratte, abbiamo di fronte una realtà del tutto cambiata in cui è mutato decisamente il contenuto delle fonti primarie e si è trasformato il procedimento per approvarle.

Erik Longo, professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata.

[45] I profili costituzionali del fenomeno *lobby* hanno interessato negli ultimi anni in modo crescente gli studiosi di diritto costituzionale. A mero titolo di esempio vedi P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011; M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011; G. Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 1988; Id., *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 659 s.; G. Macrì, *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016; F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici: profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012; F. Elefante, *Gli interessi organizzati nel procedimento legislativo: spunti per una discussione sulla disciplina delle «lobby»*, in «GiustAmm.it», 12, 2016; R. Di Maria, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, Angeli, 2013.

La Costituzione italiana del 1948 partiva dalla funzione legislativa e dall'alchimia del metodo bicamerale. Quella norma esiste ancora ma è stata svuotata quasi del tutto del suo significato. La funzione legislativa spetta in termini solo residuali al Parlamento e neanche con applicazione piena della formula bicamerale, perché oggi molte leggi vengono approvate con solo due letture da parte della Camera e del Senato[46]. Guardando poi al contenuto degli atti approvati, si scorge che essi esprimono non già un processo politico generale capace di coordinare il maggior numero di interessi particolari, ma nella maggior parte dei casi solo interessi particolari, spesso non conformi a un ipotetico interesse generale.

Da alcuni anni il modo di legiferare si è dunque avvicinato al metodo dell'amministrare. Norme particolari a contenuto molto preciso che dispongono spesso per il presente o per il passato e non per il futuro, con effetti deleteri che tutti conosciamo e che di solito additiamo come uno scadimento del prodotto legislativo[47]: norme oscure, ridondanti, confuse, a tratti incomprensibili.

Cosa ha prodotto questo cambiamento? Dapprima lo sviluppo dello Stato sociale e da alcuni anni un diverso rapporto tra Stato, economia e tecnica. La velocità di comunicare, di viaggiare, di produrre sono divenuti il motore di immensi processi di trasformazione, con conseguenze a tratti inspiegabili, come quella che ha portato al tramonto di quella idea assoluta della politica fondata

[46] Sul punto sia consentito rimandare a E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

[47] La ragione di questo sta, per dirla con un'espressione che si può far risalire al pensiero di illustri giuristi del secolo scorso (M.S. Giannini, *Il passaggio dallo statalismo al pluralismo*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 169, 2010; C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968; C. Schmitt, *La condizione della scienza giuridica europea*, in «Diritto e Cultura», 1995) nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale e nel cambiamento dell'agire di tutti i poteri pubblici dettato dal pluralismo costituzionale.

sui partiti che pretendeva di porsi come unico criterio di interpretazione e qualificazione del reale[48].

Ciò che mi pare più interessante notare è che nel rapporto tra produzione legislativa e funzionamento del mercato esistono una serie di «sovrastrutture» le quali hanno il pregio di intercettare, rendendolo più fecondo, l'attecchimento di radicate pratiche di *lobbying*. La più importante di queste sovrastrutture è la «domanda di legislazione (particolare)», cioè la richiesta di norme specifiche proveniente dai cittadini e in generale dagli stessi «regolati». Si dà vita così a una domanda di norme di legge come «risorse politico-legislative» con caratteristiche uniche che potremmo descrivere usando la seguente equazione: se la legge è divenuta oggi sempre più uno strumento per realizzare interessi di parte e se le *lobbies* sono portatrici di esigenze altrettanto particolari, all'aumentare della domanda di leggi vi sarà bisogno di un maggiore coinvolgimento di portatori di interessi privati nei processi – non solo democratici – di produzione legislativa[49].

Esiste però un problema. La fluidità di questo banale ragionamento entra in crisi nel momento in cui i metodi della produzione normativa, soprattutto parlamentare, si rivelano in generale non costruiti per «produrre» disposizioni particolari e a garantire che i portatori di interessi specifici possano diventare parte attiva dell'istruttoria legislativa, integrando così le scarse conoscenze dei parlamentari.

L'esempio più importante in questo senso – sia come descrizione del problema sia come tentativo di soluzione dello stesso – è l'annuale (o bi-annuale) decreto-legge «milleproroghe». Uno strumento *par excellence* di amministrativizzazione della legge e di manutenzione delle re-

[48] A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1993.

[49] U. Ronga, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018. Per la dottrina straniera v. soprattutto E.C. Page, *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-making*, Oxford, Hart Publishing, 2001.

gole, attraverso il quale Parlamento e Governo (insieme) offrono risposta in via «transitoria» a interessi particolari e puntellano la domanda legislativa con norme immediatamente comprensibili solo per coloro (amministrazioni o privati) che le hanno stimolate. È qui che gruppi e interessi sociali operano non tanto nel chiedere l'applicazione eguale delle norme esistenti, ma per ottenere il riconoscimento della propria diversità attraverso regole *ad hoc*, in un continuo ritaglio di eccezioni, deroghe e discipline singolari che in fondo hanno l'effetto di rendere il sistema normativo meno organico.

3. Alla luce di quanto indicato si può comprendere come mai una riforma del procedimento legislativo che renda le procedure più efficaci e trasparenti e adeguate alle nuove ed emergenti esigenze sociali ed economiche sia quanto mai necessaria.

I procedimenti legislativi, per come li ha disegnati la nostra Costituzione, richiederebbero un adeguamento al reale uso che ne fanno il Parlamento e il Governo; una riforma che possa e sappia creare un nuovo bilanciamento tra i poteri governativi e i poteri parlamentari nei difficili processi di produzione normativa e che sia in grado di inventare strumenti in grado di combinare interessi particolari e generali sia nella fase di costruzione delle norme sia nella fase di valutazione; come d'altronde sta avvenendo – con non poca fatica – a livello europeo attraverso meccanismi innovativi quali il Refit[50]. Riforme che quindi non andrebbero esenti da problemi, ma che potrebbero segnare il passaggio a un *law-making cycle* dove sono sempre più decisivi i momenti della valutazione e della revisione delle decisioni prese[51].

Con queste innovazioni procedurali si potrebbero introdurre norme con un tempo di vita stabilito dal le-

[50] M.J. Pedersen, *Qui Exanimis Nascitur?: Can the Refit Programme in the European Union Deliver better Regulation?*, in «European Journal of Risk Regulation», 2, 2017.

[51] N. Rangone, *The Quality of Regulation. The Myth and Reality of Good Regulation Tools*, in «Italian Journal of Public Law», 1, 2012.

gislatore dopo il quale cessano di avere efficacia, come ad esempio la *temporary legislation* o le *sunset clauses*, che da anni molti paesi europei usano in quei settori nei quali la domanda di legislazione sorge a seguito di eventi o di contingenze particolari. La lista delle riforme sarebbe molto ampia. Ci sarebbe ad esempio tutto un capitolo da aprire su come si potrebbe organizzare meglio il recepimento del diritto europeo o su come introdurre strumenti più leggeri per indurre il rispetto delle norme, oltre il classico *command and control*.

Solo così le pressioni esercitate da soggetti estranei alla istituzione parlamentare potrebbero costituire un elemento virtuoso del processo legislativo e divenire uno degli elementi essenziali per governare l'aumento di complessità sociale generato dalla globalizzazione e dalla diffusione delle nuove tecnologie.

GIANFRANCO MACRÌ

Stato costituzionale pluralista, fattore religioso e attività di lobbying

La nostra Costituzione utilizza varie definizioni per inquadrare il fenomeno religioso dal punto di vista organizzativo. L'art. 8 parla di «confessioni religiose», l'art. 19 di «forme associate della religiosità» e l'art. 20 di «associazioni o istituzioni aventi fine di religione o di culto». A mio avviso è proprio sul *ticket* 19-20 (piuttosto che sull'8, né tantomeno sul 7) che si gioca la «nuova sfida» della libertà religiosa in Italia, nel senso che, insistere oggi, come sostengono alcuni, nel voler ricondurre le nuove forme della religiosità all'interno dello spazio semantico e normativo delle «confessioni religiose» (immaginato dal costituente quando il modello di riferimento era soltanto la Chiesa cattolica) significa non solo depo-

Gianfranco Macrì, professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Salerno.

tenziare la portata assiologica della Costituzione ma anche ignorare i mutamenti socio-antropologici intercorsi all'interno dello spazio pubblico multiculturale del nostro paese e di quelli europei[52].

Essendo quella italiana una Costituzione *pluralista*, questo significa che *tutte* le soggettività agenti all'interno del suo perimetro (comprese quelle a sfondo religioso) sono legittimate a svolgere azioni finalizzate a preservare e migliorare la propria posizione nello spazio pubblico – guadagnando (nel caso specifico dei gruppi religiosi) il favore di sempre nuovi fedeli (innanzitutto attraverso la libertà di propaganda di cui all'art. 19 Cost.)[53] – e a perseguire i loro *interessi* in ragione del modello di società che immaginano più conforme alla propria visione del mondo. La Costituzione dello Stato pluralista, dunque, non ammette che gli interlocutori (anche religiosi) dei poteri pubblici vengano classificati sulla base di *pre*giudizi che non siano quelli derivanti dai (valori-)principi supremi dell'ordinamento. Nessuna «corsia preferenziale» può essere formalmente determinata per «agevolare» il logico dispiegarsi delle interazioni tra gli apparati pubblici e *alcune* formazioni sociali (quelle favorite).

L'ambito dei rapporti tra poteri pubblici e confessioni religiose, in Italia, ci racconta, però, una «storia particolare» all'interno della quale la *libertà religiosa* ha faticato a mettere radici nonostante l'ampiezza giuridica dell'art. 19 Cost. (ben supportato dagli articoli 2 e 3 Cost.). Un esempio concreto è dato dalla procedura per la stipula delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8, comma 3 Cost.), fortemente condizionata dal crescente tasso di discrezionalità politica del Governo, che non sempre ha fatto della laicità la sua stella polare. Pensato per rispondere ai *bisogni specifici* dei gruppi religiosi, lo strumento dell'intesa ha «mutato

[52] G. Macrì, M. Parisi e V. Tozzi, *Diritto civile e religioni*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 51 ss.

[53] J. Pasquali Cerioli, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 67 ss.

pelle» trasformandosi nel tempo in dispositivo giuridico imprescindibile per entrare a far parte del circuito delle confessioni «elette» (con annessi privilegi), il cui conseguimento o meno dipende, in massima parte, dalla capacità di *lobbying* che le confessioni sono in grado di mettere in campo in vista dell'accordo.

La vera novità è costituita dal diritto sovranazionale. Il diritto europeo, in particolare (UE e Consiglio d'Europa; Carta di Nizza, Cedu, Corte di Strasburgo) riflette un sistema politico non esprimente la supremazia di un unico centro decisionale, quanto piuttosto un'architettura istituzionale all'interno della quale diversi livelli di governo e una quantità di attori sempre più vasta «preme» per partecipare ai processi decisionali dell'intero sistema (la c.d. *multilevel governance*). In questo sistema «a rete», che privilegia dinamiche orizzontali piuttosto che canali rigidi di negoziazione, anche il fattore religioso organizzato riceve adeguata considerazione, trovando progressiva attuazione nel circuito di un «libero mercato delle credenze» sempre più prevalente rispetto al sistema di regole («rigide») tipico del negoziato tra strutture di vertice ancora vigente in alcuni paesi europei come l'Italia (artt. 7, comma 2 e 8, comma 3 Cost.)[54]. L'art. 17 del Trattato di Lisbona mette sullo stesso piano «Chiese, comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali» e prevede che si instauri con queste realtà un «dialogo aperto, trasparente e regolare». Non sono mancate, nel recente passato, forti azioni di *lobbying* da parte della Chiesa romana per la stipula di un Concordato europeo tra Commissione e Chiesa cattolica, ma il fronte dei paesi laici ha fatto resistenza; così come si ricorda il forte *pressing* di Giovanni Paolo II per l'inserimento nel Trattato UE del richiamo alle «radici cristiane» (ma anche la richiesta di inserire un rimando esplicito a Dio nella Carta

[54] M. Ventura, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001, è stato tra i primi a segnalare questa tendenza metamorfica delle organizzazioni religiose all'interno delle dinamiche mercatistiche dell'Unione europea.

dei diritti fondamentali). Tutti tentativi falliti ma comunque posti in essere attraverso modalità di natura chiaramente lobbistica da organismi esprimenti il potere politico della Chiesa operanti presso le diverse sedi europee. Un *modus operandi* emulato nel tempo anche da parte di altre soggettività a sfondo religioso o filosofico.

Il *soft-law* euro-unitario esalta, dunque, il primato della libertà delle forme rispetto a quello della tipicità e, dunque, valorizza i tratti di una democrazia post-parlamentare permeabile a quella degli interessi. Questa assenza di procedure formalizzate, avvantaggia l'azione dei soggetti costituenti la «società civile organizzata» (Libro Bianco sulla Governance, 2000) e attira anche i gruppi più piccoli ad avanzare richieste presso le istituzioni dell'Unione europea. Le Chiese tradizionali, invece, dal canto loro, sono attive in Europa da tanti anni: la «Conferenza delle Chiese europee» (il vasto mondo del protestantesimo), la «Commissione delle conferenze episcopali della Comunità europea», il «Bureau delle chiese ortodosse», la «Federazione delle organizzazioni islamiche in Europa» ma anche altre formazioni rappresentative di ordini religiosi, movimenti religiosi di provenienza orientale, ecc. È chiaro che gli organismi confessionali più «antichi» preferirebbero continuare ad agire «in solitaria», facendo pesare le loro storie, i loro strumenti, i loro mezzi; preferirebbero, cioè, fare «da sole» e proseguire a coltivare la dimensione del potere allargato secondo il «proprio» *modus operandi*; ma comunque non disdegnano il «gioco di squadra», specie quando la posta in gioco viene ritenuta decisiva.

Non mi pare, dunque, ci sia difficoltà alcuna a considerare sia i movimenti religiosi (vecchi e nuovi) sia le chiese tradizionali (e le nuove organizzazioni a connotazione filosofica), attori di prima grandezza della pratica lobbistica in ambito nazionale ed europeo. Basta scorrere le pagine dei siti istituzionali dell'UE per imbattersi in tante sigle che rinviano a organizzazioni lobbistiche di stampo religioso, ateo-agnostico-razionalistico, etico-filosofico. Certamente l'assenza di una disciplina generale

sulle *lobbies*, in Italia, a mio modo di vedere, favorisce il persistere di un doppio livello di rappresentazione degli interessi religiosi. Questi, infatti, si manifestano, da un lato, sotto forma di *lobbying* politico «di vertice» finalizzato a tenere «al riparo» (fino a quando si può), dalla influenza erosiva della normativa di matrice europea, tutta quella strumentazione giuridica che ha permesso la conservazione dei privilegi conquistati nel corso del tempo; dall'altro, invece, queste modalità di rappresentazione degli interessi religiosi si dipanano come il prodotto dell'azione di un qualsiasi *gruppo di interesse* che opera nello spazio pubblico al fine di condizionare, «in tempo reale», l'agenda politico-legislativa. Per cui, una disciplina sulle *lobbies*, quando verrà, non potrà ignorare (com'è stato fatto sinora nei tanti progetti in materia) anche gli enti che rappresentano gli interessi delle organizzazioni religiose (prescrivendo l'obbligo di registrazione per i rappresentanti di siffatti organismi); perché a soffrirne sarebbe, in generale, la forma (democratica) di governo.

ANGELA MARCHESE

La formazione al lobbismo

Le competenze richieste al lobbista attengono ad almeno quattro differenti aree disciplinari accademiche: comunicazione, psicologia, economia, giurisprudenza. Un percorso formativo adeguato dovrebbe armonizzare queste quattro aree in vista di un corso universitario interfacoltà o interdipartimentale, ad oggi inesistente.

Nel 2002, fu istituito presso la Facoltà di Scienze della Comunicazione dell'Università La Sapienza di Roma il primo insegnamento di Teorie e tecniche delle relazioni istituzionali. Data la buona riuscita in termini di partecipazione, venne proposto all'Ateneo romano di istituire un corso di laurea triennale con annessa laurea magistrale ri-

Angela Marchese, segretario generale, Il Chiostro.

guardante le tematiche del lobbismo. Ma non se ne fece nulla. Al posto di una formazione universitaria completa e interdisciplinare sono nati vari Master, universitari e non, che tentano, con esiti a volte discutibili, di colmare questa lacuna sul fronte formativo.

Seminari di formazione sono realizzati dall'Associazione «Il Chiostro-trasparenza e professionalità delle *lobbies*», nell'ambito delle attività istituzionali.

Un'adeguata formazione gioverebbe anche alle figure che operano nell'ambito delle relazioni istituzionali all'interno delle singole aziende. L'errore più di frequente consiste nell'inglobare la funzione delle relazioni istituzionali all'interno degli affari legali: la specificità dell'azione del lobbista si sostanzia in attività di comunicazione, persuasione e affiancamento dei decisori pubblici, che poco collimano con l'ambito delle attività legali.

Un altro errore, meno grave, consiste nel subordinare l'attività di *lobbying* a quella della comunicazione e delle cosiddette relazioni esterne. Comunicazione e *lobbying* sono due attività distinte, sebbene coincidenti in alcuni casi. Inoltre, la comunicazione aziendale si rivolge prevalentemente verso l'opinione pubblica, gli *stakeholders*, il mercato; il *lobbying* ha altri interlocutori, usa altri linguaggi e ha altri obiettivi.

Un errore, molto più grave, consiste nell'inglobare la funzione delle relazioni istituzionali nell'area marketing o addirittura commerciale. Il lobbista non ha clienti da soddisfare, prodotti da vendere o affari da concludere. Il lobbista si occupa d'altro. Anche se la sua funzione è certo assai cruciale ai fini dell'accreditamento dell'azienda presso le istituzioni pubbliche.

Particolare attenzione va posta al tema del finanziamento della politica. Sulla base delle recenti norme, dal 2017 in Italia il finanziamento della politica è ormai privato. È impensabile e inaccettabile attribuire al lobbista, che quotidianamente interloquisce con la politica, il compito di occuparsi, in qualsiasi forma, del finanziamento ai partiti, anche se – come è ovvio – questo avviene in maniera trasparente e nel rispetto delle norme.

Sulla base di queste considerazioni, va riconosciuta alle relazioni istituzionali una funzione precisa, distinta da altre. Peraltro, spesso il lobbista è depositario di informazioni in entrata che può riferire solo a chi ha la massima responsabilità aziendale; e in molti casi, il lobbista riceve dal vertice dell'azienda informazioni altrettanto riservate da utilizzare nella sua interlocuzione con i decisori pubblici.

L'Associazione «Il Chiostro-trasparenza e professionalità delle *lobbies*» è l'unica realtà associativa italiana che rappresenta solo i professionisti dei *Public Affairs*. È stata fondata nell'ottobre del 2007, su iniziativa di Giuseppe Mazzei, che ha coinvolto come soci fondatori Giovanni Aliverti, Alberto Cattaneo, Antonio Longo e Serse Soverini. A differenza di altre associazioni di carattere misto, «Il Chiostro» è nato proprio per rivendicare l'identità specifica di questa professione, l'esigenza di una sua maggiore professionalizzazione e il rispetto dei valori della trasparenza e della correttezza nei rapporti con le istituzioni pubbliche. «Il Chiostro» si batte per una regolamentazione del *lobbying* a tutti i livelli e obbliga gli iscritti a sottoscrivere e rispettare un rigoroso codice etico che vieta ai lobbisti di partecipare a qualsiasi forma diretta o indiretta di finanziamento lecito della politica. «Il Chiostro» svolge attività formativa per i suoi iscritti e per coloro che intendono avvicinarsi alla professione ed è iscritto, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, al Registro delle associazioni rappresentative che rilasciano attestato di qualità con riferimento ai servizi prestati dai soci. Segretario generale del «Chiostro» è Angela Marchese. Vicepresidenti Paolo Massarini, Maria Grazia Persico, Rossana Revello e Paolo Zanetto.

Nel 2011, «Il Chiostro» ha ideato e fondato il primo network delle associazioni dei lobbisti dei paesi europei, *Public Affairs Community of Europe* (Pace) con l'obiettivo di condividere problemi, esperienze e battaglie sui temi del *lobbying* trasparente, corretto e professionale. Ogni anno Pace svolge la propria assemblea presso uno dei vari paesi coinvolti, che, dal 2017, coincidono con i

47 del Consiglio d'Europa. Presidente d'onore di Pace è Giuseppe Mazzei, segretario generale, Micol Bertoni.

Giuseppe Mazzei

Le competenze professionali del lobbista

L'attività di *lobbying* si sostanzia in un arcipelago di comportamenti, azioni, impegni a volte molto diversi tra loro ma tutti riconducibili a un contesto di sintesi in cui prevalgono quattro elementi: l'informazione, la comunicazione, la persuasione, la co-gestione delle decisioni pubbliche. Tali attività richiedono competenze interdisciplinari molto ampie e tra loro non sempre facilmente amalgamabili.

Il lobbista deve innanzitutto essere informato. L'attività di *lobbying* richiede informazioni certe, tempestive, precise e soprattutto privilegiate. A questo fine, il lobbista deve saper individuare le fonti, quelle ufficiali e attendibili ma, soprattutto, quelle informali; costruire una propria rete di fonti basata sulla confidenzialità e applicare metodi e criteri rigorosi di raccolta e di vaglio delle informazioni. Da questo punto di vista, il lobbista ha bisogno di padroneggiare tecniche tipiche del giornalista investigativo, senza poter disporre delle tutele che il giornalista ha per effetto delle norme che disciplinano la sua professione.

Il lobbista deve basare la propria attività anche sull'analisi incrociata delle informazioni per cogliere legami non evidenti, tendenze non manifeste soprattutto per quanto riguarda gli atteggiamenti della politica nei confronti di vari problemi e gruppi di interesse. Svolgendo un'attività di *political intelligence*, il lobbista si comporta come un analista degli scenari politici, dei rapporti tra i partiti e dentro i partiti, delle dinamiche interne alle isti-

Giuseppe Mazzei, giornalista, lobbista, docente a contratto; presidente Il Chiostro.

tuzioni pubbliche, degli orientamenti dei decisori pubblici e di coloro che più direttamente li influenzano. La sua è un'attività di analisi, sia politica sia strategica, dei rapporti di forze e delle dinamiche complesse che portano alla formazione di gruppi di potere.

Un aspetto fondamentale delle informazioni di cui il lobbista ha bisogno riguarda le norme in gestazione, il cosiddetto monitoraggio normativo. Si tratta di un'attività tecnica impegnativa che richiede conoscenza delle procedure di formazione delle decisioni pubbliche e abilità nella ricerca dei temi che interessano nella gran mole delle produzioni normative ai vari livelli, comunitario, nazionale, regionale e locale.

L'attività di monitoraggio oggi si estende anche alle performance degli attori politici. Attraverso l'analisi delle prese di posizione dei politici e dei loro interventi nelle sedi istituzionali, sui mezzi di comunicazione e, soprattutto, sui *social network*, il lobbista ha un quadro preciso degli orientamenti che di volta in volta i decisori pubblici assumono su differenti materie.

Il lobbista deve essere un abile ricercatore di dati attraverso la rete e questo comporta un'adeguata preparazione nel *data mining* e, al pari del giornalista, deve sapersi informare ma anche saper informare o, più precisamente, comunicare. A differenza del giornalista, il lobbista non deve solo raccontare fatti e – se commentatore – esporre opinioni. Di più. Deve riuscire a «far apprendere» al decisore pubblico e agli *stakeholders* coinvolti nella sua attività ciò che egli vuole comunicare, a proposito di problemi e soluzioni complesse, disponendo di tempi e spazi limitati e imprevedibili.

Il lobbista deve riuscire a cogliere l'essenza di ogni problema che va prospettato al decisore pubblico; riducendo al minimo i tecnicismi, pur padroneggiandoli, il lobbista ha il compito di proporre un messaggio breve, preciso, efficace, chiaro, di immediata comprensione e perfino accattivante.

Il *position paper* ridotto a poche righe, massimo una cartella, è un condensato di capacità comunicative che

trasformano il messaggio (quasi sempre una richiesta di attenzione) in un'occasione per arricchire le informazioni di cui il decisore dispone, per chiarirgli idee, suscitargli interessi, sollevare dubbi, proporre soluzioni convincenti. Il *position paper* oltre ad essere ben scritto deve essere sapientemente illustrato.

Il lobbista non sa mai quanto tempo ha a disposizione nella sua interlocuzione con il decisore pubblico, per questo deve essere pronto a giocare le sue carte in pochi minuti. Come lo sceneggiatore di un film davanti al produttore, deve sapere con poche efficaci e ben costruite frasi esporre il *pitch* del suo problema/soluzione in modo avvincente e convincente. Non gli è consentito essere paludato, noioso, confuso, prolisso. Per ottenere questo risultato, il lobbista deve padroneggiare l'essenziale della materia che tratta, conoscere le sensibilità del proprio interlocutore e trovare le parole giuste per far giungere il messaggio al destinatario senza equivoci o «disturbi».

Le competenze richieste per questa comunicazione rapida ed efficace sono molteplici.

Ci sono le competenze tipicamente giornalistiche, in particolare del giornalismo radiofonico, che concentra in 15 righe ciò che i giornali di carta stampata diluiscono in due/tre cartelle. Si richiedono le competenze di chi confeziona messaggi pubblicitari e di chi sviluppa le pratiche di marketing. In fondo, il lobbista deve fornire informazioni, sollevando problemi e prospettando soluzioni ma deve «confezionare» tutto ciò come un «prodotto» attraente e convincente, arricchito con un messaggio efficace e proposto nel momento giusto alla persona giusta in tempo utile per ottenere il risultato, in un contesto di competizione con altri «prodotti» proposti da altri portatori di interesse.

In questo contesto di competenze si inserisce anche il ricorso alla retorica, intesa positivamente come tecnica e arte del convincere con l'uso sapiente di parole e di forme espositive che colpiscono non solo per la validità degli argomenti ma anche per il modo in cui sono esposti.

Linguaggi e tecniche di giornalismo, marketing, pubblicità, retorica devono ben amalgamarsi in un quadro di competenze tecniche. Ma tutto questo non basta. L'azione sociale denominata *lobbying* prevede almeno due attori: il lobbista e il suo interlocutore. Per farsi ascoltare, il lobbista deve essere credibile e deve quindi essere un esperto non solo di comunicazione scritta ma anche di comunicazione personale: deve sapersi presentare, usare le parole, le sfumature e i toni giusti, gestire l'interlocuzione con abilità cogliendo in tempo utile le criticità ed evitando possibili conflitti o brusche interruzioni del flusso comunicativo.

Il lobbista deve tenere in gran conto le caratteristiche del proprio interlocutore, basandosi sulla conoscenza del suo curriculum, delle sue sensibilità culturali, professionali, ludiche e, soprattutto, della sua psicologia. Poiché difficilmente dispone dell'identikit psicologico del suo interlocutore, il lobbista deve essere capace di cogliere con rapidità e intuizione i punti forti e i punti deboli della persona che ha davanti per poter individuare le forme comunicative adeguate a far arrivare il proprio messaggio.

Al lobbista serve conoscere le tecniche essenziali della psicologia per «capire» con chi ha a che fare, per scegliere le modalità giuste per poter «entrare nelle sue corde» e per sapersi orientare bene nelle frequenti riunioni di gruppo nelle quali l'interazione psicologica è fondamentale per conquistare la posizione giusta e far giungere il proprio messaggio. Una conoscenza anche delle tecniche di Programmazione neuro linguistica (Pnl) è sicuramente utile per integrare una preparazione psicologica specifica.

Un'altra competenza indispensabile è la capacità di gestire la mediazione. Il lobbista sa che deve tendere a ottenere il massimo possibile dal suo interlocutore e che al di sotto di una certa soglia non dovrà mai scendere. In questa forchetta il lobbista deve sapersi destreggiare applicando le tecniche di negoziazione più sofisticate, tipiche della diplomazia internazionale, consapevole che i rapporti di forza quasi mai sono a suo vantaggio, se si

parte dal presupposto che il decisore pubblico deve essere convinto ma non coartato. Si tratta di un'arte difficile che comporta, come presupposto, un cambio di prospettiva radicale: il lobbista non deve chiedersi: «cosa può fare per me il decisore pubblico» bensì «quale problema aiuto a risolvere al decisore pubblico chiedendogli di aiutarmi a risolvere il mio».

L'elenco delle competenze del lobbista ovviamente non può prescindere dalla conoscenza dell'economia, sia micro che macro, e del modo di funzionare delle aziende e dei mercati. Il lobbista è costretto ad apprendere in breve tempo il business e le principali problematiche di diversi settori industriali e questo comporta una elevata attenzione ai diversi settori merceologici.

Competenze indispensabili per il lobbista sono, infine, quelle di carattere giuridico. Si tratta di un lungo elenco di conoscenze che il lobbista deve padroneggiare andando oltre l'ottica di una preparazione meramente accademica, ma con una forte attenzione al concreto funzionamento delle istituzioni a tutti i livelli. Diritto europeo, diritto pubblico, diritto costituzionale, diritto delle assemblee elettive, diritto amministrativo, elementi di diritto privato e di diritto commerciale: sono tutte discipline dalle quali il lobbista deve trarre gli strumenti per potersi orientare con precisione tra procedure e complessi meccanismi decisionali.

Il lobbista, a suo modo, deve essere anche un «tecnico» delle norme, e quindi deve sapere non solo saper leggere e capire il contorto periodare dell'italico modo di produrre leggi e regolamenti, ma anche scrivere proposte di legge, articolati, emendamenti relazioni illustrative. Le tecniche della legislazione e del *drafting* normativo occupano uno spazio importante nel cassetto degli attrezzi del lobbista.

MARIELLA PALAZZOLO

Tutta colpa delle lobby

L'attività di *lobbying* è il diritto legittimo dei cittadini di associarsi per promuovere, su base regolatoria e legislativa, i loro obiettivi, le loro idee e i loro interessi professionali nell'interlocuzione con i rappresentanti istituzionali (eletti e non). La trasparenza è ovviamente un elemento di grande importanza quando si rappresentano degli interessi. Eppure l'attività di *lobbying* non si limita all'interlocuzione trasparente con le istituzioni, il tanto citato *decisore pubblico*, ma è condivisione di informazioni, analisi, posizioni e proposte. Condivisione significa che la trasparenza non può e non deve essere a senso unico, ma deve partire dalle istituzioni stesse. Nel nostro paese solo il procedimento legislativo in Parlamento è, oggi, realmente trasparente. Lo stesso modello di trasparenza andrebbe applicato ai procedimenti non parlamentari, cioè ai procedimenti di formazione degli atti del Governo (pubblicazione di bozze/schemi di atti normativi del Governo prima della loro adozione, es. schemi di d.lgs. prima della trasmissione alle commissioni parlamentari, schemi di Regolamenti del Governo, ecc.) e ai procedimenti normativi a livello regionale e locale, dal momento che il livello di trasparenza è non solo molto modesto, ma anche disomogeneo e andrebbe invece armonizzato. Un altro elemento essenziale per rendere davvero trasparente il processo decisionale e l'attività dei lobbisti è la garanzia della partecipazione pubblica e formale del lobbista al processo decisionale. In particolare a nostro avviso sarebbe necessario rendere sistematico il ricorso alla consultazione dei portatori di interessi, entro tempi certi, durante la formazione degli atti normativi del Governo (inclusi i d.d.l., gli schemi di d.lgs., gli schemi di regolamento). Solo così si eliminerebbe l'asimmetria informa-

Mariella Palazzolo, lobbista, fondatore e partner, Telos Analisi & Strategie.

tiva e si garantirebbe la parità di accesso a tutti i portatori di interessi. Se la disciplina della rappresentanza di interessi deve essere un intervento normativo serio e non un esercizio di ipocrisia, l'unica strada per ricondurre il lobbismo alla necessaria *trasparenza* è quella di assicurare a tutti i portatori di interesse le stesse possibilità di accesso al decisore nella stessa fase della formazione degli atti normativi, con lo stesso grado di pubblicità. Oggi così non è. Chi ha accesso a uno schema di decreto legislativo prima che venga trasmesso alle commissioni parlamentari? Ufficialmente nessuno, in pratica solo quei pochi portatori di interesse che «non hanno alcun problema a varcare le soglie» in anticipo su tutti gli altri. «Fare lobbying» è un'altra cosa: non significa esercitare influenze, sfruttare amicizie o barattare favori, bensì rappresentare interessi. Non c'entra proprio niente con l'alterazione di una gara d'appalto per «facilitare» qualcuno a danno dei propri concorrenti. Vuol dire invece far conoscere al decisore pubblico i legittimi interessi di un comparto produttivo, perché ne tenga conto, fermo restando che la decisione spetta alle istituzioni. Eppure, siamo convinti che i rapporti tra gruppi di interesse e decisori, in Italia e non solo, si declinano secondo il paradigma del favore personale (i cari *facilitatori* di incontri), non sull'attività seria e formale di rappresentanza.

Per far comprendere la differenza tra il mestiere del lobbista e quello del facilitatore. Innanzitutto chi è per noi il *facilitatore*? In poche parole *la persona che promette di risolvere i problemi con un paio di telefonate a quelli che contano*. Ma per spiegare meglio come stanno le cose il racconto di un aneddoto realmente vissuto, raccontato in maniera ipotetica, potrebbe fare al nostro caso.

Immaginiamo che il Governo in carica decida, per insindacabili ragioni di urgenza, di adottare un pacchetto di disposizioni di legge destinate (nelle intenzioni, almeno) a risolvere alcuni tra i maggiori problemi nei quali si dibatte l'economia nazionale.

Immaginiamo che tra queste misure ce ne sia una che produrrà un notevole danno a un settore industriale. Im-

maginiamo anche che i maggiori operatori finanziari che hanno investito in quel settore comincino a preoccuparsi seriamente. La loro posizione è che il Governo ha valutato male gli interessi in gioco, per tante possibili ragioni: perché la sua priorità era mostrare all'opinione pubblica di essere in grado di assumere decisioni tempestive, quindi ha legiferato in fretta senza un'analisi accurata dei costi e dei benefici, oppure magari perché al Governo in fondo interessava che quella misura desse respiro, più che ai consumatori, ad alcuni ben noti operatori economici. I nostri investitori, ovviamente stranieri, pensano che l'iter di conversione del decreto-legge sia il momento opportuno per spiegare ai parlamentari e, perché no, allo stesso Governo che di errore si tratta, e che l'errore sarebbe bene correggerlo. Si rivolgono a un lobbista (vero) e si sentono rispondere che

> difficilmente, nel breve volgere dell'esame parlamentare, il decreto sarà emendato: su questa specifica misura il Governo non indietreggerà, perché non può sconfessare a stretto giro di posta l'annuncio del presidente del Consiglio. Senza contare che i gruppi parlamentari di maggioranza non vorranno certo aprire una frattura su una questione, dopotutto, microsettoriale.

Il lobbista è un professionista e sa che, nel suo mestiere, la scelta dei tempi è essenziale: con il Governo bisognava parlare prima, non dopo l'adozione del decreto. Peccato, recriminano gli investitori, che non ci sia stato dato il modo di contribuire alla fase istruttoria: forse avendo a disposizione un patrimonio informativo e documentale più completo e articolato, il decisore sarebbe giunto a conclusioni diverse (*leggi asimmetria informativa*). Ma è tardi. Al lobbista non manca la conoscenza dell'iter parlamentare e, quindi, la capacità di indicare le occasioni di ascolto (audizioni, incontri con i rappresentanti dei gruppi parlamentari nelle commissioni competenti) e le possibili proposte (emendamenti, ordini del giorno) da sottoporre agli interlocutori istituzionali: ma il tempo è poco e i margini proibitivi. Nonostante abbia

sconsigliato di proseguire, i clienti decidono di non lasciare nulla di intentato, e quindi gli conferiscono l'incarico. Il lobbista seguirà il suo cliente nell'intero percorso, lo accompagnerà nel dialogo con parlamentari e rappresentanti del Governo, lo sosterrà nell'elaborazione delle proposte emendative. La decisione, tuttavia, spetterà alle istituzioni democratiche: la qualità del lavoro non ne assicurerà l'esito. Ma i nostri investitori credono di avere a disposizione anche un'altra carta: il facilitatore. E qui è tutta un'altra musica: laddove il lobbista vede un processo decisionale ormai definito, il Mr. Wolf nostrano vede porte da aprire, amici da contattare, antichi meccanismi da oliare. Cosa dice loro: «Venite da me, con un paio di telefonate ci penso io. Come? Non vi preoccupate, sono amici, basta parlare con le persone giuste...». Già: perché il facilitatore, in fondo, è un incantatore, e un venditore di se stesso. Con un incredibile talento non solo nel costruire e coltivare una rete di rapporti, ma nell'attirare gli sfortunati che si rivolgono a lui (quelli non troppo grandi e con le idee non troppo chiare) in un gioco di specchi nel quale la luce del potere (quello vero) si riverbera su chi, come lui, dei potenti ha solo il numero di cellulare. E quando i clienti gli chiederanno conto dell'esito di quel famoso paio di telefonate, dirà, con aria grave, da grande guru, qualcosa del tipo: «purtroppo l'umore del Governo è cambiato». Il facilitarore è l'incubo del lobbista, perché è colui che distrugge quotidianamente la nostra reputazione. Vogliamo quindi ribaltare il sentire comune e porre una domanda: quando uno dei tanti *facilitatori* appare sui media, proviamo a chiederci da cosa dipenda l'imperversare di questa figura arcaica della quale non riusciamo a liberarci? Non è forse l'opacità dei procedimenti decisionali ad alimentare il mercato di chi vende l'accesso privilegiato al politico o al funzionario competente? Il problema vero è che di *lobbying* vero e professionale in Italia se ne fa poco, non troppo.

Pier Luigi Petrillo

Democrazie e gruppi di pressione. Spunti di riflessione comparati

1. *Democrazia e «lobbying»*

Laddove c'è democrazia, c'è *lobby*. Potremmo riassumere con questa semplificata frase un concetto articolato più volte ribadito in diverse occasioni scientifiche secondo cui 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. Questo dato di fatto pone, tuttavia, una serie di questioni al fine di evitare che un'azione legittima (il *lobbying*, appunto), esercitata in modo illecito, finisca per inficiare il processo decisionale e distorcere la finalità ultima dell'azione pubblica ovvero l'interesse generale. L'interesse generale, tuttavia, non è qualcosa che cala dall'alto e di cui il decisore è portatore universale; esso è l'esito di un processo 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[55]. L'influenza sulle decisioni pubbliche da parte di interessi organizzati estranei alla dinamica della rappresentanza politica rappresenta un fenomeno tipico dei

Pier Luigi Petrillo, professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Unitelma Sapienza Roma e professore a contratto di Teoria e tecniche del Lobbying, Luiss Guido Carli.

[55] P.L. Petrillo, *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in A. Di Gregorio e L. Musselli, *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, Franco Angeli, 2015 e in «Rassegna parlamentare», 3, 2015, pp. 565-618.

sistemi liberal-democratici[56] e appare essere strettamente legato allo sviluppo della democrazia stessa[57]. Si tratta, quindi, di comprendere, attraverso il metodo comparato, quali regole e per quali obiettivi sono state introdotte dagli ordinamenti democratici al fine di disciplinare il fenomeno lobbistico[58].

2. *La regolamentazione-trasparenza*

Il primo modello di regolamentazione del fenomeno lobbistico può essere definito *regolamentazione-trasparenza*. Le norme che rappresentano tale modello sono finalizzate a garantire la trasparenza del processo decisionale, generalmente attraverso l'obbligo per i lobbisti di iscriversi in registri pubblici e per i decisori pubblici di rendere trasparenti i propri interessi.

Esaminando, seppur sommariamente, in un'ottica comparata gli ordinamenti del Canada, della Gran Bretagna, della Francia, di Israele e dell'Australia, è così possibile individuare alcuni elementi comuni che caratterizzano tale modello.

In primo luogo si può citare quanto previsto in Gran Bretagna dal *Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act* del 2014, secondo cui i *consultant lobbyists*, ovvero coloro che fanno *lobbying* per conto terzi, devono iscriversi in un registro pubblico, indicando i propri riferimenti e quelli del proprio cliente, nonché i pagamenti ricevuti. Identico meccanismo lo ritroviamo, da diversi anni, in Israele, in Australia e, fin dal 1989, in Canada, con il *Lobbyists Registration Act* (Lra). In Francia tale strumento giuridico è stato introdotto a livello di Assemblea nazionale e di Se-

[56] G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, II ed. 2012, pp. 59-60.

[57] G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2007, p. 339.

[58] Ocse, *Lobbysts, Governments and Public Trust*, vol. 3, Paris, 2014.

nato, a partire dal 2009, quando le due istituzioni, riconoscendo il fondamentale ruolo delle *lobbies* nel processo normativo, hanno istituito un registro pubblico cui sono tenuti a iscriversi «coloro che fanno *lobbying*».

In secondo luogo, si consideri quanto disposto in Gran Bretagna con i *Codes of Conduct* della Camera dei Comuni del 1996 e, dal 2009, dai Lords. Qui, riprendendo le regole di comportamento vigenti a Westminster fin dal 1830, sono stati istituiti 4 registri pubblici: il Registro degli interessi dei parlamentari; il Registro degli interessi degli assistenti e dei collaboratori dei parlamentari; il Registro degli interessi dei giornalisti parlamentari; il Registro degli interessi degli «intergruppi parlamentari» (*all-party groups*). Di notevole interesse l'obbligo previsto per questi ultimi di essere trasparenti. Si tratta di gruppi costituiti da parlamentari di diversi schieramenti politici da soggetti estranei alle camere uniti da un comune obiettivo o una comune posizione da sostenere o da un comune interesse verso un singolo paese estero. Tali intergruppi sono diventati, in pratica, lo strumento principale di rappresentanza degli interessi da parte delle *lobbies* che, in tal modo, aggregano parlamentari di schieramenti differenti al fine di sostenere il proprio interesse, talvolta anche partecipandovi personalmente.

3. *La regolamentazione-partecipazione*

Il secondo modello può essere definito *regolamentazione-partecipazione* ed è possibile ritrovare tali caratteristiche negli ordinamenti degli Stati Uniti d'America, dell'Austria, della Germania e, per certi versi, dell'Unione europea[59]. In questi ordinamenti ritroviamo le medesime norme che caratterizzano i modelli di regolamentazione-trasparenza; in più, però, vi è la previsione di un vero e

[59] S. Sassi, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano,Giuffrè, 2012, p. 88.

proprio diritto per i portatori di interessi a partecipare al processo decisionale.

Il diretto coinvolgimento delle *lobbies* nel processo decisionale degli Stati Uniti d'America, ad esempio, trova il suo fondamento nella stessa Costituzione, dove il Primo emendamento riconosce «the right to petition» ovvero il diritto di ciascun cittadino a svolgere attività di pressione verso i decisori pubblici di ogni livello di governo.

La conseguenza immediata di tale principio è stata, da un lato, la previsione nei regolamenti del Congresso del coinvolgimento dei gruppi di pressione fin dalla fase istruttoria dei provvedimenti, mediante specifiche *hearings* (che sarebbe decisamente sbagliato tradurre come «audizioni» all'italiana, svolgendosi in base a regole meno improntate alla discrezionalità del decisore di turno), e, dall'altro, la normativa «partecipata» sul finanziamento privato della politica. Senza volere, in questa sede, svolgere una disamina specifica del tema, basti considerare che lo strumento principale negli Usa per finanziare la politica è il Pac ovvero il *Political Action Committee*. In sostanza, gruppi di cittadini e/o aziende e società private raccolgono fondi al fine di sostenere un certo interesse, costituendo un apposito Pac; questi fondi sono poi riversati a favore del candidato che accetta di sostenere quell'interesse in caso di elezione. Ciò avviene in modo assolutamente trasparente: qualsiasi cittadino può collegarsi al sito web della Fec e visionare i Pac, gli interessi che rappresentano, le risorse che hanno raccolto, e i decisori pubblici che hanno accettato di fruire di quelle risorse economiche.

Per certi versi, ritroviamo una medesima logica partecipativa nel contesto dell'Unione europea laddove i Trattati espressamente prevedono il coinvolgimento dei portatori di interessi in ogni fase del procedimento istruttorio sia presso il Parlamento che presso la Commissione.

4. *La regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico*

Accanto a questi due modelli, vi è una terza modalità di regolamentazione del fenomeno lobbistico che può essere definita *regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico*. Tale modello (ovviamente negativo) è formulato sulla base del caso italiano ma caratterizza anche gli ordinamenti del Perù, dell'Argentina, del Messico e della Spagna e si caratterizza per 3 elementi: 1) l'assenza di una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico; 2) la vigenza nel *corpus* normativo di diverse disposizioni che, pur se non espressamente votate alla disciplina di tale fenomeno, prevedono tuttavia obblighi di trasparenza per i lobbisti e per i decisori pubblici e, in taluni casi, veri e propri diritti di partecipazione al processo decisionale per i lobbisti; 3) la disapplicazione di tali norme da parte delle stesse autorità che le hanno introdotte.

Rinviando ad altre sedi una trattazione più seria e rigorosa, si deve comunque sottolineare come in Italia la schizofrenia della regolamentazione introdotta appaia confermata anche di recente con l'approvazione di una nuova fattispecie di reato che punisce il «traffico di influenze illecite» senza però definire cosa sia l'influenza lecita[60] o con l'adozione, da parte dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, nel 2017, di una «specie» di Registro dei portatori di interessi[61].

Ulteriore conferma di un contesto regolato in modo

[60] V. Mongillo, *Profili penali della rappresentanza di interessi: il traffico di influenze illecite nell'ordinamento italiano*, in «Percorsi Costituzionali», 1-2, 2016, pp. 89-112; P.L. Petrillo e C. Honorati, *Il difficile percorso del diritto costituzionale al lobbying tra indeterminatezza normativa e traffico illecito di influenza*, in «ApertaContrada, Riflessioni su società, diritto, economia», 30 marzo 2015.

[61] P.L. Petrillo, *Il dialogo in parlamento tra politica e interessi organizzati*, in V. Lippolis e N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in «Il Filangieri», 2017, pp. 283-305.

casuale, frammentato, episodico e, in definitiva, del tutto inutile, è dato dalla lettura dell'articolo 22, comma 1, del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) secondo cui «le amministrazioni aggiudicatrici devono pubblicare tutti i contributi ricevuti da portatori di interesse in relazione a lavori pubblici, forniture e servizi sia in fase di programmazione che nelle fasi di progettazione ed esecuzione» con acclusi i verbali delle riunioni svolte con tali soggetti[62], previsione che non ha avuto alcun esito concreto.

Situazione simile si registra in Spagna dove il Parlamento ha approvato, su iniziativa del Governo, la *Ley de Transparencia* (legge 9 dicembre 2013, n. 19) finalizzata a consentire l'accesso da parte di chiunque a informazioni fondamentali connesse ai processi decisionali pubblici. Peccato che nell'approvarla ci si sia dimenticati, forse, che una tale norma era già vigente nell'ordinamento ma del tutto disapplicata perché priva di sanzioni[63].

Tali complessi di norme, introdotte e aggirate, definiscono, ad avviso di chi parla, un «modello» regolatorio di tipo strisciante ad andamento schizofrenico poiché è tipico di questa nevrosi, ovviamente psichiatrica, il dichiarare di volersi comportare in un certo modo e poi fare l'esatto opposto. Nevrosi che sembra accomunare i paesi dell'area iberoamericana ma che trova anche in Italia un esempio eclatante favorendo – quando non istigando – fenomeni corruttivi a ogni livello di governo.

[62] E. Carloni, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 2, 2017, p. 381 e Id., *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 132.

[63] M.I. Álvarez Vélez e F. de Montalvo Jääskeläinen, *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España*, in «Teoría y realidad constitucional», 33, 2014, pp. 353-375.

UMBERTO RONGA

Rappresentanza di interessi e modelli di legislazione. Per una legge sulle lobby

1. *Delimitazione (anche di metodo) del tema*

Lo studio del rapporto tra rappresentanza politica generale e rappresentanza degli interessi può essere condotto mediante l'impiego di discipline e metodi di ricerca differenti, e deve fare i conti «con una lunga storia di analisi, con l'esistenza di numerosi studi di casi nazionali e specifici, con una grande varietà di approcci, di prospettive, di orientamenti»[64]. Di ciò è stata fatta esperienza nel dibattito scientifico[65], dapprima in quello comparato e, più tardi, in quello interno. Una simile precisazione di metodo è opportuna se si intende svolgere qualche considerazione, com'è negli obiettivi di questo breve contributo, sulle tendenze in atto nel modello di decisione italiano – definito di tipo «negoziale» –, sulle modalità di partecipazione degli interessi nei processi di decisione – riconoscibili come pervasivi, soprattutto nel «processo di governo»[66] dell'Esecutivo –, nonché su alcune delle ragioni a supporto di una legge sulle *lobby*, anche in chiave di prevenzione della corruzione. Un mo-

Umberto Ronga, ricercatore di Diritto costituzionale e docente di Diritto parlamentare, Università degli Studi Federico II, Napoli.

[64] Così G. Pasquino, *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in «Stato e Mercato», 21, 1987, p. 403.

[65] Cfr. diffusamente P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione*, cit.; e ancora: R. Di Maria, *Rappresentanza politica e lobbying*, cit.; G. Macrì, *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2012, pp. 471-484. Per uno studio recente del tema, sia consentito rinviare a U. Ronga, *La legislazione negoziata*, cit.

[66] Sul punto, restano ancora valide le intuizioni di A. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908; trad. it. *Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali*, Milano, Giuffrè, 1983.

dello di legislazione di questo tipo, «a produzione legislativa contrattata», dispiega i suoi effetti, in Italia, in un quadro politico-istituzionale attraversato, specie nell'esperienza più recente, da dinamiche talvolta inedite della forma di governo parlamentare. Questa appare infatti sospinta dalla pervicace disarticolazione del «formante partitico» – connotato da disomogeneità programmatiche e unidimensionalità del potere[67] –, nonché dal costante spostamento dell'asse della decisione nelle sedi del Governo, con conseguenze importanti in ordine al minor ruolo del Parlamento[68]. Ancora quanto al metodo, appare necessario sgombrare il campo da alcune resistenze, specialmente culturali[69], tese a riconoscere a fatica piena legittimazione allo studio giuridico del *lobbying*; e, ancor più, quasi a sorvolare sul livello di pervasività che, in realtà, la «negoziazione» ha assunto, in maniera sempre crescente, nella prassi politico-legislativa.

2. *Domanda di partecipazione e modello negoziale nel sistema costituzionale*

È opportuno precisare, al fine di cogliere i tratti connotativi del modello legislativo in discorso, la correlazione tra *dimensione negoziale* e *dimensione partecipativa*, nonché le ragioni per le quali il tema può e deve essere considerato coerentemente nel quadro del modello costituzionale italiano. Già negli anni '80, in Italia, il tema della negoziazione della legge veniva collocato «nel più generale fenomeno della "partecipazione democratica"

[67] Cfr. S. Staiano (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, Jovene, 2014.

[68] Cfr. G. Lasorella, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti legge e maggioranze variabili*, in «Il Filangieri», 2017, p. 53.

[69] Riferisce di un vero e proprio «tabù giuridico-costituzionale», T.E. Frosini, *La democrazia e le sue lobbies*, editoriale in «Percorsi Costituzionali», 3, 2012.

all'attività legislativa»[70]. Ciò, d'altronde, appare coerente alla luce delle molteplici disposizioni che la Costituzione reca in tema di partecipazione dei cittadini alla vita politico-legislativa. Il coinvolgimento degli interessi nei processi decisionali assume un rilievo ancora maggiore se considerato alla luce degli istituti di partecipazione previsti nel modello costituzionale italiano e, soprattutto, dei rispettivi rendimenti – rendimenti che, come dimostrano i dati, sono divenuti poco incisivi, se non desueti. Occorre certo considerare un segnale positivo – benché non sufficiente – venuto, da ultimo, dalla riforma del regolamento del Senato, relativamente ai disegni di legge di iniziativa popolare. Ma i citati strumenti di partecipazione, nel contesto più generale di trasformazione degli assetti rappresentativi e innanzi alle sfide poste dai processi economici globali e locali, e dall'impiego delle nuove tecnologie, hanno segnato – come dimostra l'analisi quantitativa e qualitativa dei dati – un significativo rallentamento, e in qualche caso un arresto, nella capacità di assicurare risposte alle domande di inclusione e di coinvolgimento degli interessi nei processi decisionali, nonché di integrazione di interessi diversi e contrapposti, che si rivelano in conflitto irriducibile.

3. *Processi di decisione negoziata nelle sedi del Governo*

Il basso rendimento degli istituti sopra citati è un indicatore importante da cui pare utile muovere. La domanda di partecipazione dei cittadini e l'interesse dei gruppi di pressione a influenzare il decisore pubblico hanno trovato, innanzi all'arretramento delle tradizionali forme di partecipazione, luoghi, sedi e modalità differenti per accedere ai «centri di influenza»[71], al punto da

[70] Così E. De Marco, *La «Negoziazione legislativa»*, Padova, Cedam, 1984, p. 1.

[71] In tal senso, cfr. E. De Marco, *Negoziazione legislativa e centri di*

divenire – tali modalità di coinvolgimento – una vera e propria costante nel modello di legislazione. A ben analizzare le tendenze di questo modello, sono andate consolidandosi, sotto l'impulso della forma di governo parlamentare, prassi negoziali differenti, a seconda del contesto storico e istituzionale di riferimento: in una prima fase dell'esperienza repubblicana, prevalentemente in Parlamento, nelle fasi istruttorie, e soprattutto di programmazione e di bilancio, coinvolgendo principalmente l'attore partitico e l'attore sindacale; in una seconda fase, con sempre maggiore pervicacia sin dalla fase istruttoria, nelle sedi del Governo, coinvolgendo dipartimenti e uffici amministrativi posti a supporto dell'indirizzo politico. È in particolare nell'ambito del complesso coordinamento dell'attività normativa del Governo – costruito, come noto, intorno a iniziative, intese, concerti, pareri, tavoli di concertazione, diramazioni, preconsigli, ecc.[72] – che si predispone la decisione politica destinata ad «andare in Parlamento» – dove, in ragione delle dinamiche della forma di governo e dei rapporti di forza, interni alla maggioranza, e tra maggioranza e opposizione – si misura la capacità di risultato dell'azione del Governo e, in questo caso, della negoziazione compiuta su un determinato provvedimento sin dalla sua fase di predisposizione. In questo contesto, il «Preconsiglio dei ministri» può qualificarsi come sede negoziale per eccellenza: punto di emersione della negoziazione e osservatorio tecnico-politico privilegiato attraverso cui studiare le dinamiche dell'istruttoria normativa e delle pressioni, interne ed esterne al circuito della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui un provvedimento può divenire oggetto.

influenza, in M. D'Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990.

[72] Cfr. C. Zucchelli, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004.

4. *L'urgenza di una legge sulle lobbies*

Quanto considerato – e il rinvio agli studi condotti specificamente sul processo di negoziazione nel Governo – dimostra che la partecipazione (dei cittadini) e la pressione (dei gruppi) sui decisori pubblici sono una vera e propria costante nei moderni sistemi di produzione legislativa. Eppure si tratta, almeno per quel che riguarda l'Italia, di un fenomeno privo di disciplina, rimesso pressoché all'arbitrio degli attori e all'opacità delle sedi di decisione, con conseguenze che possono coinvolgere anche il piano della legalità. Occorre, certo, riconoscere che qualche primo tentativo di regolazione – forse importante sul piano simbolico – c'è stato: a livello ministeriale; in capo ad alcune autorità amministrative indipendenti; nella dimensione regionale; sino all'approvazione, nella scorsa Legislatura, da parte della Camera dei deputati, di una regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi[73]. Ed anche sul piano legislativo i tentativi, più o meno flebili, di regolazione del *lobbying* sono innumerevoli, benché privi di successo: taluni sono specificamente dedicati al tema; altri, soprattutto quelli risalenti, collocano il *lobbying* nel quadro di una riflessione più ampia, che tiene insieme ulteriori argomenti, come quelli della comunicazione politica o del finanziamento[74]. Certo non è tecnicamente agevole la predisposizione di un modello di regolazione della negoziazione. Così come non è, ancor più – e l'esperienza lo dimostra – politicamente facile aggregare consenso intorno a una forma di regolazione che è destinata a limitare – comunque la si concepisca – l'autonomia del processo di decisione politica e l'irriducibile tendenza del sistema di governo alla conservazione delle

[73] Cfr. A. Mencarelli, *La disciplina del'attività di rappresentanza di interessi alla Camera dei deputati*, in «Amministrazione in cammino», 31 luglio 2018.

[74] Cfr. M. Rubechi, *Il finanziamento pubblico ai partiti e la sua trasparenza: profili storico-evolutivi*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 31, 1, 2016, pp. 125 ss.

proprie prerogative. La prospettiva di una regolazione va perseguita e, a partire dall'impulso dato dall'adozione del Registro presso la Camera dei deputati, può produrre almeno tre risultati. Un primo riguarda la possibilità di garantire un accesso, in condizioni di eguaglianza, ai portatori di interessi nelle sedi decisionali, in questo modo neutralizzando – realisticamente almeno in parte – gli equilibri consolidati in quei rapporti negoziali attivi e privi di forme di controllo. Un secondo concerne la qualità della legislazione, che potrebbe giovarsi dell'apporto tecnico dei portatori di interessi, ciò in linea con quei tentativi sperimentati anche in Italia, dietro l'impulso europeo, verso l'adozione di tecniche di *better regulation*[75] e di modelli di «realizzabilità delle leggi» (si pensi, ad esempio, all'esperienza, rivelatasi poi debole, dell'Analisi di impatto della regolamentazione)[76]. Un terzo, importante, risultato, riguarderebbe la prevenzione della corruzione: se, come insegna l'esperienza più recente, la trasparenza[77] dei processi di decisione può rappresentare, a tutti i livelli, una tecnica di prevenzione della corruzione, una legge chiamata a far emergere gli interessi che negoziano senza regole, spesso nell'impenetrabilità del processo – reale – di decisione, può contribuire, forse significativamente, anche a questo.

[75] Cfr. F. Patroni Griffi, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *La sovranità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, in «Diritto Amministrativo», 1, 2000.

[76] Cfr. P.L. Petrillo, *Air e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in «Rassegna Parlamentare», 1, 2010.

[77] Di questo avviso, R. Cantone, intervista a «la Repubblica», 1° marzo 2018, https://www.2anews.it/raffaele-cantone--*anticorruzione.htmlM; cfr. G. Guzzetta, *Lobbying e trasparenza*, in «Assimpredil Ance», 9, 2017.

GIANLUCA SGUEO

Punti, classifiche e premi. La «gamification» della «advocacy»

Crowdrise è una piattaforma online che raccoglie donazioni a favore di organizzazioni della società civile. Gli utenti indicano le cause sociali per cui intendono battersi. L'algoritmo che governa la piattaforma crea una competizione virtuosa tra donatori. A oggi, i 33 milioni di utenti di *Crowdrise* hanno donato centinaia di milioni di dollari alle organizzazioni no-profit di tutto il mondo.

Dodgy Deals è stato ideato da *Corporate Europe Observatory*, no-profit con sede a Bruxelles. Il gioco denuncia la scarsa trasparenza delle negoziazioni tra l'Unione europea e il Canada sul Ceta (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*). I giocatori impersonano un politico, un giornalista o un attivista, chiamati a fronteggiare ostacoli generati dal nuovo trattato internazionale nei rispettivi campi professionali.

El Oumouma (in arabo: «madre») è un'app per cellulari sviluppata nel 2016 da Jihane Khoury, giovane madre e attivista politica libanese. L'app attribuisce punti per ciascuna azione che i membri della comunità compiono a sostegno delle madri in Libano, sopperendo così alle carenze della legislazione nazionale.

Anche *I-Hobo* è un'applicazione per cellulari, disponibile gratuitamente su Apple Store. Chi la installa sul cellulare si trova a interagire con un *homeless* virtuale, di cui dovrà prendersi cura per i tre giorni successivi. Al termine dei tre giorni, se l'avatar digitale è ancora vivo, all'utente vengono spiegate le difficoltà che le organizzazioni non governative impegnate nell'assistenza dei senza

Gianluca Sgueo, Global Media Seminar professor, New York University Florence. Le riflessioni di questo contributo rielaborano le idee esposte nel volume «Games, Powers & Democracies» (nella versione italiana «Ludocrazia: quando il gioco accorcia le distanze», Milano, Bocconi University Press, 2018).

tetto si trovano ad affrontare tutti i giorni, invitandoli a donare una piccola somma. Grazie a questo sistema, la no-profit che ha ideato *I-Hobo* ha beneficiato di un aumento consistente nelle donazioni da parte di privati

Sempre più frequentemente strategie di mobilitazione dell'opinione pubblica (*advocacy*) integrano elementi di gioco. La combinazione tra un sistema a premi e incentivi e azioni concrete ha grandi potenzialità. In gergo, questa tecnica è conosciuta come *gamification*, o «ludicizzazione» in italiano. I benefici attesi sono tre:

– primo, la ludicizzazione sfrutta la pervasività delle tecnologie digitali e catalizza rapidamente l'opinione pubblica sui temi delle campagne. Con oltre cinque miliardi – un numero che, si stima, triplicherà entro il 2020 – di apparecchiature elettroniche connesse a Internet nel mondo, e una media di 2.600 interazioni fisiche giornaliere che ciascuno di noi ha con il proprio cellulare, il *campaigning* è sempre più digitale e in rete;

– secondo, la *gamification* genera azioni il cui impatto si avverte nel mondo reale. Alimenta così la «cultura della convergenza» contemporanea: chiunque può contribuire attivamente alle campagne nei confronti dei decisori pubblici, presidiando attivamente settori che, fino a un recente passato, erano retaggio di pochi (i politici e gli *opinion makers*, per esempio). Grazie alla convergenza tra attori della società civile, peraltro, le strategie tradizionali di pressione diventano meno efficaci. In questo modo non soltanto gli interessi civici, ma anche quelli dell'industria aprono le proprie strategie alle innovazioni;

– terzo, la tecnologia è uno strumento essenzialmente a costo zero, grazie al quale è possibile sviluppare strumenti senza dover investire capitali particolarmente elevati. Tutte le iniziative descritte in precedenza sono state realizzate con budget economici e di risorse umane ridotti.

Scavando sotto la superficie, tuttavia, emergono alcuni problemi importanti, sia pratici che teorici, che non possiamo ignorare. Inizio dagli aspetti pratici, che sono due. Anzitutto, la *gamification* delle strategie di mobi-

litazione dell'opinione pubblica non offre un riscontro chiaro sui risultati attesi. A fronte delle potenzialità in termini di stimolo alla responsabilità civica, non abbiamo dati a sufficienza per poter escludere l'ipotesi contraria – che cioè la ludicizzazione si traduca in un fiasco. La gran parte degli esempi discussi in precedenza, del resto, riguarda tentativi in fase sperimentale.

Secondo: il discorso sull'impatto dirompente della *gamification* ci costringe a riflettere sul concetto di impegno civico. A pensarci bene, le azioni prodotte attraverso la ludicizzazione sono piuttosto basilari: mettere un *like* sull'idea di qualcuno, scorrere con l'indice a destra o sinistra sullo schermo dello smartphone, oppure esprimere gradimento attraverso un punteggio. Dobbiamo considerarli atti di partecipazione veri e propri? Oppure dovremmo riformulare il concetto di partecipazione tradizionale? La prima opzione è, oggettivamente, irrealistica. La seconda soluzione ci costringe invece ad accettare implicitamente l'idea che esista una graduatoria di azioni che esprimono impegno civico. Il passaggio successivo è ammettere che, allo stato attuale, il tipo di impegno civico promosso con la *gamification* nelle strategie di *advocacy* è, nella migliore delle ipotesi, un impegno di seconda classe.

Terzo: parliamo di iniziative svolte prevalentemente attraverso piattaforme digitali, e veicolate su Internet. Indubbiamente, con l'aumento del numero di utenti al mondo che accede alle infrastrutture della rete, saranno queste le modalità di mobilitazione dell'opinione pubblica. È però utile ricordare i dati attuali. Oltre metà della popolazione mondiale non ha accesso, o ha accesso limitato, a Internet; oppure vive in paesi soggetti a limitazioni relative all'accesso e alla diffusione di contenuti in rete. È presto, quindi, per parlare di integrale trasposizione digitale.

A conti fatti, la ludicizzazione delle strategie di pressione è un trend interessante, in crescita esponenziale, che presenta benefici tali da accantonare i rischi. Al netto di questi ultimi, tuttavia, sarà necessaria una maggiore

sperimentazione e analisi degli effetti concreti dell'uso di tecniche di gioco, sia in termini di diffusione che di impatto sulle politiche pubbliche.

MICHELANGELO SUIGO

La rappresentanza degli interessi e il lobbying, idee e proposte

1. *Trasparenza e regolamentazione*

Da più parti ormai emerge l'esigenza di regolamentare il rapporto tra le *lobbies* e i decisori pubblici.

Prima di farlo, però, bisogna essere chiari su un punto: l'attività di rappresentanza degli interessi è una componente vitale dei sistemi democratici pluralisti e l'azione di rappresentanza di interessi parziali è una delle forme espressive della democrazia stessa.

L'attività di *lobbying* è indice di democrazia. Un sistema in cui si fa *lobbying* è un sistema democratico. Solo nei sistemi autoritari il ruolo delle *lobbies* nel funzionamento delle istituzioni è negato e la loro azione considerata illegittima.

Oggi più che mai è il tempo che le *lobby* siano regolate: perché il loro contributo è prezioso per il decisore pubblico; perché, nell'assenza di regole, fioriscono soggetti e interlocutori che, presentandosi come *lobby*, operano con strumenti poco ortodossi; perché solo in questo modo si può rendere davvero trasparente il processo decisionale.

I legittimi portatori di interessi continuano a essere scambiati per «faccendieri», opportunisti delle relazioni, rovinando la reputazione di una categoria di seri professionisti, che porta avanti un mestiere con regole precise,

Michelangelo Suigo, head of Governmental & Institutional Affairs, Vodafone Italia.

strumenti leciti e sforzi per raggiungere gli obiettivi dei clienti rappresentati.

Una legge sul *lobbying*, rendendo pubblici gli interessi particolari contrapposti, eliminerebbe qualsiasi alibi.

2. *L'anomalia italiana*

Nel nostro paese, spesso le *lobby* rappresentano una via di fuga. In realtà il problema non sono i portatori d'interesse che fanno il loro mestiere in maniera etica e che contribuiscono con informazioni specifiche affinché il decisore possa deliberare efficacemente; ma è la scarsa chiarezza della decisione che non permette la comprensione esatta dell'efficacia e correttezza della scelta presa.

La causa principale di questa anomalia sicuramente è riconducibile alla mancanza di una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico.

Una norma che dicesse quali debbano essere le regole per rappresentare gli interessi presso il decisore pubblico, farebbe venir meno il sottobosco di «faccendieri», contribuendo a un efficientamento del processo decisionale e rafforzando la fiducia dei cittadini verso i decisori pubblici.

3. *I punti fermi*

Per superare concretamente la grave anomalia tutta nostrana, è necessaria una legislazione chiara ed efficiente.

Ecco i tre punti chiave alla base di una legislazione in materia di *lobby*:

1) *trasparenza*. È l'ingrediente principale di qualsiasi regolamentazione. È preferibile come strumento redigere un registro, con una *light regulation*. È importante che si sappia chi rappresenta quel gruppo di interessi aziendali, sindacali, associativi. Altrettanto trasparenti devono essere tutte le fasi del processo legislativo;

2) *incompatibilità*. Chi fa il parlamentare, il consigliere regionale, il funzionario o il dipendente pubblico, non può fare il lobbista. Rendiamo netta la separazione e, secondo alcuni, anche l'introduzione della norma sulle *revolving door*, già in vigore per le *authorities*, che impone un periodo di astensione nel passaggio dal pubblico al privato, potrebbe dare un ulteriore contributo alla sistematizzazione del processo;

3) *autorevolezza del controllore*. Perché la legge non rimanga lettera morta qualcuno si deve occupare a certificare che «Mario Rossi» è un lobbista e a rendere cogenti le norme applicate. Si potrebbe ipotizzare che se ne occupi la Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. *Le proposte*

Come nella maggior parte delle situazioni economiche e sociali, quindi, l'approccio migliore al fenomeno delle *lobbies* è quello di fornirle di una regolamentazione efficiente, piuttosto che di additarle come fenomeno dannoso e bandirle.

Una tale regolazione, oltre a seguire i principi sopra richiamati dovrebbe garantire:

– un sistema di partecipazione più ampia possibile;

– la presenza di un Registro (iscrizione secondo criteri prestabiliti minimi);

– la reciprocità (accesso alle informazioni, ad esempio consultazioni online, e regole di comportamento anche per i decisori pubblici);

– un adeguato periodo transitorio che consenta una sperimentazione sostenibile. Esaurito il periodo di sperimentazione, potrà essere verificato l'impatto della norma e si potrà decidere se confermarla in modo permanente o rivederla.

Tale delicato processo di regolamentazione dovrà inoltre fare molta attenzione a non incrementare gli oneri sul sistema produttivo e a non ingolfare i processi interni alla pubblica amministrazione, talvolta già ampiamente saturi e farraginosi.

VALERIA TERMINI

L'efficacia economica di procedure partecipative nel processo decisionale dell'Autorità di regolazione di settore

C'è un principio generale, mutuato da Thomas Mc Craw, che ho cercato di seguire durante i sette anni di attività nel Collegio di Arera, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, quando le scelte erano particolarmente aspre e controverse in un momento di profonda trasformazione e innovazione dei settori regolati. Lo voglio condividere con voi: si basa sull'*uso pubblico dell'interesse privato*.

Tale principio, se approfondito, va al cuore del modello dinamico di democrazia economica. Richiede di individuare quell'insieme di strumenti che attivano l'intervento democratico dello Stato in un'economia industrializzata come l'Italia, nel quale l'obiettivo delle istituzioni pubbliche è quello di *bilanciare i diritti del singolo con il bene collettivo del paese* – la crescita economica, il benessere sociale.

Vorrei dunque aggiungere la visione dell'economista all'ottima trattazione giuridica del Rapporto di *italiadecide*, per evidenziare come le opzioni economiche siano influenzate da un percorso procedurale partecipativo nelle scelte del decisore pubblico. Poiché l'esito economico ne è fortemente condizionato.

Le autorità indipendenti (AI) sono per loro natura un tassello importante nella nuova costituzione economica che si sviluppa in Europa a metà del secolo scorso, a cento anni di distanza dall'esperienza statunitense e se-

Valeria Termini, professore ordinario di Economia politica, Università degli Studi di Roma Tre; già componente del Collegio dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e vicepresidente del Council of European Energy Regulators.

Ringrazio il prof. Antonio Colavecchio per il rigore e la competenza sempre vivi nella discussione su questi temi. Naturalmente errori e valutazioni sono di mia unica responsabilità.

gnano una tappa fondamentale nel percorso della democrazia economica.

Dagli indirizzi e dall'esperienza maturata nella partecipazione al Collegio di Arera e al Coordinamento dei Regolatori europei (Ceer), vorrei estrarre alcuni elementi di *democrazia economica sostanziale* che investono la decisione pubblica delle autorità indipendenti di settore e sottolineare come questi si evolvano nella prassi quotidiana dell'esercizio delle funzioni di regolazione così concepite.

In primo luogo, in termini economici, è opportuno *contestualizzare*. Per avere contezza dello spazio politico di cui oggi può disporre una proposta di normare in Italia la partecipazione aperta degli interessi privati nel processo decisionale degli organi pubblici (l'attività di *lobbying*), a partire dalle AI di cui tratto e delle possibilità di una sua efficace attuazione.

È noto infatti che il ruolo delle AI tende a essere modellato dal legislatore, in dialettica costituzionale con l'organo di governo, in consonanza con il pensiero economico prevalente. Ricordo il paradigma dominante negli Stati Uniti quando nacquero le AI nella prima fase di industrializzazione, intorno al 1870, e il grande impegno innovativo del presidente Adams nel disegnare strumenti di regolazione e definire il perimetro della *Sunshine Commission*, con un taglio prettamente orientato ai risultati economici, per affrontare la rivoluzione dei trasporti e lo sconvolgimento della geografia economica e industriale degli Stati Uniti con lo sviluppo delle ferrovie; oppure la reazione dello Stato Federale all'emergere di economie di scala nella filiera industriale del petrolio, introdotte dal genio di Rockefeller, che minavano l'organizzazione economica esistente, i fondamenti della concorrenza e dell'economia di mercato e pertanto richiedevano un intervento regolatorio pubblico. Ricordo anche la concezione economica dello Stato nell'orientare l'economia durante il New Deal, negli anni '30, quando alle autorità indipendenti fu affidata la funzione di essere un baluardo contro il potere dei monopoli in ascesa e di proteggere i diritti

individuali dei cittadini nella fruizione di servizi essenziali.

E poi ricordo la differenza tra quel contesto e la visione economica prevalente cinquant'anni dopo, negli anni '70-'80 del secolo scorso, sempre negli Stati Uniti e nel mondo anglosassone pensiero egemone nel nuovo sentire economico, quando l'ideologia liberista identificò nelle regole un inutile e costoso fardello e nell'intervento dello Stato un elemento di freno alla crescita economica, imponendo alla regolazione e allo Stato un passo indietro nel regolare i rapporti economici tra privati (*deregulation*).

Oggi, dopo la grande crisi economica del 2008, il salvataggio diffuso di istituti privati per opera dello Stato e l'attribuzione di responsabilità al regolatore indipendente, per non aver svolto l'amministrazione tradizionale un ruolo di monitoraggio adeguato – soprattutto nei confronti del mondo finanziario – il contesto è favorevole a un ripensamento della funzione e dei percorsi di formazione delle decisioni nelle istituzioni pubbliche. Ed emerge l'efficacia dei processi partecipativi quali la consultazione tra pubblico e privato nel delicatissimo compito del regolatore di bilanciare interessi economici contrapposti. Qui ne richiamerò tre aspetti di rilievo, a titolo esemplificativo.

Il primo riguarda la tensione e il possibile contrasto che si crea nella decisione del regolatore tra il perseguimento di obiettivi *macroeconomici* collettivi e di lungo periodo (volti a promuovere la crescita, l'innovazione e il benessere sociale) e obiettivi che definirò *microeconomici*, volti a tutelare nell'immediato i diritti individuali dei cittadini. Spesso le opzioni scelte portano a esiti opposti.

I primi obiettivi – macroeconomici – sono orientati a valorizzare le componenti per la crescita di lungo periodo del paese; ma non sempre sono percepiti come virtuosi nella sfera politica e sociale poiché il loro dividendo economico e politico non è spendibile in un arco temporale ravvicinato. Sono per lo più rappresentati dagli interessi delle imprese innovatrici, che tuttavia sono restie ad assumere rischi per investimenti il cui esito è incerto e lontano

nel tempo e richiedono di conseguenza il riconoscimento dei costi di sistema che devono essere *redistribuiti* nel prezzo dei servizi. Se concessi, i finanziamenti per questi investimenti devono essere poi adeguatamente *monitorati* nei tempi di attuazione e nell'efficacia per il sistema.

I secondi, gli obiettivi che definisco «microeconomici», riguardano invece la protezione dei diritti individuali di ogni singolo cittadino (consumatore); garanzie di breve periodo che i servizi siano di qualità adeguata e soprattutto che il prezzo sia il minore possibile. Il prezzo del servizio è al centro dell'osservazione politica esterna.

Nella storia della regolazione il pendolo ha oscillato tra queste due visioni: convenzionalmente *orientata al produttore* la prima, *orientata al consumatore* la seconda. Implicano scelte economiche per lo più non conciliabili, ad esempio nella definizione del prezzo del servizio e nel calcolo degli oneri di sistema, di conseguenza la consultazione *ex ante* e *ex post* delle decisioni svolge un ruolo cruciale. Sentiti in modo trasparente gli interessi di parte sulle esigenze di sviluppo del settore e sulle specifiche tecniche, la *responsabilità* della decisione e della sintesi resta naturalmente in capo all'autorità indipendente, la cui composizione collegiale è garanzia di difficile cattura.

Alcuni esempi tratti da Arera sono la diffusione di nuove fonti rinnovabili, pannelli solari, eolico, ovvero la produzione distribuita sul territorio dell'energia elettrica, che comporta una completa trasformazione delle reti di distribuzione e deve essere finanziata. La scelta del regolatore è su «come» e «con quali strumenti» distribuire i costi; ancora, nel settore idrico, la scelta politica di perseguire un'apparente democrazia economica formale – l'acqua gratuita – contrasta in tutta evidenza con le esigenze di democrazia sostanziale, che consiste nell'eliminare la straordinaria presenza di perdite d'acqua – fino al 38% – in diverse regioni; richiede investimenti riconosciuti in bolletta, da monitorare con rigore, *ex post*[78].

[78] L'uso di strumenti di partecipazione aperta degli *stakeholders* è un tratto caratterizzante di Arera. Questo modello offre l'esempio di

Proprio il settore idrico – regolato a livello locale e ora anche nazionale – mette in luce il secondo aspetto economico della regolazione che rende efficace il processo partecipativo nella definizione delle opzioni.

Il secondo aspetto investe la funzione di *bilanciamento economico della decisione pubblica* nella *governance* multilivello. La necessità di coordinare gli obiettivi economici a livello locale, nazionale e europeo è dirompente. Qualche esempio evidenzia l'impatto economico delle opzioni regolatorie. La sicurezza energetica europea, ad esempio, impone nuove infrastrutture di connessione transfrontaliera tra paesi confinanti, con il contributo pubblico e privato e l'apporto finanziario dei cittadini dei paesi membri; impone così la suddivisione dei costi tra paesi, il riconoscimento dei «Progetti di interesse comune» (Pci) e richiede di conseguenza una *consultazione tecnica trasparente* tra i Regolatori nazionali (Ceer), a sua volta messa in rete in tutte le sue fasi, poiché è diverso l'interesse dei governi dei paesi membri a contribuire: è connesso alla dotazione di *mix* di fonti primarie (la Francia ha il nucleare, la Polonia il carbone, ecc.). Un ultimo esempio è rappresentato dagli investimenti in Italia di Snam Rete Gas, che ha prodotto investimenti di interesse comune europeo per consentire il flusso bidirezionale del gas, consentendo di importare gas dalle riserve del Mediterraneo e diversificare le importazioni di gas dalla Russia, come raccomandato nel *Clean Energy Package*. Analogamente Tap è un Pci europeo.

Infine, arrivo al terzo e ultimo aspetto su cui vorrei

quattro funzioni svolte dalle procedure consultive, essenziali per le Autorità di regolazione indipendenti, che mi limito a richiamare: 1) compensa il gap di legittimazione di istituzioni non elette; 2) garantisce il contributo informativo e valutativo nella scelta delle opzioni preferibili per il sistema; 3) contribuisce alla attuabilità e osservanza di regole non calate dall'alto, ma almeno parzialmente condivise; 4) offre infine uno strumento di confronto e dialogo non solo tra Regolatore e *stakeholder*, ma anche tra i diversi *stakeholders* soggetti alle regole. Questi aspetti, sui quali non posso soffermarmi nello spazio del mio intervento, sono bene evidenziati nel Rapporto, al quale rinvio.

attirare l'attenzione: periodi caratterizzati da rapida e profonda innovazione tecnologica (rivoluzione energetica, rivoluzione digitale) impongono una scelta dinamica degli strumenti di regolazione. L'obiettivo di crescita compete al decisore politico, ma strumenti e monitoraggio competono al regolatore. Il regolatore deve concepire strumenti che attivino, promuovano e accompagnino l'innovazione, senza interferire con le scelte industriali delle imprese.

Un'arte difficile! Richiede creatività e visione di lungo periodo, responsabilità e coraggio nel sostenere e promuovere investimenti privati e pubblici in progetti rischiosi di cui è ancora incerto lo sviluppo industriale. Tipico l'esempio delle infrastrutture per il trasporto elettrico, propedeutiche ad eventuali scelte industriali dei produttori di auto; anche in questo caso il regolatore può riconoscere i costi in bolletta, ma dovrà monitorare l'attuazione e l'efficacia degli investimenti co-finanziati. In Italia l'Autorità per l'Energia ha istituito una regolazione *output based*, con un sistema di incentivi, premi e penalità per promuovere investimenti di sistema, legati al rispetto dei tempi e all'efficacia dell'attuazione.

Gli Stati Uniti sono stati maestri in quest'arte, attivando e regolando le spese di R&S di base nel settore militare con ricadute nel settore privato. Ho ricordato Adams e la *Sunset Commission* nella regolazione delle ferrovie in Usa (1870) e via via, si può tornare all'apporto innovativo di Landes, di Kahn, nei diversi settori regolati e nei diversi contesti economici della storia americana.

Vorrei concludere, alla luce dell'esperienza di Arera, sottolineando come la consultazione e la partecipazione trasparente degli interessi nella definizione delle scelte del decisore sia alla base anche dell'efficacia economica della decisione pubblica, in particolare nei momenti di trasformazione industriale. E si ritorna così al principio fondante, secondo il quale la consultazione – *ex ante* e *ex post* – nella decisione pubblica del regolatore, ma anche di qualsiasi organo di governo dell'economia, è il criterio che potenzialmente meglio assicura l'uso pubblico di interessi privati.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2019
presso la Tipografia Casma, Bologna